

Novos atores de representação na América Latina e os custos de entrada na competição eleitoral

Débora Duque
Universidade Federal de Pernambuco
debora.duque88@gmail.com

Renata Cavalcanti
Universidade Federal de Pernambuco
renataaguiar.cavalcanti@hotmail.com

Área Temática: Partidos e sistemas partidários

Resumo

Várias constituições na América Latina permitem que organizações não-partidárias (movimentos sociais, grupos étnicos) participem da competição eleitoral. Como variam os conceitos e prerrogativas destes atores? Existem diferenças práticas substanciais entre partidos e organizações não-partidárias na regulação da competição? Este trabalho se debruça sobre as legislações de 11 países latino-americanos para identificar os critérios e barreiras impostos ao ingresso de outras organizações (movimentos sociais, grupos étnicos) e indivíduos não vinculados a partidos na arena eleitoral. Nossa hipótese é de que a presença ainda pouco significativa desses atores não-partidários na competição está relacionada aos custos de entrada no pleito, que na prática equivalem aos custos dos partidos políticos institucionalizados, tais como burocracia para criação, acesso a financiamento e à propaganda. Considerando que, ao longo do processo de transição democrática, alguns países optaram pela quebra formal do monopólio partidário da representação política, nos coube investigar em que medida a previsão legal para a participação de outros atores foi apenas simbólica ou, de fato, significou uma abertura institucional que viabilize o acolhimento de outras formas de representação. Nossos resultados levam à conclusão de que esses novos atores estão caminhando de forma limitada para os pleitos nacionais.

***Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de
Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política
(ALACIP). Montevideo, 26 ao 28 de julho de 2017.**

Introdução

Como os atores não-partidários foram incorporados à arena eleitoral na América Latina? Ao longo do processo de redemocratização, diversos países expandiram os limites da competição à entrada de candidaturas independentes e de outras organizações, não vinculadas a partidos. O objetivo deste trabalho, portanto, é compreender, em que medida, os requisitos e prerrogativas concedidos a esses novos atores lhes conferem vantagens em relação às condições previstas aos partidos

O trabalho se insere nos debates sobre as transformações dos sistemas partidários na América Latina e sobre o papel representativo dos partidos políticos nas democracias contemporâneas. Para o continente latino-americano, o diagnóstico dominante da literatura faz referência à hipótese do desalinhamento entre partidos e eleitores (DALTON, MCALLISTER & WATTENBERG, 2003), ao fraco enraizamento dos partidos na sociedade, à alta fragmentação e o baixo nível de competitividade no sistema partidário (MAINWARING & TORCAL, 2005), aliado ao processo de cartelização (KATZ & MAIR, 1995). Segundo essa tese, os partidos teriam se tornado “agentes do Estado”, passando a empregar recursos estatais para garantir a própria sobrevivência e impedir ou dificultar o acesso de novos atores.

Análises mais recentes, no entanto, já desafiaram a tese de cartelização, apontando para o alto nível de competitividade dos processos eleitorais nos países da região e para abertura da competição à entrada de novos competidores (PÉREZ-LIÑAN & TAROUCO, 2016). Tarouco, Duque e Cavalcanti (2017) mapearam os casos em que as legislações partidárias dos países previam a participação de outros atores que não os partidos na disputa eleitoral. Além de não serem maioria, os casos em que houve essa abertura não se traduziram em ameaça à posição preponderante ocupada pelos partidos.

A fim de contribuir para o debate, este trabalho partiu da hipótese de que a presença ainda pouco significativa dos atores não partidários poderia estar relacionada aos requisitos para entrada no pleito e às barreiras de acesso aos recursos do Estado, tais como financiamento público direto e propaganda gratuita ou subsidiada. Nesse sentido, foram analisadas as legislações partidárias de 11 países, vigentes em 67 eleições para o legislativo nacional, na fase de redemocratização.

O trabalho está dividido da seguinte forma: primeiramente, trazemos a discussão da literatura sobre a transformação dos partidos e sistemas partidários e, em seguida, o debate sobre regulação partidária e suas tipologias; na segunda seção, apresentamos a metodologia, os dados e a discussão dos resultados para, por último, debatermos as considerações finais e as lacunas a serem preenchidas pela futura agenda de pesquisa.

