

**30º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS  
24 A 28 DE OUTUBRO DE 2006  
CAXAMBU, MG**

**GT 07 – Estudos Legislativos**

**Painel - Instituições Legislativas e Competição Eleitoral em Perspectiva Comparada**

**ROBERTA MALLMANN SOUTO-PEREIRA**

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política**

**REPRESENTATIVIDADE E EFETIVIDADE DO SISTEMA PARTIDÁRIO:**

**Instituições Políticas do Brasil, do Chile e da Argentina**

## REPRESENTATIVIDADE E EFETIVIDADE DO SISTEMA PARTIDÁRIO:

### Instituições Políticas do Brasil, do Chile e da Argentina

#### 1 Introdução

As democracias da América Latina têm peculiaridades que as distinguem, por exemplo, das longevas democracias européias, como Itália, França, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Áustria, Dinamarca, Bélgica, Holanda, Suíça, Irlanda, Alemanha, Portugal, Espanha. A comparação com o ideal democrático europeu, suscitou asseverações e hipóteses pessimistas quanto à qualidade e estabilidade democrática nos países latino-americanos, ao redor dos anos 1980 / 1990, principalmente na questão do sistema presidencialista adotado na América Latina. Porém, segundo Nohlen e Fernández B.,

(...) a realidade política latino-americana durante esta última década do milênio [década de 1990] mostra um declive na preocupação pela mudança das instituições de governo e um reforçamento político e institucional do sistema político presidencial (... [assim] O tema deste final de século não é o questionamento do presidencialismo mas a qualidade de sua gestão ou desempenho para enfrentar a governabilidade democrática. (NOHLEN; FERNÁNDEZ, 1998, p. 9, tradução nossa).

Discussões como parlamentarismo *versus* presidencialismo, portanto, não se tornam pertinentes no contexto dos países latino-americanos. De acordo com Abranches (1988), ao analisar o caso brasileiro, pode-se pensar em presidencialismo de modo consensuativo – *presidencialismo de coalizão*. Esse conceito caracteriza o padrão de interação entre os poderes Executivo e Legislativo e explica a alta ou a baixa capacidade do presidente de aprovar sua agenda. O termo presidencialismo de coalizão surgiu da combinação institucional brasileira entre proporcionalidade, multipartidarismo e “presidencialismo imperial”, somada à organização do Executivo em grandes coalizões. Conforme avaliação dos dados empíricos, o Chile também pode se enquadrar no presidencialismo de coalizão, porém a Argentina não. Tendo em vista, assim, as peculiaridades das democracias na América Latina, que as distinguem daquelas idealizadas no modelo europeu, principalmente na questão do sistema presidencialista adotado pelos países latino-americanos, esta pesquisa consiste na comparação da estrutura de governo do Brasil, do Chile e da Argentina, e na análise da dinâmica dos atores políticos nestes mesmos países. A escolha destes três países é então, primordialmente, porque eles são democracias presidencialistas latino-americanas. As diferenças e outras semelhanças político-institucionais também suscitam o interesse pela análise desses países.

A profissionalização política, abordada neste estudo, mensura-se um ideal de “homem político”. Weber (1968), diferenciou duas maneiras de se fazer política, que não são exclusivas no momento de fazê-las: ou se vive *para* a política ou se vive *da* política. A distinção entre as duas se dá, sim, sob o aspecto econômico. Quem vive *para* a política, não

almeja como produto final o fator econômico; ao passo que quem vive *da* política, subentende-se que usa a política como fonte de rendas. Assim, para que o homem político tenha condições de viver *para* a política, segundo esse pensador, deveria “ser economicamente independente das vantagens que a atividade política possa proporcionar. Quer isso dizer que lhe é indispensável possuir fortuna pessoal ou ter, no âmbito da vida privada, situação suscetível de lhe assegurar ganhos suficientes.” (WEBER, 1968, p. 65). Não poderia o político ideal, continua ele, para que este viva *para* a política, ser um operário, que não possui fortuna; nem um homem de negócios, um empresário, porque esse disponibilizaria pouco tempo para as atividades políticas e mais tempo para seus negócios próprios; e nem um médico, pois esse, quanto mais eminente, mais consultado seria, e menos disponível ficaria para as tarefas políticas. No entanto, as democracias contemporâneas têm outro estereótipo, bem definido, do que seria um “homem político”. Como demonstra Marengo (2000) “a trajetória dos *homens políticos* nas democracias contemporâneas revela a presença de diferentes padrões de capital político operando como forma de reconhecimento na qual se funda a confiança emprestada pelos constituintes” (p. 39-40).

A profissionalização pessoal dos políticos já não é mais o fator que define o perfil ideal do homem que vive para a política. Com o desenvolvimento institucional, principalmente depois do período autoritário, nos casos específicos aqui avaliados, a visão de capacitação e responsabilidade política passou a ser capitalizada não mais no âmbito sócio-econômico, mas sim no próprio âmbito político-institucional.

No âmbito do Legislativo, quanto menor o grau de estabilidade e força dos partidos, mais frágil torna-se o parlamento, ocasionando uma menor *accountability* entre Legislativo e Executivo, redução do potencial pró-ativo do Legislativo (LIJPHART, 2003) e, portanto, menos incentivo para a busca e permanência em cargos parlamentares. Essas circunstâncias favorecem as condições para o aumento da parcela de *outsiders*, em detrimento ao do “homem político” (MARENCO, 1997). *Outsiders* são aqueles “que ingressam na política mais tarde, após uma vida profissional já estabelecida, conquistando sua cadeira parlamentar sem a necessidade de percorrer todas as escalas da carreira e de um longo estágio no interior de organizações partidárias”; ao passo que o tipo ideal de um “homem político” é aquele com uma “carreira precoce e treinamento específico” (MARENCO, 1997). O aumento de *outsiders* torna os partidos políticos frágeis.

Conforme Santos (2003), os legisladores possuem dois tipos de comportamento, “diante da questão da incerteza sobre as preferências dos eleitores que contribuíram para a conquista da cadeira parlamentar” (SANTOS, 2003, p. 48): “investir mais recursos na

obtenção de informação sobre os eleitores, ou sinalizar seu posicionamento político por intermédio de sua relação com o Executivo” (SANTOS, 2003, p. 49). Assim, “quanto maior o incentivo para investir na intermediação, menor a resistência para transferir prerrogativas para o presidente” (SANTOS, 2003, p. 49). E “o equilíbrio do deputado é alcançado quando a propensão em trocar intermediação presidencial por investimento no distrito se igualar à relação do custo de cada um destes tipos de investimento” (SANTOS, 2003, p. 52).

O propósito é então perceber em que consiste a representatividade e a eficácia democráticas das regras eleitorais no Brasil, no Chile e na Argentina. Existe uma relação apresentada, na literatura pertinente, entre representação e eficácia, em que a “sabedoria convencional afirma existir uma correspondência equilibrada entre a qualidade e a eficácia do governo democrático” (LIJPHART, 2003, p. 293). Porém existem estudos, como o de Lijphart, que refutam essa relação de soma zero entre representação e eficácia. Esse autor, ao fazer análises, chega a conclusão que “as democracias majoritárias não apresentam um resultado nem de leve melhor”, no que se refere ao desempenho; “ao se introduzirem os controles e serem excluídos os casos desviantes, (...) os resultados empíricos não permitem conclusões definitivas de que as democracias de consenso sejam melhores, quanto à tomada de decisões e às políticas governamentais, do que os sistemas majoritários”; “as democracias majoritárias, nitidamente, *não* são superiores às democracias de consenso na administração da economia e na manutenção da paz civil”; e “a democracia de consenso – na dimensão executivos-partidos – faz uma grande diferença com relação a quase todos os indicadores da qualidade democrática, e com relação a todas as qualidades de generosidade e benevolência” (LIJPHART, 2003, p. 307-308 e 335).

Essas considerações são importantes para entender a importância da comparação entre democracias; as relações entre representatividade e eficácia; o presidencialismo de coalizão, nas democracias presidencialistas da América Latina; as relações entre Legislativo e Executivo; o perfil ideal dos políticos contemporâneos; e comportamento desses políticos, conforme os incentivos.

## **2 Objetivo e Problemática**

O objetivo do trabalho é examinar as regras eleitorais e os sistemas partidários do Brasil, do Chile e da Argentina, do ponto de vista estrutural e dinâmico. Ou, para dizer em outros termos, considera-se tanto a perspectiva dos *textos institucionais*, como das *praxis constitucionais* (NOLTE, 2003, tradução nossa). O período abarcado é a partir da terceira onda de democratização (Huntington), fase em que os três países aqui contemplados passaram pelo processo de democratização: Brasil em 1985; e Chile em 1989; Argentina em 1983. Em

questões relacionadas à estrutura de governo, a legislação analisada é a última em cada país, contando do início do mandato, assim como nos itens que representam o número efetivo de partidos e a participação dos partidos na Câmara de Deputados, referente ao número de cadeiras. O restante dos dados observados abrange as seguintes legislaturas: no Brasil, a de 1986, 1990, 1994 e 1998<sup>1</sup>; no Chile, a de 1989, 1993, 1997 e 2001; e na Argentina, a legislatura de 2001 e 2003<sup>2</sup>.

O propósito da pesquisa é perceber qual o grau de representatividade e efetividade que as regras eleitorais do Brasil, do Chile e da Argentina asseguram para essas democracias. A análise consiste em identificar as regras institucionais dos três países, no que se refere ao Executivo e ao Legislativo. Dentro do contexto estrutural, considera-se o perfil dos parlamentares e a dinâmica do sistema partidário. A representatividade democrática, isto é, a inclusividade no que concerne às regras eleitorais de cada país, abarca a composição partidária, vinculada às regras institucionais. A efetividade democrática, como a própria palavra já faz menção, é a *capacidade efetiva de ação coletiva* (COSTAFREDA, 2003), e refere-se ao efeito que a representatividade do arranjo institucional traz para a democracia em questão. A análise é feita pela movimentação dos atores políticos dentro do sistema partidário.

Nas próximas seções, apresenta-se a hipótese que o norteia a pesquisa e o aspecto metodológico utilizado. Na seção seguinte, é explicitada a estrutura de governo no Brasil, no Chile e na Argentina, ou seja, a constituição do poder Executivo e do poder Legislativo, seguido de descrição. Após, são expostos alguns dados sobre a dinâmica administrativa nos três países em questão, abordando especificamente a representatividade e a efetividade do sistema partidário. Por último, são apresentadas as conclusões.

### 3 Hipótese

A primeira hipótese é uma negativa: representação e efetividade não necessariamente são inversamente proporcionais, como em um caso de soma zero. A segunda hipótese é a afirmativa da negação da primeira hipótese: um país com características mais consociativas, portanto mais representativo, pode também ter características de efetividade e eficácia. Portanto, efetividade não seria um predicado apenas de democracias majoritárias, mas também uma característica consensual.