Os partidos políticos e a crise da representação

Qual o papel desempenhado pelos partidos políticos nas democracias contemporâneas, especialmente, nas mais recentes? Esse é um objeto de discussão constante da literatura partidária, que toma como ponto de partida a ideia da representação. Sartori (1982) chama a atenção ao considerar que “um partido é uma parte de um todo” (SARTORI, p. 47, 1982) e serve como um canal de expressão dos interesses da sociedade junto ao Estado.

Ainda entre os autores clássicos, Duverger (1970) traz a preocupação sobre a origem dos partidos e os classifica em dois tipos: os partidos de massa e os partidos de quadros. Essa segunda categoria tem como base as elites parlamentares do século XIX, com viés liberal ou conservador. Já o primeiro caso surge com a expansão dos direitos de sufrágio e o crescimento dos movimentos de reivindicação trabalhista.

Todas essas teorias derivam de argumentos sobre a democracia representativa, a qual, através de normas eleitorais do Estado, estabelece um grupo de indivíduos, os representantes para governarem em nome do povo, os representados (SCHUMPETER, 1961). A partir da segunda metade do século XX, no entanto, surgem os diagnósticos apontando o que seria uma “crise” dos partidos, que estariam perdendo cada vez mais suas bases de sustentação (DALTON, MCALLISTER & WATTENBERG, 2003; KATZ & MAIR, 1995; SCHMITTER, 2001). Em outras palavras, eles estariam em declínio, ao menos no que se refere ao seu papel representativo clássico (MANIN, 1992).

A guinada nas discussões sobre o papel desempenhado pelos partidos surge ao lado da ideia de que eles devem ser definidos, estritamente, pelo ambiente em que atuam, a arena eleitoral (PANEBIANCO, 2005), e, sendo assim, estariam dispostos a ampliar suas bases ideológicas (KIRCHMEIER, 2012) para atender um lastro cada vez maior de eleitores e conquistar votos. Para Katz e Mair (1995), se as funções representativas sofreram um abalo, o aspecto

organizacional e o vínculo dos partidos com o Estado se fortaleceram ao longo do tempo, culminando, em alguns casos, no que os autores chamaram de “cartelização”. Esse processo é definido “*by the interpenetration of party and the state, and also by a pattern of inter-party collusion*” (KATZ & MAIR, p. 17, 1995).

A problemática já posta sobre o declínio dos partidos nas democracias já consolidadas, ganhou contornos ainda mais profundos na análise sobre as democracias recentes, como é o caso dos países da América Latina. O sistema partidário do continente já foi diagnosticado como de baixa institucionalização com partidos pouco enraizados, que lidam com um contexto eleitoral de alta volatilidade, fraca competitividade e alta instabilidade (MAINWARING & TORCAL, 2005). Recentemente, Pérez-Liñán e Tarouco (2016) refutaram a tese de cartelização dos sistemas partidários na América Latina, apresentando dados sobre a competitividade das eleições e o nível de abertura à entrada de pequenos partidos e outros atores.

Na América Latina, o período de transição democrática foi marcado pela adoção de leis partidárias e eleitorais (MOLENAAR, 2012), entendidas como uma estratégia dos novos governos para blindar e se proteger do passado de choques e instabilidades (FREIDENBERG, 2007)

Suas sucessivas reformas (FREIDENBERG & DOSEK, 2016) tiveram como alvo ora a imposição de barreiras de acesso à competição, ora a flexibilização das regras para ingresso de novos competidores, seja mediante a criação de novos partidos ou a participação de atores não-partidários. Os movimentos de abertura e restrição são entendidos tanto como uma resposta às crises de legitimidade vividas pelas elites políticas (SCHELIS, 2013) e à demanda pela ampliação dos canais de representação (TANAKA, 2005; NORRIS, 2011), como também uma estratégia racional dos legisladores para ampliar seu espaço de dominação e restringir o surgimento de novas forças concorrentes (NEGRETTO, 2009).

Diante desse contexto, qualquer tentativa de compreender o papel relegado aos partidos nessas novas democracias e sua interação com outros atores de representação no âmbito eleitoral passa pela análise dessas legislações. Nas sessões seguintes, o conteúdo da regulação será analisado para responder à pergunta: nos casos em que a competição eleitoral é aberta a atores não partidários, quais incentivos e restrições específicos os distinguem dos partidos políticos?

O que as leis partidárias têm a dizer?