<sup>1</sup> No item que trata do sistema partidário brasileiro, são mostrados dados da legislatura de 2002 também.

<sup>2</sup> Na Argentina, apenas as legislaturas correntes são analisadas, porque não foi possível coletar os dados das legislaturas anteriores, que não constavam no *site* do Congresso Nacional, nem na publicação do “Directorio Legislativo” desse país. Somente nas análises referentes à migração partidária e ao sistema partidário, é que são apresentados dados anteriores.

A intenção aqui, entretanto, é considerar apenas a relação Executivo / Legislativo, no que se refere ao sistema eleitoral e sua *praxis*, dentro do contexto estrutural e político. Desta forma, a hipótese que sustenta este trabalho é, especificamente, quanto à representatividade e à efetividade democrática no Brasil, no Chile e na Argentina, no que diz respeito às regras eleitorais e ao sistema partidário.

#### 4 Metodologia

O primeiro passo para execução deste trabalho é identificar as características, essenciais para abranger de forma sistemática o arranjo político institucional, que indicam a formação de coalizões, a estrutura parlamentar, o sistema partidário, o sistema eleitoral – e as regras, como a estrutura do voto e a fórmula, o calendário eleitoral, a duração do mandato, o tipo de circunscrição e magnitude, o número de cadeiras na câmara –, a forma de governo, a flexibilidade das regras institucionais.

Com a identificação dessas regras institucionais, através de pesquisas bibliográficas e de *sites* e/ou documentos dos Congressos Nacionais de cada um dos três países – Brasil, Chile e Argentina –, a atenção é dada à dinâmica dos atores envolvidos. Primeiro é medida a representatividade democrática, que as regras eleitorais e a forma de governo trazem para esses países. Como descrito anteriormente, a representatividade é dimensionada (1) pelo número efetivo de partidos; (2) pela participação dos partidos na Câmara, quanto ao número de cadeiras ocupadas; (3) pela proporcionalidade entre votos e cadeiras, medida através do quociente eleitoral geral do país; (4) pela proporcionalidade entre votos e cadeiras, observando aqui a circunscrição eleitoral; (5) a formação profissional fora do âmbito político.

A análise da efetividade democrática é feita com base nos padrões de recrutamento parlamentar dos legislativos federais de cada país e suas distinções. Essas características são agrupadas em bancos de dados elaborados no programa SPSS, a partir de biografias de deputados federais de cada país. Os indicadores de percepção da efetividade democrática são (1) a fidelidade partidária<sup>3</sup> dos parlamentares, medida (1.1) pelas migrações partidárias no contínuo de suas carreiras políticas; (2) a profissionalização política desses deputados<sup>4</sup>, vista

<sup>3</sup> Embora a fidelidade partidária seja também indicativo de representação democrática, pois quanto maior a fidelidade partidária, maior é a estabilidade do sistema partidário, menor é a volatilidade eleitoral e, portanto, mais representativo se torna o Legislativo, a abordagem dada a esse trabalho parte da perspectiva de que a fidelidade partidária é um dos atributos para que um político consiga trilhar uma carreira consolidada e de responsabilidade às regras democráticas. Logo, fidelidade partidária envolve o comportamento dos atores políticos, isto é, a dinâmica do jogo político. No caso da fidelidade partidária, a maior efetividade (maior fidelidade partidária) gera maior representatividade, formando um sistema de retroalimentação.

<sup>4</sup> A profissionalização política vai de encontro com o ideal de “homem político”. Homem político é definido, neste trabalho, como aquele que possui uma carreira política superior a 4 anos e idade inferior a 30, em contraposição àquele chamado *outsider*, que pode ser entendido como o político que possui uma carreira não superior a 4 anos de atividade política, e idade superior a 30 anos (MARENCO, 1997).

pela trajetória política, referente (2.1) à idade que ingressou na carreira, (2.2) aos cargos ocupados, anterior ao cargo parlamentar, e (2.3) ao número de mandatos parlamentares nacionais já exercidos; (3) a estabilidade dos partidos, compreendida (3.1) pela sua força na disputa eleitoral presidencial e legislativa, considerando as coalizões (3.2) e pelo tempo de existência do partido; (4) a estabilidade ministerial, como critério de mensuração da estabilidade governamental em países presidencialistas; (5) a tendência à volatilidade eleitoral, isto é, a incerteza do eleitor quanto ao vínculo partidário, no momento de votar, (5.1) percebida pela continuidade de um partido na Câmara<sup>5</sup>; e (6) pelo *accountability*<sup>6</sup> (6.1) horizontal (fiscalização entre Executivo e Legislativo), (6.1.1) percebido pela relação de equilíbrio entre poderes Executivo e Legislativo, e (6.1.2) pelos procedimentos institucionais de punição, como os processos de cassação de deputados e *impeachment* presidencial; e (6.2) *accountability* vertical (fiscalização entre poder e eleitores), que é dimensionado pelas “[6.2.1] eleições, [6.2.2] reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e [6.3.3] cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas” (O’DONNELL, 1998, p. 28). Entretanto, se um partido, depois de um evento de penalidade institucional a um de seus políticos, manter sua proporcionalidade de votos – embora mostre o forte vínculo partidário –, pode ser indício de que a fiscalização do eleitor para com seu candidato não está ocorrendo, porque o eleitor não penalizou o partido pelo político fraudulento. Para que essa contingência não ocorra, a solução é observar o político individualmente, mas somente quando o caso for o da penalidade máxima.

Avaliado o arranjo político institucional, a representatividade e a efetividade, classifica-se Brasil, Chile e Argentina em sete das dez características do esquema teórico de Lijphart, as quais estão distribuídas entre as duas dimensões *executivos-partidos* e *federal-unitária*: concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários *versus* multipartidários; relações entre Executivo e Legislativo em que o Executivo é dominante *versus* relações equilibradas entre ambos os poderes; sistema bipartidários *versus* sistemas multipartidários; sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais *versus* representação proporcional; Governo unitário centralizado *versus* descentralizado; Poder Legislativo unicameral *versus* bicameral; constituições flexíveis *versus* constituições rígidas. O objetivo é

---

<sup>5</sup> Ou seja, se um partido continuar em igual proporção no poder, isso mostra o forte vínculo que o eleitor tem a seu partido de preferência.

<sup>6</sup> *Accountability* é um termo utilizado por O’Donnell (1998), para referir-se à “fiscalização” entre poderes (horizontal) ou entre poder e eleitores (vertical).

atestar se esses países são mais majoritários ou mais consensuais, em cada uma dessas características.

### **5 Constituição Dos Poderes Executivo E Legislativo**

Brasil, Chile e Argentina possuem eleições diretas tanto para o Executivo quanto para o Legislativo. Tendo este como o princípio para constituírem-se como um governo representativo, torna-se importante analisar a constituição dos poderes Executivo e Legislativo.

O Chile difere do Brasil e da Argentina quanto à organização política. A questão de o Chile ser um Estado unitário, suscita uma problemática concernente às condições sócio-econômicas e culturais desse país, o qual comporta uma heterogeneidade que talvez necessite da implantação de um governo federativo, já que o país é consideravelmente extenso, em relação a países europeus, por exemplo. Segundo Lijphart (2003), governo unitário é um aspecto das democracias majoritárias.

Os três países são presidencialistas. A forma de escolha do Presidente, no Brasil e no Chile, é de maioria absoluta, isto é, 50% *mais* 1; ao passo que, na Argentina, o candidato, atingindo 45% dos votos válidos com “uma vantagem de pelo menos 10% ao segundo candidato” (NOHLEN; FERNÁNDEZ, 1998, p. 130, tradução nossa), é eleito já no 1º turno. Quanto ao mecanismo de escolha dos candidatos à Presidência da República dentro dos partidos, como afirmam Melo e Anastasia (2004), o único dos três países que possui esse tipo de mecanismo, normatizado por lei, é a Argentina. Entretanto, apesar de terem sido aprovadas no Senado, as primárias foram suspensas “no contexto da crise que se seguiu ao fim do governo De La Rúa” (p. 60). As primárias “além de diminuir a concentração de poderes das mãos das lideranças partidárias (...) atuam no sentido de adensar a representação” (p. 60).

No Brasil e na Argentina o mandato presidencial é de 4 anos. O Chile mais uma vez difere nesta característica, pois o mandato nesse país é de 6 anos. Porém, o Chile não tem reeleição como os dois outros países. O mandato de 4 anos no Brasil foi definido em 1994, por Emenda Constitucional de Revisão; e a reeleição em 1996, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Na Argentina, o mandato de 4 anos e a reeleição foram firmados em 1994, como resultado do “*Pacto de Olivos*”. O Chile passou de 8 anos, para 6 anos após a ditadura pinochetista (MELO; ANASTASIA, 2004).

A maioria parlamentar requerida para passar o veto presidencial, no Brasil, é de maioria absoluta, contando com o número de membros no Congresso. Chile e Argentina possuem uma maioria parlamentar de 2/3 dos membros presentes.

Brasil, Chile e Argentina possuem estrutura parlamentar bicameral. Conforme Nohlen e Fernández (1998), baseados em Lijphart (1984), “no bicameralismo forte ambas as câmaras do parlamento se compõem de maneira distinta porém participam de forma mais ou menos igual no processo legislativo. No bicameralismo débil as duas Câmaras se compõem da mesma maneira e/ou uma delas tem menos poderes legislativos que a outra” (NOHLEN; FERNÁNDEZ, 1998, p. 132, tradução nossa). Melo e Anastasia (2004) chamam a atenção para congruência, existente no Chile, quanto ao “método eleitoral para a constituição das duas casas legislativas” (p. 64), o qual é majoritário binominal com correção proporcional. O que não ocorre no Brasil e Argentina, os quais possuem bicameralismo incongruente. Ainda os mesmos autores observam que, no que se refere à distribuição de poderes e atribuições entre as Câmaras, o Chile é assimétrico e Brasil e Argentina simétrico. Seguindo, eles consideram “que o arranjo mais conducente ao incremento da densidade democrática da representação é o bicameralismo congruente proporcional, por garantir mais e melhor a expressão plural das preferências que se organizam em torno de cada uma das clivagens que se fazem representar em cada câmara” (MELO; ANASTASIA, 2004, p. 69). Mostram, assim, que “o caso chileno revela maior tendência à concentração de poderes” (p.70), pois possui uma assimetria a favor do Senado, uma vez que este é composto por membros não-eleitos os quais participam de forma majoritária em relação à Câmara Baixa, nas tomadas de decisões. O Chile se configura, então, em um *bicameralismo assimétrico e congruente majoritário*. Nota-se então que, embora Nohlen e Fernández (1998) tenham classificado o Chile como tendo um bicameralismo forte, essa afirmação diverge do critério de Lijphart, citado logo acima, no qual eles utilizam. Desta forma, considera-se o Chile como portador de bicameralismo débil, o que, de acordo com Lijphart (2003), não vai ao encontro com a democracia do tipo consociativa, que tem densidade democrática da representação.