Um dos instrumentos capazes de sinalizar em que medida os partidos políticos perderam, ampliaram ou mantiveram seu protagonismo no exercício das funções representativas e eleitorais são as legislações partidárias. Consideradas ferramentas formais de validação legal sobre o papel desempenhado pelas agremiações partidárias nas democracias contemporâneas (MOLENAAR, 2012), elas guardam o poder de afetar não só o desenvolvimento organizacional dos partidos e sistemas partidários, mas a natureza da competição eleitoral como um todo (BÉRTOA; PICCIO & RASHKOVA, 2015).

Para fins deste trabalho, entendemos por legislação partidária todo o conjunto de normas que se relacionam, de alguma forma, aos partidos políticos, incluindo não só as leis partidárias propriamente ditas, mas também leis eleitorais, leis de financiamento de campanha ou partidário, constituições, entre outras (MÜLLER & SIERBERER, 2006). Elas determinam os critérios para formação dos partidos, às vezes chegam a incidir sobre as características de sua organização e funcionamento e definem os atores que terão acesso ao processo eleitoral, estabelecendo requisitos mínimos e prerrogativas.

De acordo com o grau de abertura e obstrução conferido aos partidos políticos, Janda (2005) classifica as legislações partidárias em permissivas, restritivas, proibitivas e promocionais. O modelo promocional de regulação, em termos mínimos, é aquele que confere aos partidos políticos o monopólio da representação e do acesso à competição eleitoral. Outras formas implícitas de promoção (MOLENAAR, 2013) devem ser, no entanto, consideradas, como a provisão financiamento público direto para custear gastos de campanha ou das atividades ordinárias, além do acesso gratuito à mídia.

Por outro lado, o modelo permissivo trata o partido como um dos muitos atores de representação possível, sem conferir-lhe grandes vantagens sobre os outros grupos ou organizações. Também são normas que não costumam impor custos altos para a formação de partidos ou lançamento de candidaturas, sejam elas partidárias ou independentes.

Já o modelo seletivo ou prescritivo pode se traduzir em normas que restringem a participação no processo eleitoral aos partidos, impõem critérios mais rígidos para a constituição dos mesmos e incidem sobre o formato de organização interna dos partidos numa tentativa de combater a fragmentação política (JANDA, 2005; MOLENAAR, 2013). Por fim, o modelo proibitivo seria aquele em que se nega ao partido um status legal.

Uma constante nas reformas das legislações da América Latina foram as alterações nos critérios para o registro de partidos e o ingresso na arena eleitoral (MOLENAAR, 2012), especialmente na última década. Até o início da segunda metade do século XX, observou-se o predomínio, na regulação partidária, de critérios qualitativos para a constituição de partidos (SCHERLIS, 2015), o que, no contexto de Guerra Fria e polarização ideológica a nível mundial, tinha como objetivo combater a formação dos *left-wing parties*.

A partir da década de 80, tendo como pano de fundo o processo de transição democrática na maioria dos países, tornou-se comum a introdução de critérios quantitativos (SCHERLIS, 2015), que definem níveis mínimos de representatividade – como número de filiados ou apoiadores – para ter acesso ao processo eleitoral. Quanto a isso, Scherlis (2015) identificou uma ‘tendência dominante’, ao longo da última década, de endurecimento das regras de acesso que, a princípio, poderia ser considerada conflitante com o movimento observado em alguns países no sentido de permitir a participação de candidatos independentes ou de outras organizações, como associações de cidadãos e grupos étnicos.

A questão levantada pelo autor é, em que medida, esse segundo movimento, de fato, contraria a primeira tendência. Numa primeira instância, poderia se interpretar esse movimento aparentemente paradoxal como, na verdade, uma tentativa de quebra do monopólio partidário sobre a competição eleitoral, diminuindo o papel preponderante exercido pelo partido, a partir do incentivo à introdução de novos atores. Essa hipótese, no entanto, só pode ser confirmada mediante não só a observação dos casos em que a permissão para participação no processo eleitoral ultrapassou as fronteiras partidárias, mas sobretudo por meio da análise das barreiras e condições impostas a esses novos formatos de candidatura.

Em que medida os requisitos de acesso e as prerrogativas concedidas foram maiores ou menores do que os previstos aos partidos? Se essas condições de acesso não são, no mínimo, igualitárias, cabe questionar se, de fato, as reformas retiraram dos partidos o seu protagonismo na arena eleitoral. Essa é análise que o presente trabalho se dispõe a fazer nas próximas seções.

Dados e método

Nesta análise, utilizamos os dados¹ coletados nas Constituições e nas leis eleitorais e partidárias vigentes em cada eleição legislativa nacional em 18 países da América Latina. O período de análise se restringe ao ano que se deu início ao processo de redemocratização nos países até 2015 (ano da última eleição analisada), totalizando 180 casos. Nossa amostra, no entanto, se limitou aos casos em que a legislação permitia a participação de atores não-partidários na competição eleitoral. No total são 67 casos em 11 países: Chile, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Honduras, Venezuela, México, República Dominicana, Panamá e Peru. No quadro 1, é possível observar o recorte analítico deste trabalho.

Quadro 1 – Países analisados

País	Número de eleições com permissão de outros atores^a	Período
Bolívia	4	2005 – 2014
Chile	6	1993 – 2013
Colômbia	6	1986 – 2014
Equador	8	1996 – 2013
Honduras ^c	7	1985 – 2013
México	1	2015
Panamá	2	2009- 2015
Paraguai	6	1991 – 2013
Peru ^b	7	1980 – 2011
República Dominicana	10	1978 – 2012
Venezuela ^b	10	1973 – 2005

^aA partir da redemocratização

^b As eleições de 1963 e 1968 foram retiradas da amostra pela dificuldade em relação aos dados referentes às legislações

^c Excluimos a eleição de 2009 em Honduras porque ocorreu em período não democrático ou semidemocrático, de acordo com critérios de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013).

Fonte: Elaboração das autoras (2017).

Quando prevista na legislação, a participação de atores não-partidários na competição eleitoral pode-se dar de duas formas, sendo uma delas na forma de candidatura independente ou pleiteadas por diversos tipos de organizações que não os partidos. Em trabalho anterior, Tarouco, Duque e Cavalcanti (2017) apontaram como a abertura a esses atores variou ao longo do tempo nos países latino-americanos. Na tabela 1, é possível observar que, em quase metade das eleições analisadas no período de redemocratização, a prerrogativa de

¹ A base de dados será disponibilizada pelas autoras mediante solicitação às autoras

participação era exclusiva dos partidos. Em alguns casos, a permissão foi concedida para um dos dois tipos alternativos de atores e, em outros, para ambos simultaneamente.

Neste trabalho, porém, para além da permissão à entrada de outros atores na competição eleitoral, buscou-se verificar e comparar em que termos isso ocorreu. O objetivo foi tentar compreender em que medida os legisladores buscaram introduzir mecanismos legais para não só permitir a participação de outros atores, mas também incentivá-las, conferindo-lhes instrumentos para garantir algum grau de competitividade em relação aos partidos.

Tabela 1: Frequência dos tipos de atores não partidários nas eleições analisadas

			Candidaturas de outras organizações		Total N (%)
			Não	Sim	
Candidaturas independentes	Não	n (Resid. Ajust.) ²	91 (3,6)	46 (-3,6)	137 (75,3%)
	Sim	n (Resid. Ajust.)	16 (-3,6)	29 (3,6)	45 (24,7%)
Total N (%)			107 (58,8%)	75 (14,2%)	182 (100,0%)

Pearson chi² = 13,322 p = 0.000

Fonte: Tarouco, Duque & Cavalcanti (2017).

Nos casos em que o acesso à arena eleitoral foi aberto à entrada de candidatos e organizações não-partidárias, nos coube avaliar se esses atores alternativos enfrentaram, do ponto de vista legal, obstáculos maiores que os partidos, desfrutaram de vantagens ou disputaram em iguais condições. Assim, foram escolhidas quatro variáveis que, segundo Katz (2015) indicam a capacidade dos atores de ingressar na competição e, ao mesmo tempo, ter acesso a recursos públicos ou privilégios para participar da disputa. São elas: (1) *ballot access*³, (2) acesso gratuito ou subsidiado aos meios de comunicação; (3) financiamento público eleitoral direto; (4) outros tipos de financiamento público direto.