O sistema eleitoral para deputados no Brasil e Argentina é por representação proporcional e, no Chile, majoritário binominal com correção proporcional, ou seja, “a segunda cadeira pertence ao segundo partido mais votado, sempre que este obtiver mais de um terço dos votos” (MELO; ANASTASIA, 2004, p. 64). No Brasil a estrutura do voto é pela lista aberta, onde o eleitor vota diretamente no candidato e não necessariamente no partido. A fórmula adotada no Brasil é a D’Hondt. No Chile a lista é aberta, onde a lista majoritária utiliza um mecanismo em que dois candidatos compõem uma lista, cabendo ao eleitor escolher um dos nomes (Melo; Anastasia, 2004). A Argentina opera pela lista fechada e bloqueada, definida nas províncias, pela fórmula D’Hondt: “ao eleitor é permitido apenas um voto no partido de sua escolha, e a transferência dos votos é realizada no âmbito do partido,

favorecendo os primeiros colocados na lista” (MELO; ANASTASIA, 2004, p. 65). A duração do mandato para deputados nos três países é de 4 anos.

O tipo de circunscrição e magnitude no Brasil é de 27 distritos que correspondem aos estados, ficando a magnitude entre 8 a 70. O Chile possui 60 distritos, que possuem apenas 2 vagas por distrito. A Argentina tem 24 distritos, correspondentes às províncias, e distribuídos em magnitude entre 2 e 35.

O número de cadeiras distribuídas na Câmara de Deputados, por partido, dispõe-se nas seguintes proporções:

- a) Brasil: do total de 513 cadeiras, 91 PT, 84 PFL, 74 PMDB, 71 PSDB, 49 PP, 26 PL, 26 PTB, 22 PSB, 21 PDT, 15 PPS, 12 PC do B, 6 PRONA, 5 PV, 11 outros;
- b) Chile: do total de 120 cadeiras, 35 UDI, 24 PDC, 22 RN, 21 PPD, 11 PS, 6 PRSD, 1 independente;
- c) Argentina: do total de 257 cadeiras, 133 PJ, 46 UCR, 23 IF, 11 ARI, 6 socialistas, 38 partidos provinciais.

## 6 Dinâmica Parlamentar

É através da análise da dinâmica parlamentar que realmente se percebe se a estrutura do sistema partidário é representativa e efetiva, dentro dos limites das regras eleitorais em cada país. A seguir, são examinadas as características da representatividade do sistema partidário. Logo, a efetividade do sistema partidário é também cuidadosamente analisada.

### 6.1 Representatividade do Sistema Partidário

Brasil, Chile e Argentina possuem um sistema multipartidário. No entanto, o multipartidarismo varia de país para país. Para identificar então as peculiaridades do sistema partidário de cada país são necessárias que se calcule, como um primeiro passo, o número efetivo de partidos políticos. O cálculo que é utilizado neste trabalho é baseado no índice desenvolvido por Markku Laakso e Rein Taagepera (1979):  $N = 1 / \sum si^2$ , onde  $si$  é a proporção de cadeiras do partido  $i$  (LIJPHART, 2003, p. 91). Assim, no Brasil, 8 partidos aproximadamente são considerados efetivos; no Chile, 5 partidos; e, na Argentina, 3 partidos.

O sistema partidário brasileiro é composto por um número excessivo de partidos, comparado com outros países com regimes democráticos. Apesar de o multipartidarismo ser uma característica de países com democracias mais consensuais, muitos dos partidos do Brasil possuem trajetórias curtas e são considerados por analistas, como Mainwaring, *catch all*<sup>7</sup>, em

<sup>7</sup> Partidos *catch all* são aqueles partidos “sempre-cabe-mais-um”, isto é, aqueles partidos em que não tem basicamente nenhuma restrição quanto a filiação de políticos à suas siglas.

virtude do “relacionamento extremamente frouxo entre políticos e partidos. Os políticos percebem os partidos como veículos para se elegerem, mas geralmente não têm eles vínculos profundos.” (MAINWARING, 1991, p. 40). Não existe cláusula de barreira para o ingresso na Câmara de Deputados, que é representado por cerca de 18 partidos. Além disso, mostra Mainwaring, “as normas de funcionamento do Congresso estimulam a formação de novos partidos. Um partido com apenas um representante consegue virtualmente todos os privilégios congressuais concedidos aos partidos maiores (...) há um incentivo para que as pessoas se elejam por uma legenda e depois formem outro partido”. (MAINWARING, 1991, p. 42).

Contudo, Figueiredo e Limongi chamam a atenção para o fato de que a multiplicação de partidos se deu mais no caráter nominal do que real, pois “pequenos partidos não têm poder de veto ou chantagem (...) [sendo que] a coalizão PFL-PMDB [no período de 1989 a 1994] mostrou-se praticamente imbatível.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 93). Logo adiante, com a análise dos dados, observa-se que esses dois partidos, sem considerar as coalizões, não tiveram representação menor que 35% na Câmara de Deputados, com exceção da legislatura de 2002, em que o PFL e o PMDB preencheram 28,26% das cadeiras, isto porque estavam no papel de oposição.

A participação dos partidos na Câmara de Deputados de cada país, quanto ao número de cadeiras, é distribuída, considerando as proporções expostas na seção anterior, da seguinte maneira:

- a) Brasil: 513 cadeiras, distribuídas entre 18 partidos, sendo que, teoricamente, 39,38% das cadeiras são ocupadas por partidos de direita, 28,26% das cadeiras por partidos de centro e 32,36% das cadeiras por partidos de esquerda.
- b) Chile: 120 cadeiras, distribuídas entre 6 partidos, e uma cadeira ocupada por um membro sem partido. Dessas cadeiras, na teoria, 47,50% são preenchidas por partidos de direita, 25,00% por partidos de centro e 26,67% por partidos de esquerda.
- c) Argentina: 257 cadeiras, conferidas a dois partidos nacionais, sendo que, teoricamente, 51,75% das cadeiras são distribuídas ao partido de direita e 17,90% ao partido de esquerda. As outras 30,35% das cadeiras são ocupadas por cerca de 37 partidos provinciais.

A proporcionalidade entre total de votos e cadeiras ocupadas é equivalente ao quociente eleitoral, expresso pela equação: quociente eleitoral = nº total de votos / nº total de cadeiras. O quociente eleitoral de cada país é: no Brasil, 224.666,34 (2002); no Chile, 59.822,72 (1999); e na Argentina, 77.549,07 (2003).

A proporcionalidade entre votos e cadeiras também é observada através da circunscrição eleitoral. A divisão dos colégios eleitorais do Brasil é correspondente às Unidades da Federação, sendo que seus partidos são nacionais. O Brasil elege por Unidade Federada, que são em número de 27 (26 Estados *mais* o Distrito Federal), um mínimo de 8 e um máximo de 70 deputados federais. Conseqüentemente, “o número de deputados não é proporcional à população (...), [sendo] que as eleições supostamente proporcionais são marcadas por grandes desproporcionalidades. O número de eleitores por deputado no Estado de São Paulo é mais vinte vezes maior do que no Estado menos populoso (Acre).” (MAINWARING, 1991, p. 36). Como mostra Bairros, “um sistema será mais proporcional quanto maior for a magnitude, ou o número de vagas em disputa”. (BAIRROS, 2003).

O Chile está dividido em 13 regiões, 51 províncias e 345 comunas. O Estado Unitário do Chile possui 60 distritos, de magnitude eleitoral de 2, “sendo necessário mais ou menos 33,3% dos votos para eleger um deputado” (BAIRROS, 2003). O sistema partidário é de âmbito nacional e provincial, porém os partidos provinciais têm pouca expressão no Congresso Nacional.

Na Argentina também ocorre uma desproporcionalidade quanto à definição da circunscrição eleitoral. A Argentina tem a Cidade Autônoma de Buenos Aires e 24 províncias, fragmentadas a partir “de uma unidade política preexistente, mais ou menos homogênea, ao calor das confrontações armadas que prolongaram a organização nacional argentina” (ROJO, 1998, p. 44, tradução nossa). O voto na Argentina é distrital, de magnitude entre 2 e 35, sendo que os eleitores têm a opção de escolher entre partidos nacionais (PJ e UCR) ou provinciais (demais partidos). Em um período computado desde 1989, o índice de desproporcionalidade<sup>8</sup> desses países atinge as seguintes médias: Brasil de 8,4; Chile de 14,2; e Argentina de 13,5 (MELO; ANASTASIA, 2004, p. 64). Assim, o Brasil é o mais proporcional dos três países.

Observa-se que nos três países há uma alta proporcionalidade de deputados com formação superior, em especial na área da advocacia. No Brasil, após 1985, há uma maior diversidade nas profissões dos deputados federais, sendo que, na ditadura, quase 50% da Câmara era composta somente por advogados e mais de 20% por outras profissões de formação superior. O percentual de advogados na Câmara chilena foi diminuindo gradativamente entre 1993 e 2001. O caso do Chile é interessante, porque pode ser indicativo da instabilidade causada pela dissolução do Congresso Nacional, que não oportunizou que outros setores sócio-econômicos se organizassem politicamente.

---

<sup>8</sup> A fórmula de medição do índice de desproporcionalidade é igual ao número de votos dividido pelo número de cadeiras.

## 6.2 Efetividade do Sistema Partidário

A efetividade democrática do sistema partidário envolve os padrões de recrutamento dos parlamentares, implícitos pelo jogo político de cada país, dentro dos limites formais das regras eleitorais. Uma característica bastante importante para verificar a força e estabilidade dos partidos políticos é a fidelidade que o político tem com sua sigla partidária. Fidelidade partidária é uma característica subjetiva, mas que é medida, na Ciência Política, pelo número de vezes que o político migrou de um partido a outro, caso tenha migrado, e pelo padrão de migração – intrabloco<sup>9</sup> e/ou interbloco<sup>10</sup>. Serve como um indicador para medir o grau da migração. Assim, se um político nunca migrou de partido, podemos considerar que ele é fiel à sua sigla partidária. Agora, quanto mais um político migrar de partido, menos sentimento de fidelidade partidária ele terá. E, se a migração ainda for interbloco, menor ainda será o grau de fidelidade partidária.