² Os resíduos correspondem à diferença no número de desvios padrão, entre o número de casos observados em cada célula e o número que seria esperado no caso da hipótese nula de independência das duas variáveis da tabela, isto é, se a distribuição de casos entre as combinações possíveis dos dois tipos de atores não-partidários fosse homogênea ou aleatória. Resíduos maiores que 1,96 (ou menores que -1,96) indicam frequências observadas com probabilidade menor ou igual a 5 %, ou seja, valores que muito dificilmente seriam encontradas se não houvesse de fato uma associação entre as regras sobre os dois tipos de atores não partidários.

³ Para os atores não-partidários, o *ballot access* reúne os requisitos exigidos para o lançamento de candidaturas; no caso dos partidos, considera-se os custos quantitativos para o seu reconhecimento, uma vez que, uma vez reconhecidos, eles gozam de acesso imediato à arena eleitoral, sem exigência de requisitos adicionais. A equivalência entre indicadores de *ballot access* e *party formation costs* é considerada por Scherlis (2015)

Para cada caso, as variáveis foram codificadas de acordo com a previsão legal em relação aos partidos e atores não-partidários. Buscou-se observar se as facilidades e barreiras impostas a estes últimos eram maiores, menores ou iguais àquelas aplicadas aos partidos. As variáveis, seus conceitos e suas codificações estão organizadas no quadro a seguir:

Quadro 2 – Resumo das variáveis

Variável	Conceito	Categorias
<i>Ballot Access</i>	Mede os requisitos quantitativos para o ingresso na competição eleitoral ^a (Ex.: assinaturas de apoio, número mínimo de adeptos, distribuição territorial)	0 = requisitos para o lançamento candidaturas por partes dos atores não-partidários são maiores do que os impostos aos partidos; 1 = exigências são iguais para ambos; 2 = requisitos para o lançamento de candidaturas não-partidárias são menores
Acesso gratuito ou subsidiado aos meios de comunicação	Indica como a legislação estabelece acesso gratuito ou subsidiado aos meios de comunicação (públicos ou privados) durante o período eleitoral, considerando a garantia do espaço e o tempo de exposição	0 = os partidos possuem vantagens de acesso aos meios de comunicação; 1 = condições iguais entre candidatos partidários e não-partidários ^a ; 2 = as candidaturas não-partidárias possuem vantagens sobre os partidos.
Financiamento público eleitoral direto	Indica os recursos destinado pelo Estado para cobrir gastos relacionados à campanha eleitoral	0 = recursos previstos aos partidos são maiores do que aos atores não-partidários; 1 = recursos previstos são equivalentes para ambos ^a ; 2 = recursos recebidos pelas candidaturas não-partidárias são maiores que as dos partidos.
Outros tipos de financiamento público direto	Indica os recursos destinados pelo Estado de forma ordinária, fora do período eleitoral, para cobertura de gastos correntes de partidos e/ou atores não partidários	0 = recursos previstos aos partidos são maiores do que aos atores não-partidários; 1 = recursos previstos são equivalentes para ambos ^b ; 2 = recursos previstos pelos atores não-partidários são maiores que para os partidos.

^a Nenhum país demonstrou que os candidatos não-partidários possuem vantagens sobre os partidos.

Fonte: Elaboração das autoras (2017).

A codificação das variáveis acima foi aplicada a cada caso e sua combinação resultou numa tipologia, que identifica os *status* conferidos aos atores não-partidários nas eleições de cada país, em termos de acesso à competição (*ballot access*) e acesso a recursos (meios de comunicação, financiamento eleitoral, outros financiamentos). Dessa forma, é possível observar como variaram as condições oferecidas aos atores não-partidários, desde a redemocratização, na América Latina. Essas condições se expressam, de forma agregada, nas sete categorias enumeradas abaixo, em comparação com o que a legislação prevê para os partidos políticos:

1. Atores não-partidários precisam cumprir maiores requisitos de *ballot access* e têm menos acesso a recursos do Estado;

2. Atores não-partidários precisam cumprir maiores requisitos de *ballot access*, mas dispõem de igual acesso a recursos do Estado;
3. Atores não-partidários precisam cumprir os mesmos requisitos de *ballot access*, mas têm menos acesso a recursos do Estado;
4. Atores não-partidários precisam cumprir menores requisitos de *ballot access*, mas têm menos acesso a recursos do Estado;
5. Atores não-partidários precisam cumprir menores requisitos de *ballot access*, têm as mesmas condições de acesso a recursos do Estado no período eleitoral (financiamento público eleitoral e meios de comunicação), mas não têm acesso aos outros tipos de financiamento de caráter ordinário
6. Atores não-partidários precisam cumprir mesmos requisitos de *ballot access* e têm as mesmas condições de acesso aos recursos do Estado no período eleitoral e não-eleitoral
7. Atores não-partidários precisam cumprir menores requisitos de *ballot access* e têm as mesmas condições de acesso aos recursos do Estado no período eleitoral e não-eleitoral.