O Brasil possui uma alta taxa de migração partidária, ficando na média dos 27,9%<sup>11</sup>. Os deputados que mais migraram foram os filiados ao PP (86,4%); ao PRN (85,4%); ao PSD (75%); ao PSC (70%); e ao PST e PMN (66,7%)<sup>12</sup>. Os que menos migraram foram os filiados ao PT (1,9%); e ao PC d B (4%). A análise dos dados mostra que os deputados que foram mais infiéis as suas siglas partidárias foram os filiados a partidos dispostos mais à direita no *continuum* ideológico. Os que tiveram baixas taxas de migração foram àqueles mais à esquerda. PMDB e PSDB, que são partidos de centro, ficaram na média de 28,9% e 22,7%. A migração interbloco no Brasil é alta, ficando quase que, em média, 50% do total de migrações. Com exceção da legislatura de 1990, que foi positivamente desviante, as demais apresentaram um padrão de migração que expressa maior infidelidade dos deputados com o seu bloco ideológico.

O Chile apresentou uma média de migração partidária de 7,5%. Percebe-se que em 1989 a taxa de migração ficou um pouco maior que as legislaturas posteriores, o que pode ser explicado pelo fato de ter sido a primeira eleição para a Câmara de Deputados, depois de um período de 16 anos de ditadura militar, em que houve a dissolução do Congresso Nacional. Se não fosse pela elevação, mesmo que ínfima, do percentual de migração na legislatura de 2001 (para 7,5%), a queda dessa taxa, em 1993 e 1997, poderia ser um sinal conciso de estabilidade

<sup>9</sup> Migração intrabloco se refere à movimentação do político dentro do mesmo bloco ideológico direita / esquerda, do sistema partidário.

<sup>10</sup> Migração interblocos ocorre quando um político troca de filiação partidária, sendo que o partido antigo e o atual são ideologicamente distintos, dentro do *spectrum* direita / esquerda.

<sup>11</sup> Da média de migração partidária brasileira, em 30,6%, 3,8% dos deputados migraram mais de uma vez.

<sup>12</sup> Os partidos PRP e PRONA apresentaram 100% de migração, mas porque havia um representante apenas para cada um desses partidos, em 1994 e 1998, respectivamente.

do sistema partidário. Dentre esse percentual baixo, comparado ao do Brasil, o partido que teve maior taxa de infidelidade foi o *Partido por la Democracia* (PPD), considerado de esquerda moderada, em que 25,8% dos filiados deixaram a sigla. Apenas na legislatura de 1989 o Chile teve uma taxa um pouco mais elevada, considerando as outras legislaturas, de migração interblocos (2,5%). Embora na legislatura de 2001, como se confere acima, o percentual de migração tenha aumentado, é confortante o fato de saber que as migrações interblocos se mantiveram estáveis e baixas, há três legislaturas consecutivas, em 0,8%.

A migração partidária na Argentina é analisada por duplas de legislaturas, já que as eleições proporcionais para Câmara ocorrem de 2 em 2 anos. Em 1999 e 2001, a migração teve um pequeno aumento, passando da estabilidade de 7,2%, nas legislaturas de 1991 / 1993 e 1995 / 1997, para 10,8%.

A profissionalização dos políticos, no sentido de maior capacidade e experiência na carreira política, é uma característica fundamental para o exercício da política e estímulo ao fortalecimento do sistema partidário e à garantia do processo de fiscalização. Quanto mais consolidada a carreira política, menor a necessidade de troca de partidos e, portanto, menor tende a ser a volatilidade eleitoral. Para medir a profissionalização política dos parlamentares do Brasil, do Chile e da Argentina foram combinadas as variáveis que indicam a idade que o político ingressou, pela primeira vez, a um cargo executivo ou legislativo; o número de cargos assumidos até a legislatura analisada; e a quantidade de mandatos parlamentar federal em que já passou. O indicador da idade dos parlamentares, quando iniciaram sua carreira política, foi agrupado em dezenas. A carreira política está disposta entre aqueles que não tinham assumido nenhum cargo anterior ao de deputado federal, da legislatura em questão; aqueles que já tinham passado por um cargo executivo ou legislativo; e aqueles que tinham dois ou mais cargos acumulados em sua carreira política.

Os parlamentares brasileiros, em sua maioria, ingressaram em cargos políticos entre 31 e 40 anos (média de 41,8%). Em média, 65,9% dos deputados brasileiros já haviam exercido 2 ou mais cargos (maior parte de vereador e deputado estadual), antes de assumirem o mandato em cada legislatura analisada.

Em 1993, 1997 e 2001, o Chile manteve um padrão quanto à idade em que os parlamentares começaram suas carreiras políticas, em algum cargo executivo ou legislativo, ficando na média de 33,87%, àqueles que ingressaram na idade de 31 a 40 anos, e de 31,37%, àqueles que tinham entre 41 e 50 anos de idade. Na legislatura de 1989, 43% dos deputados que assumiram o cargo estavam com idade entre 31 e 40 anos. Porém, mais da metade (57,9%) dos eleitos para Câmara Federal não possuíam carreira política. Esse indicativo é

bastante coerente, ao levar-se em consideração a dissolução do Congresso Nacional, em 1973, e a regra da reeleição legislativa.

Na Argentina, a idade em que os parlamentares iniciaram a carreira política nas legislaturas de 2001 e 2003, ficou concentrada entre 41 a 50 anos (34,6%), seguidos por aqueles com 31 a 40 anos de idade (29,6%). Dos deputados argentinos que conquistaram cadeiras na Câmara Federal, em 2001 e 2003, 46,5 % já haviam desempenhado 2 ou mais cargos. Grande parte desses deputados (73,3%) estava cumprindo o primeiro mandato parlamentar federal. Essa taxa mostra o elevado contingente de rotatividade parlamentar, na Argentina.

Conforme mostra Marengo, altas taxas de renovação parlamentar foram apresentadas, em países democráticos, em momentos excepcionais, em fase de transição política, social e/ou econômica e em momentos de ruptura no sistema político. Foi o que ocorreu, por exemplo, nos Estados Unidos, na França e na Alemanha. Nesses três países, assim como nos Parlamentos da Europa meridional – como Itália, Espanha, Grécia e Portugal –, verificou-se uma “tendência à estabilização no recrutamento da classe política (...) acompanhando a consolidação institucional das poliarquias ocidentais (...) via de regra seguidos por uma moderação nestas taxas, a partir das eleições subsequentes.” (MARENCO, 2000, p. 61). As legislaturas do período democrático mais recente registram índices elevados de *turnover*<sup>13</sup> (MARENCO, 2000).

A ocorrência da alta taxa de renovação parlamentar, no Brasil, é reflexo da elevada migração partidária e da formação de novos partidos, abrindo um leque maior no sistema partidário. Essa dinâmica partidária faz com que o eleitor não identifique facilmente o candidato ao partido e não tenha afinidade a uma única e específica sigla, aumentando assim a volatilidade eleitoral. Já o Chile parece estar seguindo o caminho da estabilização na escolha da classe política. Na Argentina, entretanto, a presença de elevado percentual de renovação parlamentar, na legislatura corrente, pode ser decorrência da crise econômica, que foi se alastrando com mais ferocidade, desde 2000, estourando em finais de 2001; também pelo papel sobressalente das lideranças locais dos partidos e a província, nas carreiras políticas argentinas (JONES & SAIEGH & SPILLER & TOMMASI, 2001), desde do retorno do país à democracia em 1983.

No Brasil, os *outsiders* estão invadindo o lugar que antes pertencia ao “homem político” (MARENCO, 1997). Conforme Marengo, “a parcela de representantes que chegam à

---

<sup>13</sup> *Turnover* significa exatamente rotatividade.

Câmara após uma longa carreira prévia vem registrando acentuado declínio (...) Tendência oposta, verifica-se entre os *outsiders*, que conquistam sua cadeira após breve tempo, não superior a 4 anos de atividade política” (MARENCO, 1997). Entretanto, em 1998, parece haver uma incidência de reestruturação representativa e efetiva, pois as cadeiras parlamentares ficaram distribuídas entre deputados com profissões mais variadas e carreiras políticas mais estabelecidas. Ao cruzar os dados da idade em que os parlamentares iniciaram carreira política, com os cargos ocupados anteriores ao pleito analisado, percebe-se que na legislatura de 1998 houve um declínio de *outsiders* e um aumento no percentual de homens políticos.

O Chile apresentou um declive progressivo no número de *outsiders* na Câmara, chegando a 23,33%, em 2001. É aceitável que, no entanto, esse país tenha apresentado um percentual altíssimo de novatos na legislatura de 1989 (54,54%), e um relativamente baixo de homens já experientes na política (17,35%). No ano de 1989 ocorreu a primeira eleição para um Congresso que passou 16 anos dissolvido, depois de um longo período de regime autoritário. Nos pleitos de 1965, 1969 e 1973 – ano em que houve o golpe militar de Augusto Pinochet – a média de *outsiders* chegava a 25,84%, e a de homens políticos cerca de 30%.

A Argentina apresentou um percentual de *outsiders*, na legislatura de 2001 / 2003, de 23,87%. O parlamentar com menos de 30 anos e uma carreira já estabelecida de, no mínimo 4 anos, ficou em 9,88%. Como mostra Jones, Saiegh, Spiller e Tommasi (2000), “a curta duração da maioria das carreiras legislativas na Argentina (entre 1983 e 1999, somente 17% dos legisladores foram reeleitos)” (p. 2), é devido ao fato de que “as regras eleitorais põem a decisão da reeleição do legislador em mãos do governador provincial e dos chefes partidários locais mais do que nas [mãos] dos votantes do distrito” (p. 4), limitando “a capacidade dos legisladores de desenvolver uma carreira legislativa profissional” (p. 4).

A estabilidade dos partidos políticos é analisada pela força e pela existência temporal deles. A força nacional dos partidos pode ser compreendida pela representação dos partidos no Congresso e no gabinete presidencial. O tempo de existência é apreendido pelo histórico dos partidos, desde sua origem.

No Brasil, em 1986, o partido de centro PMDB foi o que mais conquistou cadeiras na Câmara, conforme pode-se observar pelo percentual de 53,3%; seguido pelo partido de direita PFL, com 24,3%. Esse período recente pós-ditadura, apresenta-se ainda contaminado pelo bipartidarismo do MDB e Arena, criado em novembro de 1965, pelo Ato Complementar número 4. Em março de 1980, na volta do pluripartidarismo, o MDB virou o PMDB e, a Arena, o PDS. Na ocasião, parte dos ex-integrantes do MDB e da Arena fundaram o PP. Em

julho de 1984, dissidentes do PDS criam o PFL; e, em junho de 1985, dissidentes do PDS e do PFL, fundem o PL. O PFL parece ter abarcado os eleitores que seriam do PDS, antiga Arena, mostrando uma polarização na legislatura de 1986. Mesmo assim, os partidos de esquerda tiveram uma considerável participação, no total de 9,8%. Em 1989 e 1990 teve uma migração de cerca de 15%, em cada ano, sendo que o PSDB foi o mais escolhido pelos deputados. O PSDB foi fundado em 25 de junho de 1988, por um grupo de social-democratas dissidentes do PMDB, em ocasião do Governo de José Sarney.