Quadro 3 – Resumo da codificação

		Acesso a recursos estatais	
		Menos acesso do que os partidos	Acesso igual ao dos partidos
Ballot access	Requisitos maiores que dos partidos	Categoria 1: tanto a entrada quanto a permanência são mais difíceis para atores não partidários	Categoria 2: a entrada é mais restrita, mas a permanência é igual
	Requisitos iguais	Categoria 3: a entrada é igual, mas a permanência é mais difícil para atores não partidários	Categoria 6: a regulação não distingue atores partidários e não-partidários
	Requisitos menores	Categorias 4 e 5: a entrada é facilitada, mas a permanência é mais difícil	Categoria 7: a entrada é facilitada e a permanência é igual

Fonte: Elaboração das autoras (2017).

As categorias foram ordenadas de forma crescente, de acordo com o grau de vantagens oferecidas às candidaturas não-partidárias quando comparadas às provisões legais previstas aos partidos. O nível máximo de vantagem possível, a partir de uma combinação *ótima* entre as variáveis, seria aquele em que os requisitos de *ballot access* fossem menores do que os exigidos às agremiações partidárias para as candidaturas independentes e as condições de acesso aos recursos estatais, em suas três categorias, fossem maiores. Essa seria uma situação

em que as candidaturas não-vinculadas a partidos teriam vantagens expressivas na competição em relação às agremiações partidárias.

Essa categoria, no entanto, não se materializou no contexto latino-americano. Com base na classificação produzida acima, é possível perceber que a categoria que mais agrega vantagens aos competidores não-partidários é a número 7, em que esses atores têm mais facilidades para lançar candidaturas e dispõem das mesmas condições e acesso à propaganda nos meios de comunicação e aos dois tipos de financiamentos. A segunda melhor situação é a número 6, em que competidores partidários e não partidários são tratados da mesma forma na legislação.

Por outro lado, a situação em que competidores não-partidários estão em pior situação em relação aos partidos políticos é a número 1, em que as exigências para a entrada são maiores e o acesso a recursos é menor.

Na tabela 3 abaixo, é possível observar como se distribui as categorias de acesso de candidaturas não vinculadas a partidos ao longo da redemocratização:

Tabela 3 – Distribuição das categorias nas candidaturas não-partidárias			
Categoria	Número de casos (eleições legislativas)	Percentual	Países
1	12	16,4%	Honduras (1985-2001); República Dominicana (1998-2012); Venezuela (1998-1999)
2	7	9,6%	República Dominicana (1978 – 1994); Venezuela (2000-2005)
3	2	2,7%	Honduras (2005-2013)
4	19	26%	Chile (1993-2013); México (2015); Panamá (2009-2014); Paraguai (1991-1998); Peru ^a (1980c - 1985c); Venezuela (1973 - 1993).
5	9	12,3%	Colômbia (1994-1998); Paraguai (2003-2008)
6	6	8,2%	Bolívia (2005-2014); Peru (2000-2001).
7	18	24,7%	Colômbia (1986-1991); Equador (1996-2013); Peru ^a (1980-1995)

^a As eleições de 1980, 1985 e 1995 foram subdivididas em dois casos cada por haver dois tipos de permissão para participação de atores não-partidários e cada tipo foi categorizado de forma separada.

Fonte: Elaboração das autoras (2017).

Como observado na tabela 3, 24,7% dos casos correspondem à categoria 7 e é perceptível que ela está restrita para os países andinos: Colômbia, Equador e Peru. Em relação à categoria 6, em 8,20% dos casos os partidos e atores não-partidários apresentam os mesmos requisitos em relação às 4 variáveis. Esse status igualitário pode ser, a princípio, um indicativo da intencionalidade de se abrir a competição, ainda de que forma mais tímida do que o expresso nos casos da categoria 7. Ao menos legalmente, pode-se considerar que há uma inclinação à quebra do monopólio partidário, uma vez que outros formatos de candidaturas alcançam o mesmo *status* dos partidos dentro da disputa eleitoral, como no caso da Bolívia (2005 – 2014) e do Peru (2000 – 2001).

Em 12,3% dos casos, os atores não-partidários têm privilégios em relação aos partidos quanto ao ingresso na competição, mas nas outras variáveis, eles são iguais, exceto que não têm direito ao fundo permanente. Na maioria dos casos (26%), ocorre que no ingresso na competição, os atores não partidários possuem mais vantagens, porém o acesso à propaganda e ao financiamento é menor.

Como é razoável considerar que essa distinção tem desdobramentos sobre a competitividade dos atores no processo eleitoral, os casos foram enquadrados numa categoria à parte. Entendemos que não seria adequado nem o inserir na primeira categoria, em que os atores gozam das mesmas prerrogativas quanto à propaganda e aos dois tipos de financiamento, tampouco seria prudente remetê-los à categoria 4, em que a única vantagem desfrutada pelos atores não-partidários seria a facilidade de ingresso na disputa, sem os mesmos incentivos referentes à propaganda e financiamento.

As categorias 1, 2 e 3 guardam em comum o fato de não oferecerem nenhum tipo de vantagem aos atores não-partidários que pretendam ingressar na arena eleitoral. São categorias que reúnem os casos em que, embora exista a permissão legal para a participação de candidatos não-vinculados a partidos, não se oferecem nem facilidades de acesso nem de condições de competição. Isso sinaliza para a preocupação em manter a supremacia dos partidos na esfera eleitoral, ainda que formalmente tenha havido a abertura da competição.

Uma nova classificação sob a perspectiva dos atores não-partidários

Na primeira seção deste trabalho, acerca do debate teórico sobre os partidos e o papel das legislações partidárias, explicamos brevemente a classificação utilizada por Janda (2005) para caracterizar esses diferentes instrumentos de regulação. A tipologia, no entanto, foi construída sob a perspectiva das condições e normas estabelecidas aos partidos políticos.

Para fins didáticos, nossa proposta é agrupar as categorias produzidas e explicadas na seção anterior nos rótulos semelhantes aos utilizados pelo autor, mas, desta vez, sob a perspectiva dos atores não-partidários. Aplicando os mesmos critérios é possível classificar as legislações vigentes em cada eleição como *promocionais*, *permissivas*, *restritivas* e *proibitivas*⁴ no que se refere às condições oferecidas aos atores não-partidários para participação na arena eleitoral.

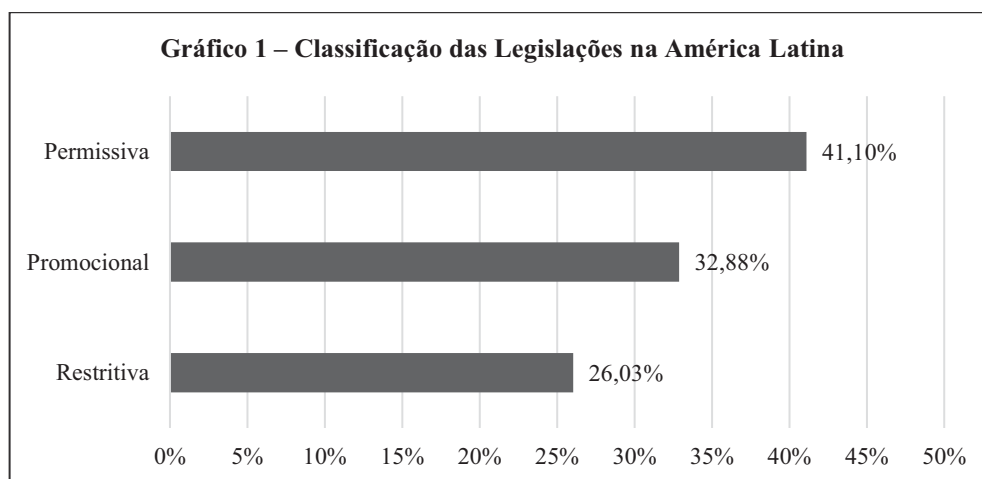
Janda (2005) considera que são promocionais as legislações que incluem “formas implícitas de promoção de candidaturas”, tais como o acesso à propaganda gratuita e ao financiamento público. Em nossa análise, consideraremos como promocionais os casos relativos às categorias 6 e 7. Neles os atores não-partidários têm, no mínimo, o acesso aos mesmos tipos de recursos estatais que os partidos e enfrentam custos menores ou semelhantes para participar da competição.