Em 1990, já houve um pouco de dispersão dos partidos na Câmara Federal, porém o PMDB e o PFL mantiveram um percentual maior de participação. Em 1993 houve uma migração interna na Câmara de 18,5%, ficando distribuída entre vários partidos. Nesse ano, os partidos PDS e PDC se fundiram, surgindo assim o PPR. No ano de 1994, a migração ficou em torno de 10%, privilegiando o PP, o PFL, PPR e PMDB, entre outros.

Na legislatura de 1994, o PMDB e o PFL ainda imperaram, mas destaca-se também a emergência do PSDB, do PPR e do PT. O PSDB era o partido presidencial na legislatura de 1994 (de Fernando Henrique Cardoso). Ocorreu uma migração partidária de 4,1%, em 1996, para o PSDB. Em setembro de 1995 surge o PPB, da fusão do PPR, com o PP e o PRP. O significativo percentual migratório de 16,6%, em 1996, para o PPB, não se designa assim exatamente uma migração, mas sim uma mudança de siglas proveniente dessa fusão.

Em 1998, o PSDB conseguiu ser mais expressivo do que o PMDB, ficando abaixo apenas do PFL. Nessa eleição, Fernando Henrique Cardoso se reelegera, ainda no primeiro turno. O PT continuou evidente, igual a legislatura anterior. O PPB se manteve com o eleitorado do PPR. Em 2000, o PMDB e o PSDB arrebatarem 4,3% e 3,5%, respectivamente, dos políticos que migraram (15,4%). No pleito de 2002, como se viu anteriormente, o PFL e o PMDB continuaram significativamente expressivos, seguidos pelo PSDB, e somente abaixo do PT, partido do Presidente da República.

Muitos analistas insistem em dizer que o Brasil possui um sistema partidário com um número exagerado de partidos, não coesos, em que os políticos são extremamente individualistas e não seguem a organização, o programa, nem a liderança partidária. Esses mesmo autores insistem em colocar a causa na singular legislação eleitoral brasileira – multipartidarismo e proporcionalidade – combinada com o presidencialismo. Entretanto, ao “levar em consideração a alocação de recursos e direitos parlamentares no próprio Parlamento”, e não fora dele, Figueiredo e Limongi afirmam que nas decisões tomadas em plenário, no período de 1989 a 1994, “numa votação qualquer, para o partido de menos coesão espera-se que 85% de seus membros votem da mesma maneira” (FIGUEIREDO &

LIMONGI, 1999, p. 76), sendo que as decisões do plenário tendem a ser “altamente previsíveis”. Além disso, esses autores mostram que as coalizões entre os partidos políticos acontecem de acordo com o *continuum* ideológico direita / esquerda.

Apesar de, como se observa, existir um percentual alto de migrações partidárias durante os mandatos, nota-se que são basicamente os membros dos mesmos partidos que participam dessa transação partidária, seja de migrações, seja de fusão de siglas. Os partidos *catch all* são, prioritariamente, o PSDB, o PFL e o PMDB. Há uma disposição em considerar, também, que o eleitorado está seguindo uma linha conservadora, quanto à eleição proporcional federal<sup>14</sup>. Basta ver que o PMDB (MDB) e o PFL (Arena – PDS – dissidentes do PDS) foram sempre bem votados, mesmo com a dispersão, natural do multipartidarismo, que evidenciou outros partidos, como o PSDB, o PT e o PPB. Este último partido também apresenta resquícios da Arena, que virou PDS, que se fundiu com o PDC, formando o PPR que, por sua vez, juntou-se ao PP (dissidentes da Arena *mais* dissidentes do MDB) e ao PRP, surgindo, assim, o PPB. O PSDB foi fundado por dissidentes do PMDB. Então, vê-se novamente que, à exceção dos partidos de esquerda – o PT principalmente –, a troca de partidos e o surgimento de novos partidos envolvem, praticamente, os mesmos blocos ideológicos. Mesmo que o pleito de 2002 tenha colocado um partido de esquerda (PT) no Governo, a coalizão que formou a base ministerial foi com partidos de direita: PP e PL, os dois com bases, mesmo que remotas, do MDB e, sobretudo, da Arena.

O Chile mostra um quadro equilibrado entre direita, centro e esquerda: RN e UDI são de direita; PDC é de centro; e PS e PPD são de esquerda. O PS e o PPD formaram uma aliança, na eleição de 1989. Ocorreu um percentual pequeno (de menos de 1%) de desvinculação partidária, em 1992, que não pode, porém, ser considerado migração, porque a troca não foi de um partido a outro, mas sim de desligamento partidário (são os “independentes”, isto é, sem vínculo partidário formal).

Em 1993 a representação na Câmara de Deputados continua muito semelhante à legislatura anterior, destacando-se os mesmos partidos de direita, de centro e de esquerda. O PPD aumentou seu percentual de 8,3% para 13,2%, de uma legislatura a outra. Esse partido surgiu em 1987, da formação da “Coligação de Partidos pela Democracia”, movimento que reúne todas as forças partidárias na campanha do “não”, ao referendo que derrota Pinochet<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Evidente que, em uma avaliação mais minuciosa, deveriam ser considerados os votos por regiões e estados, já que, embora os partidos sejam nacionais, possuem muitas facções estabelecidas pelos nichos circunscricionais.

<sup>15</sup> Ricardo Lagos, fundador do PPD, mantém duas militâncias (PPD e PS).

A mudança na disposição das cadeiras, na Câmara, em 1995, foi também para engordar minimamente o percentual dos independentes.

Em 1997, a configuração parlamentar é basicamente a mesma, não havendo nenhuma migração, nem para os independentes. Em 2001, embora sejam os mesmos partidos que compunham a Câmara, houve uma diversificação nos percentuais representativos. O PDC perdeu mais de 10% de cadeiras, que parecem ter sido conquistadas pela UDI, que também cooptou uma percentagem de menos de 5% do RN. O PRSD<sup>16</sup> desde a legislatura anterior vem crescendo. O PS, no decorrer destes quatro pleitos pós-transição chilena, vem perdendo expressão eleitoral, beneficiando o PPD (partido de esquerda moderada). Quase 2% dos eleitos independentes se incorporaram às siglas PDC e PS, em 2003.

No Chile, segundo Valenzuela, “a característica principal do sistema político chileno era sua marcada polarização política. (...) Certas características do cenário institucional chileno (...) contribuíram no estabelecimento de uma tendência centrífuga.” (VALENZUELA, 1989, p. 27-28, tradução nossa).

Quando há uma ascensão de partidos de centro, como ocorreu com o Partido Radical (PR) de 1938 até 1952 e com o Partido Democrata Cristão (PDC) na década de 1960, é devido às “expensas tanto da direita quanto da esquerda; não obstante, excetuando a eleição de 1965, os partidos de centro nunca receberam mais de 50% da votação” (VALENZUELA, 1989, p. 41, tradução nossa). Como mostra Valenzuela, em um sistema polarizado (direita / esquerda): “o centro não representa uma tendência política significativa em si, mas que tende a compor-se de fragmentos provenientes dos pólos de esquerda e direita.” (VALENZUELA, 1989, p. 44, tradução nossa).

Foi o que ocorreu com o Partido Radical, o qual fez aliança com o Partido Comunista, de esquerda, nos anos 1930 e 1940, aumentando assim sua força eleitoral. Até que o Partido Comunista foi declarado ilegal, em 1946, e o PR virou bruscamente para a direita. A indefinição ideológica foi fator definitivo para a inibição eleitoral do partido, que não sobreviveu. Denota, assim, que:

(...) a instabilidade dos movimentos de centro contribuiu às dificuldades para estruturar políticas públicas comuns, devido à fragilidade do consenso centrista em nível de tomada de decisões. A erosão de consenso de centro se acelerou notavelmente durante o período de Allende e contribuiu em forma direta a crises que culminou com o colapso do regime. (VALENZUELA, 1989, p. 45, tradução nossa).

Se antes do período autoritário o Chile apresentava uma polarização do sistema partidário, a análise dos dados mostra que basicamente os três blocos ideológicos (direita,

<sup>16</sup> “Os partidos Radical e Social Democrata fundiram-se entre as eleições de 1993 e 1997 para a forma de Partido Radical Social Democrata (PRSD).” (CAREY, 2002, p. 225, tradução nossa).

centro, esquerda) estão representados na Câmara de Deputados. Há, portanto, uma tendência centrípeta – e não mais centrífuga, como afirma Valenzuela – do sistema partidário, ou seja, há uma inclinação dos partidos para o centro, principalmente do bloco da esquerda. Conforme Carey, “durante a década de 1990, [o sistema partidário chileno] foi caracterizado pela estabilidade e coesão de duas principais coalizões legislativas – a *concertación* de centro-esquerda e a coalizão da direita<sup>17</sup>. A centralidade das coalizões da política chilena, na década de 1990, além disso, é um produto da reforma distrital de dois membros, do sistema eleitoral.” (CAREY, 2002, p. 223-224, tradução nossa). Mesmo assim, o sistema partidário tradicionalmente é de caráter tripartite, que persiste com as duas coalizões. O governo militar claramente falhou em destruir o sistema partidário ou em mudar o fundamento ideológico atribuído ao voto (CAREY, 2002).

A distribuição dos partidos na Câmara de Deputados, na Argentina está dividida basicamente entre os dois partidos nacionais: o PJ (também conhecido como Peronista) e a UCR. A legislatura 2001 / 2003 (Presidente Néstor Kirchner, do PJ, em 2003), o partido de direita (PJ) representou praticamente 50% da Câmara. Nas eleições de 1983 / 1985, a distribuição de cadeiras ficou em 50,8% para a UCR e 43,7% para o PJ; nas de 1985 / 1987, 50,8% para a UCR e 39,8% para o PJ; nas eleições de 1987 / 1989, 44,5% para a UCR e 40,5% para o PJ; em 1989 / 1991, 35,4% para a UCR e 47,7% para o PJ; nas de 1991 / 1993, 32,7%, para a UCR e 45% para o PJ; e nas eleições de 1993 / 1995, 32,3% para a UCR e 49% para o PJ (MUSTAPIC, 2002). Nota-se que o percentual representativo do PJ, na Câmara, a partir de 1989 / 1991, quando Carlos Menem, do PJ, ganhou as eleições presidenciais (em 1991), passou a ser maior que o da UCR. Entre 1983 e 1989, o Presidente era Raúl Alfonsín, da UCR.

Em 1997 a UCR restabeleceu sua força eleitoral, perdida em 1995, mas logo na eleição seguinte sofreu uma queda, que se agravou um pouco em 2001. O PJ, em 1997, perdeu cerca de 20% de sua expressão eleitoral, momento em que Menem estava exercendo seu segundo mandato, recuperando fortemente em 1999. Nesse ano, Fernando De La Rúa ganha as eleições com um governo de minoria e maior parte de ministros conservadores. Os partidos provinciais aumentam sua participação na Câmara de Deputados, em 1997, perdendo já na eleição seguinte.

Na Argentina, como mostra Rojo (1998), desde as eleições de 1983, em que Alfonsín venceu, a configuração partidária-institucional passou a ser bipartidária – Partido Justicialista

---

<sup>17</sup> As coalizões de direita foram sempre inexpressivas, sendo que cerca de 90% dos votos eram concedidos para candidatos do RN e da UDI (CAREY, 2002).

(PJ) e União Cívica Radical (UCR). As eleições presidenciais de 1995 trouxeram ao cenário político a eminência de outro partido: a Frente País Solidário (Frepasso), constituída pela Frente Grande – centro esquerda do PJ, militantes da Unidade Socialista, da democracia cristã e alguns radicais – por outros setores dissidentes peronistas e pelo partido PAIS. Nas eleições de 1997, para a renovação parcial da Câmara de Deputados Federais, a coalizão entre UCR e Frepasso mostra o caráter ainda presente do bipartidarismo: o PJ na direita e a aliança UCR e Frepasso à esquerda<sup>18</sup>. Apesar desta bipolarização no espectro eleitoral, nenhum partido argentino pode ser considerado anti-sistema, pois o limitado clima de debate ideológico favorece a ausência destes. Há, assim, uma tendência centrípeta dos partidos, pelo efeito das opiniões do eleitorado serem de centro – consequência da ausência de debates –, o que faz com que as estratégias políticas também se direcionem para o centro. Mesmo sendo praticamente bipartidária, a Argentina possui oposição. Se hoje muitos partidos considerados legais não possuem uma participação considerável na política nacional, é efeito da trajetória política deste país, da falta de consciência cívica, e não substancialmente pela violação aos princípios democráticos de liberdade civil e direitos políticos.

O individualismo provinciano, somado ao escasso número de indígenas – os quais foram exterminados – e negros nessas terras, impediram “a criação de minorias consideráveis integradas por comunidades de origem” (ROJO, 1998, p. 44, tradução nossa), prejudicando a formação de oposições ao nível nacional. As oposições existentes são ocasionais e, ainda assim, por razões regionais – portenhos contra provincianos, litorâneos contra homens de “terra adentro” – ou econômico-sociais, e não por posicionamentos políticos. Entretanto, há um processo crescente de centralização, devido ao desenvolvimento das comunidades, o fluxo constante de novos grupos imigrantes – europeus, na maioria –, até meados do século XX, e do interesse do Governo nacional (ROJO, 1998). O Governo federal impõe seu poder e sua autoridade sobre as províncias em situação econômica cronicamente deficitária, e estas são obrigadas a se submeterem<sup>19</sup>, achando ou não ser a melhor alternativa.

O índice de estabilidade ministerial é importante para medir a estabilidade governamental em países presidencialistas. Amorim e Borsani definem estabilidade ministerial da seguinte maneira: “**Estabilidade Ministerial (ESTMIN)**: É a duração média, em dias, da permanência de todos os ministros que passaram pelo governo em um dado ano

<sup>18</sup> É importante que fique claro que os partidos não são mais de extrema direita e extrema esquerda.

<sup>19</sup> O art. 31 da Constituição nacional argentina estabelece que: “(...) as leis da Nação que em sua consequência se ditam pelo Congresso e os tratados com as potências estrangeiras são a lei suprema da Nação e as autoridades de cada província estão obrigadas a conformar-se a elas, não obstante qualquer disposição em contrário que contenham as leis ou constituições provinciais.” (ROJO, 1998, p. 63, nota de rodapé, tradução nossa).

dividida por 365. Ou seja, *ESTMIN* varia entre um mínimo de 0.003 (= 1/365; situação na qual cada ministro fica apenas um dia no seu cargo) e um máximo de 1.” (AMORIM & BORSANI, 2003, p. 28).

Amorim e Borsani mediram “11 regimes democráticos ou semi-democráticos latino-americanos entre 1980 e 1998” (p. 1). As médias dos resultados encontrados foram os seguintes: Brasil 0.6409002; Chile 0.8471842; Argentina 0.7008219. O Brasil foi, desses três países, o que teve a menor média de estabilidade ministerial. Dos onze regimes analisados por Amorim e Borsani, o Brasil ficou em melhor situação apenas do que a Colômbia, o Equador e o Peru (que ficou abaixo de todos, com média de 0.5385845). O Chile foi considerado o país com maior média de estabilidade ministerial, dos onze avaliados. Conforme os autores “observa-se uma grande disparidade entre o estável Chile, com uma permanência média dos ministros de 0.85, e o instável Peru pré-Fujimori, com apenas 0.54 dias (aproximadamente meio ano)” (p. 30).

“A volatilidade eleitoral oferece a possibilidade de captar flutuações na distribuição de votos partidários entre uma eleição e outra” (MARENCO, 2000, p. 65), e pode ser medida, com maior exatidão, pelo índice de Pedersen. Conforme esse índice, a “volatilidade eleitoral é o resultado da soma das diferenças percentuais de votos partidários em relação à eleição anterior, dividido por 2 (p. 65, nota de rodapé)”:  $Volat = (P1 - P1') + (P2 - P2') + \dots(Pn - Pn') / 2$ . A tendência à volatilidade eleitoral pode ser dimensionada também pela continuidade de um partido na Câmara. Se os partidos, mesmo com mudanças de sigla, mantêm expressões eleitorais semelhantes, representadas pelos percentuais de cadeiras, de uma legislatura a outra, é indício de estabilidade eleitoral; ao contrário, se houver muitas modificações no quadro partidário legislativo, indica a presença de volatilidade eleitoral.

Os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>20</sup> permitem que se comparem os três países. A volatilidade eleitoral do Chile, em 1993, apresenta um resultado dobrado ao cálculo feito pelo número de cadeiras. Mas, analisando a marcação de 15,4, alta em relação à eleição posterior, pode-se dizer que é reflexo da instabilidade eleitoral em eleições proporcionais, que denotou mudanças no sistema partidário de 1993 para 1997. A Argentina apresenta índice alto de volatilidade eleitoral em 1997 e 2001, mas também é o que exhibe os índices mais baixos, na avaliação de cada eleições, comparados aos outros 17 países (cerca de 9,0)<sup>21</sup>. Na média de cada país, o Brasil, dos três, é

<sup>20</sup> A PNUD também utiliza a fórmula de Pedersen (1983) para calcular o índice de volatilidade eleitoral. Base da porcentagem de votos de 1990 e 2002.

<sup>21</sup> Honduras é uma exceção, pois chega a apresentar, em 1997, 4,9 de volatilidade eleitoral.

o que tem maior volatilidade eleitoral. Dos 18 países latino-americanos avaliados pela PNUD, o Chile fica em terceiro lugar, da média menor a maior, perdendo apenas para Honduras, com 7,7, e para o Uruguai, com 10,8. A média geral, dos 18 países, fica na marca de 23,2. Mesmo o Brasil, ainda se encontra abaixo da média, pois têm países que alcançaram índices na média de 31,0 (Panamá), 35,7 (Venezuela), 35,8 (Bolívia), 36,9 (Guatemala) e, um caso desviante, de 44,6 (Peru).

As eleições proporcionais para a Câmara, na Argentina, seguem o fluxo das eleições presidenciais. Como se viu anteriormente, os percentuais de cadeiras na Câmara, do PJ e da UCR, variou de acordo com o partido presidencial: quando o presidente era Alfonsín (UCR), a UCR possuía mais cadeiras na Câmara; quando era Menem, o percentual de cadeiras do PJ aumentou em detrimento ao da UCR<sup>22</sup>. Na legislatura 2001 / 2003, com Kirchner (PJ) como Presidente, o PJ manteve um percentual maior. Assim, indo pela lógica do personalismo, o eleitor argentino é fiel, porque manteve a mesma porcentagem de votos para o PJ e UCR, durante cada mandato presidencial.

Para que a *accountability* horizontal ocorra, o equilíbrio entre poderes é importante. Se um poder subjugua o outro, a força e a independência entre poderes não permanecem em sentido horizontal, mas transversal, hierarquizando poderes distintos. A fiscalização, desta forma, torna-se inviável, favorecendo o terreno para a negociação de interesses partidários e individuais, prejudicando a representatividade. A lógica do presidencialismo de coalizão se torna um jogo estratégico e, por isso, perigoso. Um sistema partidário frágil estimula o desequilíbrio entre o Executivo e o Legislativo. Altas taxas de migração e infidelidade partidárias, somadas ao *marketing* político individual e à configuração centrípeta ideológica dos partidos, enfraquecem o sistema partidário, aumentando a volatilidade eleitoral, e vice-versa, formando um ciclo vicioso.

No Brasil, como se viu, há uma taxa alta de migração partidária, que é indicativo de individualismo e infidelidade com a sigla e, apesar de ter partidos que se designam de direita, centro ou esquerda, a tendência deles é se dirigirem para o centro. Mesmos os partidos de esquerda, que têm maior grau de coesão interna, fizeram coalizão com partidos de direita<sup>23</sup>. Políticos filiados a partidos de centro (PMDB e PSDB), juntamente com alguns filiados a partidos de direita (PP, PRN, PSD, entre outros), migram e compõem coalizões uns com os outros, sem haver barreiras entre eles. Isso prejudica a representação legislativa, subordinando

---

<sup>22</sup> Não foi o que ocorreu no segundo mandato de Menem (1995 a 1999), mas talvez seja efeito da *accountability* vertical.

<sup>23</sup> Faz parte da base governista, do atual Presidente petista, o PP e o PL.

esse poder ao Executivo, porque um sistema partidário composto de partidos fracos, com políticos infiéis às siglas partidárias, não tem condições de constituir um Legislativo efetivamente representativo e, conseqüentemente, forte. A coalizão presidencial é, então, uma estratégia para aprovação de medidas provisórias, que necessita ser composta de maioria para poder governar.

Conforme mostra Figueiredo e Limongi (1999), as coalizões governamentais entre 1989 a 1996, todas de centro / direita, tiveram uma proporção média de cadeiras no Legislativo de mais de 50%, sendo que em 1996 chegou a 74,3%. Isso parece positivo para eficácia e rapidez das tomadas de decisões, mas alija totalmente a oposição. “Em média, 86,7% dos deputados filiados aos partidos que dão sustentação ao governo votam em apoio à agenda presidencial.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 120). A preponderância do Executivo fica clara no Governo de maioria. O Governo do PT – que é um partido de esquerda que sempre esteve, até então, na oposição – já apresentou, no pleito de 2002, um quadro distinto. As divergências partidárias entre o partido do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e os partidos de alguns de seus aliados políticos (PP e PL), tendem a prejudicar a aprovação da agenda presidencial no Legislativo. Mesmo contando com o apoio dos partidos de esquerda (PSB, PDT, PPS, PC do B e PV), a proporção de cadeiras no Legislativo fica em 46,98%, ou seja, menos de 50%. Tirando PP e PL, o percentual passa para 32,36%. As possibilidades de êxito de um governo de minoria, para que este consiga a aprovação da agenda presidencial, fica dependendo da força de barganha. Se a coalizão PMDB / PFL era imbatível no Governo, a do PT se sucedeu numa crise política. Se antes CPI's não eram tão alarmadas – ou até abafadas –, escândalos políticos eram controlados, agora parece estar havendo um processo mais severo de fiscalização que envolve denúncias de corrupção. Sendo um processo de *accountability* entre poderes e entre Câmaras, é um fator que assinala uma força legislativa maior e, assim, mais equilíbrio entre poderes. Contudo, se o caso for por discordâncias entre partidos e/ou atores políticos, revela apenas o monopólio centro / direita *versus* esquerda partidária.

Em 29 de setembro de 1992, um processo de *impeachment* afastou Fernando Collor de Mello (PRN) da Presidência da República, após ser acusado de envolvimento em corrupção. O processo foi aprovado nas duas Casas Legislativas, conforme estabelecido constitucionalmente. Paulo César Farias (PC Farias), tesoureiro de campanha de Collor, foi também acusado de envolvimento no caso de corrupção. PC Farias passou a responder 16 inquéritos na Polícia Federal. Depois de ficar 152 dias foragido, foi preso. Em 1993, no Brasil, ocorreu o caso intitulado “Máfia dos Anões do Orçamento”, que se refere a uma rede

de extorsão envolvendo membros da Comissão de Orçamento e grandes empresas de construção civil. Foi instalada uma CPI que, de 18 acusados, cassou 6, absolveu 8 e 4 renunciaram o mandato. O caso Waldomiro Diniz, acusado de extorsão, corrupção passiva e gestão fraudulenta, está ainda em andamento na CPI dos Bingos, requerida em 2004, sendo arquivada e reaberta em 13 de julho de 2005, em virtude da instalação das CPI's dos Correios e do Mensalão. Esses são alguns casos de instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito – ou Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) – ocorridos no Brasil. As três últimas CPI's citadas estão ainda em andamento. Já houve menção de *impeachment* do Presidente em gestão, Lula. O que se percebe aqui é que quando o partido presidencial era o PMDB (de José Sarney) ou o PSDB (de Fernando Henrique Cardoso), não ocorreu nenhuma CPI para investigar casos de corrupção. Durante os dois Governos de FHC, houve rumores de que se deveria ter instalado CPI's, para o combate à corrupção, que acabaram sendo abafadas. No Governo de Sarney, em finais de 1988, 29 pessoas, dentre elas o Presidente Sarney, foram acusadas de corrupção. O caso foi abafado. Esses fatos fazem com que fique duvidosa a clareza da *accountability* vertical, no Brasil.

O presidencialismo de coalizão também ocorre no Chile. As duas coalizões existentes nesse país – *Concertación* e *Unión Por Chile* – são sólidas. O percentual de cadeiras na Câmara, nas eleições de 1989, 1993 e 1997, para a *Concertación*, fica em torno de 60%, e para a *Unión Por Chile*, em 40%. Em 2001, portanto, a porcentagem ficou em cerca de 50% para cada coalizão, e o Presidente era do PPD, Ricardo Lagos Escobar, que ganhou em 1999 as eleições numa disputa ferrenha com o adversário da UDI, Joaquín Lavín Infante. Nas eleições anteriores, em 1993, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, do PDC, ganhou as eleições no primeiro turno, com 57,98% dos votos. Ainda antes dele, no pleito de 1989, Patricio Aylwin Azócar (PDC), representando a Coalizão dos Partidos Pela Democracia, ganhou também no primeiro turno, com 55,17%.

À diferença do Chile com o Brasil é a consistência dos partidos. O problema do sistema partidário brasileiro não é tanto o multipartidarismo, mas as mudanças de siglas e o surgimento de novos partidos, com ideologias muito semelhantes aos já existentes, confundindo assim o eleitor. Além disso, a porcentagem de migração partidária no Chile é bem mais baixa que no Brasil, mostrando mais fidelidade partidária dos parlamentares chilenos a seus partidos. Outro fato é a renovação parlamentar, bastante alta no Brasil. O Chile, a partir de 1993, começou a mostrar menor volatilidade eleitoral e maior capacidade política. Enfim, pode-se afirmar que a dinâmica do Legislativo chileno contribui para tornar esse Poder forte e equilibrado ao Poder Executivo.

O gabinete presidencial da Argentina não funciona pela lógica da coalizão<sup>24</sup>. Os dois partidos expressivos – PJ e UCR – dominam o quadro eleitoral. Porém, apesar de menos representativo, o sistema partidário argentino possui dois partidos fortes e coesos. As porcentagens de cadeiras desses partidos, desde 1983, mostram que as migrações partidárias foram baixas. Essa conclusiva levaria ao veredicto de que o Poder Legislativo da Argentina tende a ser equilibrado ao Poder Executivo. Entretanto, de acordo com Rojo (1998), a característica da política argentina, a qual Touraine (1988) chamou de *personalismo da vida política*, afeta a formação do espaço público. Rojo chamou a atenção ainda para o aspecto dicotômico desse personalismo, que manifesta-se em uma atitude de *honra*<sup>25</sup>, almejando o igualitarismo, e outra voltada para um *particularismo individual*<sup>26</sup>, o que não resultam em uma democracia. Assim, o populismo<sup>27</sup> argentino é responsável, em grande parte, pelas opções antidemocráticas dos cidadãos. A herança populista torna o Presidente fortalecido, e o Legislativo subordinado então ao Executivo.

A *accountability* vertical precisa, em primeiro lugar, estar garantido constitucionalmente – eleições, manifestações públicas, liberdade de imprensa – para que tenha condições de se suceder sem repressão. Conforme trechos das Constituições do Brasil, do Chile e da Argentina (em anexo), verifica-se que os três países asseguram todos os critérios de promoção da fiscalização dos eleitores a seus representantes. As três Constituições são consideradas rígidas, de acordo com a classificação de Bryce, que distinguiu entre Constituições rígidas e flexíveis (ROJO, 1998). Observando-se mais atentamente, porém, a Constituição argentina, percebe-se que, mesmo ela sendo rígida e sendo “o esquema dos direitos individuais consagrados pela norma institucional argentina, (...) um ‘verdadeiro sistema de liberdades individuais’” (ROJO, 1998, p.120, tradução nossa), harmonizado pela jurisprudência constitucional da Corte Suprema, as garantias e direitos constitucionais ainda assim não são exaustivas. O conteúdo de suas normas é de uma *mera indicação de preferências*, agregadas e consolidadas de acordo com o *princípio de reserva*, contido no art. 19, dessa Constituição:

<sup>24</sup> Mesmo a coalizão UCR e Frepaso, em 1997, não pode ser considerada uma coalizão governamental, porque a porcentagem de cadeiras na Câmara, desse último partido, é inexpressiva. A força eleitoral é quase que completamente fruto da expressão dos dois partidos nacionais (UCR e do partido oposto, o PJ).

<sup>25</sup> Termo descrito por Guillermo O’Donnell, em “*Y a mí, qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política em Argentina y Brasil*” (1984a).

<sup>26</sup> Termo usado conforme Roberto Da Matta, em “Carnaval, malandros e heróis” (1978).

<sup>27</sup> Como foi o caso, quando na presidência, de Hipólito Yrigoyen, do Partido Radical (UCR), de 1916 a 1922 e de 1928 a 1930; de Juan Domingo Perón, do Partido Justicialista (PJ), de 1946 a 1951 e de 1951 a 1955; de Raúl Alfonsín, do Partido Radical (UCR), de 1983 a 1989; de Carlos Saúl Menem, do Partido Justicialista (PJ), de 1989 a 1995 e de 1995 a 1999 (ROMERO, 2002).

Artículo 19.- Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ello no prohíbe. (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, acesso em 23 de nov. de 2005).

Desta forma, a Constituição da Argentina não garante um universo de possibilidades de ação, cuja lei deve proteger, mas *uma área de reserva*, a qual abrange apenas ações públicas, pois as privadas são consideradas ações que não podem ser qualificadas na jurisdição (ROJO, 1998).

Se na estrutura institucional dos três países a *accountability* vertical está garantido, tem-se que analisar também a dinâmica dos atores envolvidos no jogo político. O Brasil já passou por três referendos: um em 1963, com o objetivo de restabelecer o presidencialismo, que saiu de vigor em 1961, por uma emenda constitucional; em 1993, conforme solicitado na Constituição Federal de 1988, para reafirmar o sistema de governo presidencial; e em 2005, para a proibição do comércio de armas e munição. Na ocasião do *impeachment* de Collor, a imprensa noticiou e a população foi às ruas reivindicar, intitulados de “caras pintadas”. O PRN – criado para Collor se candidatar –, que no pleito de 1990 havia 8% das cadeiras na Câmara de Deputados, passou, no pleito de 1994, a 0,2%, mostrando que o eleitor puniu o partido.

Como se viu anteriormente, parece que o maior equilíbrio entre Executivo e Legislativo, no Chile, aumenta a *accountability* horizontal, inibindo fraudes nas instituições políticas. Desta forma, a ocorrência da *accountability* vertical não fica nítida em acontecimentos concretos, como no Brasil e na Argentina, nos casos de reivindicações populares. A *Transparency International*, que mediu o Índice de Percepção de Corrupção (IPC) de 133 países em 2003, numa pontuação entre 10 (“altamente limpo”) e 0 (“altamente corrupto”)<sup>28</sup>, classificou o Chile em 20º lugar, com pontuação de 7.4. O Brasil ficou com pontuação de 3.9, em 54º lugar. A Argentina ficou em 92º lugar, com 2.5 pontos. O Chile foi o país da América Latina que adquiriu melhor pontuação, seguido pelo Uruguai, em 33º lugar. Talvez isso seja indicativo da postura mais profissional dos políticos chilenos.

Ao verificar o índice de corrupção de Kaufman, Kray & Zoido-Lobaton (2004), chega-se basicamente nas mesmas conclusões. Os dados mostram que o Chile estabilizou-se em 173º lugar; o Brasil aumentou gradativamente o índice de corrupção, passando do 137º lugar, em 1998, para o 113º, em 2002; e a Argentina aumentou a corrupção bruscamente de 1996 a 2002, indo do 124º lugar ao 59º, consecutivamente.

<sup>28</sup> A pontuação do IPC 2003 “se refere a percepções a cerca do grau de corrupção desde o ponto de vista de empresários, acadêmicos e analistas de risco” (*Transparency International*, 2003, p. 5-6).

O processo de centralização na Argentina poderia gerar uma maior *accountability* vertical<sup>29</sup> no país, propiciando a formação de oposição nacional. Porém, por causa dos interesses primordialmente econômicos do Governo federal, somado aos anseios particulares dos agentes políticos, de promoção sócio-econômica e política – característica do personalismo – e o costume da população a esta situação, o sistema político argentino continua deficiente. Mesmo assim, em 1997, parece ter havido um processo de *accountability* vertical, manifestado nas eleições para Câmara de Deputados, pois ocorreu uma dispersão na distribuição de cadeiras, as custas do percentual em que vinha obtendo o PJ. Nessa ocasião, Menem (PJ) estava no segundo mandato e a crise sócio-econômica já estava ficando visível. Em 2001, diante de manifestações populares contra o caos institucional e econômico que o país se encontrou, o então Presidente Fernando De La Rúa (da UCR, coalizão com Frepaso), que compôs um governo de minoria, renuncia ao cargo de Presidente. A UCR, portanto, nas eleições proporcionais de 2001 / 2003, diminui consideravelmente seu percentual de cadeiras na Câmara de Deputados.

Ao contrário do Brasil, o Chile e a Argentina não possuem coincidência em eleições entre poderes Executivo e Legislativo nacionais. Conforme Melo e Anastasia,

(...) um calendário eleitoral assim organizado permite que os eleitores maximizem diferentes clivagens e/ou diferentes identidades em diferentes pleitos, com impacto positivo sobre a representatividade (...) [estimulando] (...) o mecanismo de *accountability* vertical, já que lhes permitem sinalizar suas avaliações para os representantes no momento em que alguns mandatos ainda estão em curso, e não somente quando todos os cargos estão em disputa. (MELO; ANASTASIA, 2004, p. 62).

Foi o que aconteceu com a UCR, na Argentina, no pleito de 2001 / 2003, como se viu logo acima. Contudo, no Brasil também foi observado um caso nítido de punição ao PRN, depois do *impeachment* de Collor.

## 7 Conclusões

A comparação das sete características usadas nessa pesquisa foi feita entre os três países, sendo assim graduados por eles mesmos:

**Tabela 4 – Modelo De Lijphart: Majoritário X Consensual**

	BRASIL	CHILE	ARGENTINA
<b>DIMENSÃO EXECUTIVO-PARTIDOS</b>			
<b>Concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários versus multipartidários</b>	Consensual	Consensual	Majoritário

<sup>29</sup> A *accountability* vertical ocorre mais no interior das províncias, em processos de fiscalização regional de demandas imediatistas. A centralização argentina participaria mais os eleitores da política nacional, e assim estimularia o *accountability* vertical também na nação. Mas as circunstâncias de submissão tendem a intimidar as províncias.

<b>Relações entre Executivo e Legislativo em que o Executivo é dominante versus relações equilibradas entre ambos os poderes.</b>	Majoritário	Consensual	Majoritário
<b>Sistemas bipartidários versus multipartidários.</b>	Consensual	Consensual	Majoritário
<b>Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais versus representação proporcional.</b>	Consensual	Majoritário	Consensual
<b>DIMENSÃO FEDERAL-UNITÁRIA</b>			
<b>Estado unitário e centralizado versus governo federal e descentralizado.</b>	Consensual	Majoritário	Consensual
<b>Concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral versus bicameral.</b>	Consensual	Consensual	Consensual
<b>Constituições flexíveis versus constituições rígidas.</b>	Consensual	Consensual	Consensual

Fonte: adaptado de Lijphart (2003).

Na tabela abaixo estão expostas as variáveis representatividade e efetividade do sistema partidário. Brasil, Chile e Argentina estão configurados pelos sinais *mais* ou *menos*, em cada um dos indicadores dessas variáveis. A comparação foi feita com base apenas nas peculiaridades específicas desses três países. Portanto, eles somente são exclusivos por eles mesmos. Quando houver um “P” ao lado de um sinal *mais* ou *menos*, entenda-se por “progressivo”, ou seja, o sinal que contém um “P” significa que está se encaminhando para uma maior representatividade ou efetividade. Assim como, quando houver um “R”, quer dizer “regressivo”.

**Tabela 5 – Dinâmica Parlamentar: Representatividade & Efetividade**

	BRASIL	CHILE	ARGENTINA
<b>REPRESENTATIVIDADE</b>			
<b>Número efetivo de partidos.</b>	+	+	–
<b>Participação, em cadeiras, dos partidos na Câmara.</b>	+	+	–
<b>Proporcionalidade entre votos e cadeiras (quociente eleitoral geral).</b>	–	+	+
<b>Proporcionalidade entre votos e cadeiras (circunscrição eleitoral).</b>	–	–	–
<b>Formação profissional fora do âmbito político.</b>	+(P)	– (P)	–
<b>EFETIVIDADE</b>			
<b>Fidelidade partidária.</b>		+	

	-		+
<b>Profissionalização política.</b>	+	+	-
	(P em 1998)	(P)	
<b>Estabilidade dos partidos.</b>	-	+	+
<b>Estabilidade ministerial.</b>	-	+	-
<b>Volatilidade eleitoral.</b>	-	+	+
	(P em 1998)	(R em 2001)	
<b>Accountability horizontal.</b>	-	+	-
<b>Accountability vertical.</b>	+	+	-

É interessante, para dimensionar mais atentamente a *accountability* horizontal e vertical, ter acesso a indicadores políticos institucionais de controle à corrupção. Da mesma forma, é importante ver se as democracias consensuais apresentam, realmente, condições sócio-econômicas melhores que as oferecidas pelo modelo majoritário.

### REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. In: **Dados**. Rio de Janeiro: 1988, vol. 31, nº 1, p. 5-34.
- AMORIM NETO, Octavio & BORSANI, Hugo. **Os Determinantes Políticos do Comportamento Fiscal na América Latina**. Rio de Janeiro: PNUD, 2003.
- BAIROS, Mariângela. **Sistemas Eleitorais: Suas Diferenças e Conseqüências**. Porto Alegre, 2003.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (DO CHILE)*. 2004. [www.camara.cl/index2.html](http://www.camara.cl/index2.html). Acesso (último) em nov. de 2005.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. [www2.camara.gov.br/legislacao/constituicaofederal.html](http://www2.camara.gov.br/legislacao/constituicaofederal.html). Acesso (último) em nov. de 2005.
- CAREY, John M. *Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s*. In: **Legislative Politics in Latin America**. New York: Cambridge, 2002, p. 222-253.
- COSTAFREDA, Andrea. *¿Qué instituciones electorales hacen más gobernable la democracia?* In: **Magazine Dhiál**. Cataluña: 2003, nº 38.
- HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN (DA ARGENTINA)*. 2004. [www.hcdn.gov.ar](http://www.hcdn.gov.ar). Acesso (último) em set. de 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- JONES, Mark P. & SAIEGH, Sebastián & SPILLER, Pablo T. & TOMMASI, Mariano. **Políticos Profesionales – Legisladores “Amateurs”**: *el Congreso Argentino en el siglo XX*. Tübingen: Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, 2000.

- JONES, Mark P. & SAIEGH, Sebastián & SPILLER, Pablo T. & TOMMASI, Mariano. **Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators.** Washington: Latin American Studies Association, 2001.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de Governo em 36 países.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MAINWARING, Scott & BRINKS, Daniel & LIÑÁN, Anibal Pérez. **Classificando Regimes Políticos na América Latina: 1945-1999.** In.: **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro: 2001, vol. 44, nº 4, p. 645-687.
- MAINWARING, Scott. **Políticos, partidos e sistemas eleitorais. O Brasil numa perspectiva comparada.** In.: **Novos Estudos Cebrap.** São Paulo, 1991. Nº 29, p. 34-58.
- MARENCO DOS SANTOS, André. **Não se fazem mais Oligarquias como Antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998).** Porto Alegre: UFRGS, 2000, tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.
- MARENCO DOS SANTOS, André. **Nas Fronteiras do Campo Político: Raposas e Outsiders no Congresso Nacional.** In.: **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo: 1997, vol. 12, nº 33, p. 87-101.
- MELO, Carlos Ranulfo F. **Migração Partidária, Estratégias de Sobrevivência e Governismo na Câmara dos Deputados.** Anpocs. Belo Horizonte: 2002.
- MELO, Carlos Ranulfo F.; ANASTASIA, Fátima. **Representação e Democracia no Cone Sul.** In.: **Plenarium: Poder Legislativo & Democracia Contemporânea.** Brasília, 2004. Ano 1, nº 1, p. 57-77.
- MUSTAPIC, Ana María. **Oscillating Relations: President and Congress in Argentina.** In.: **Legislative Politics in Latin America.** New York: Cambridge, 2002, p. 23-47.
- NICOLAU, Jairo. **Dados Eleitorais do Brasil (1982-2004).** Rio de Janeiro: 2005.
- NOHLEN, Dieter & FERNÁNDEZ B., Mario. **El Presidencialismo Renovado: Instituciones y cambio político en América Latina.** Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1998.
- NOLTE, Detlef. **El Congreso Chileno Y Su Aporte A La Consolidación Democrática En Perspectiva Comparada.** In.: **Revista de Ciência Política.** 2003, vol. XXIII, nº 2, p. 43-67.
- OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO.** Retirado do site [http://observatorio.iuperj.br/archive/Boletim\\_Fevereiro.pdf](http://observatorio.iuperj.br/archive/Boletim_Fevereiro.pdf). Acesso em nov. de 2005.
- O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias.** Lua Nova. 1998. Nº 44.
- PIPPA NORRIS DATA.** Retirado do site <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Data/Data.htm>. Acesso em dez. de 2005.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD).** **La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas e ciudadanos.** Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.
- ROJO, Raúl Enrique. **El Sistema Político Argentino.** In.: TAVARES, José Antonio Giusti & ROJO, Raúl Enrique. [org.]. **Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998. P. 23-152.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SARTORI, Giovanni & MORLINO, Leonardo [comp.]. **La Comparación en las Ciencias Sociales.** Madrid: Alianza editorial, 1994.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL: 1993 – 2003. Índice de Percepciones de Corrupción de 2003 de Transparency International.** Berlim: Transparency International, 2003.
- VALENZUELA, Arturo. **El Quiebre de la Democracia en Chile.** Santiago: Flacso, 1989.
- WEBER, Max. **Ciencia e Política: Duas Vocações.** São Paulo: Cultrix, 1968.