Foram classificadas como permissivas os casos em que a legislação, ainda que facilitasse os requisitos de *ballot access*, não conferia às mesmas condições de acesso aos recursos estatais, seja a propaganda nos meios de comunicação ou os dois tipos de financiamento público. São os casos reunidos nas categorias 4 e 5.

Já as categorias 1,2 e 3 podem ser enquadradas no rótulo de *restritivas* porque, apesar da permissão, não oferecem nenhum tipo de vantagem aos atores não-partidários, seja em termos de *ballot access*, seja no acesso aos recursos provenientes do Estado.

Na Tabela 3 e no Gráfico 1, é possível observar como varia a distribuição dessas categorias da legislação na América Latina, no período de redemocratização.

⁴ O rótulo *proibitivo*, utilizado pelo autor, não se aplica aos casos analisados neste trabalho, porque se referem às legislações em que não consta a permissão para candidaturas não-vinculadas a partidos.



Fonte: Elaboração das autoras (2017).

Considerando que tratamos apenas dos casos em que há nas legislações a abertura à participação de candidaturas não-vinculadas a partidos nas eleições legislativas nacionais, cabe observar que o padrão mais frequente é do tipo “permissivo” em que se facilita as condições em termos acesso, mas sem a concessão de benefícios relacionados à propaganda e financiamento estatal. Além de ser a mais frequente, essa categoria foi a que também se distribuiu por eleições em um número maior de países (seis). As legislações do tipo restritivas predominaram em 26,03% das eleições e ocorreram em três países: Venezuela, Honduras e República Dominicana.

Já as legislações de caráter promocional, embora tenham significado 32,88% dos casos analisados, foram registradas apenas no grupo formado exclusivamente pelos países andinos (Equador, Colômbia, Peru e Bolívia), o que sugere que características específicas dessa região podem contribuir para explicar essa particularidade.

Na próxima seção, oferecemos uma análise mais detalhada sobre as sucessivas mudanças adotadas nas legislações de cada país no que se refere à abertura para participação de outros atores na competição eleitoral, ao longo da redemocratização.

A abertura para candidaturas não-partidárias: uma análise dos casos *promocionais*

Nesta seção, oferecemos uma análise mais detalhada sobre as sucessivas mudanças adotadas nas legislações no que se refere à abertura para participação de outros atores na competição eleitoral. Devido à limitação de espaço, a descrição irá se deter apenas sobre os países que, em algum momento da sua trajetória na redemocratização, adotaram leis categorizadas como *promocionais* em relação ao ingresso de candidaturas não-vinculadas a partidos.

a. Bolívia (2005 – 2014)

Desde que abriu a competição eleitoral para atores não-partidários, em 2004, a Bolívia estabeleceu, por meio da *Ley de Agrupaciones Políticas e de Pueblos Indígenas*, um status igualitário para todos os tipos de atores. Um dos princípios expressos no início do texto legislativo é o da “Igualdade”, segundo o qual “*Las Agrupaciones Ciudadanas, Pueblos Indígenas y Partidos Políticos, conforme naturaleza, participan en los procesos electorales en igualdad de condiciones ante la Ley*”.

Para adquirirem registro e conquistar a prerrogativa de lançar candidatos, tanto os partidos, como povos indígenas ou agrupações políticas devem comprovar o patrocínio de um percentual de eleitores equivalentes a 2% dos votos válidos na última eleição. Em relação à propaganda eleitoral de televisão, a lei estabelece que os meios de comunicação estatal concedam gratuitamente espaço igual e dentro dos mesmos horários aos partidos, agrupações e povos indígenas que tenham postulado candidatos. A ordem de apresentações é estabelecida por sorteio.

Quanto ao financiamento, garante-se uma provisão anual de recursos a todos os atores que tenham alcançado, ao menos 3% dos votos válidos nas eleições anteriores. Em ano eleitoral, o montante destinado aos partidos, povos indígenas e agrupações é maior, sendo metade concedido previamente, com base na votação anterior e metade enviado após o pleito, de forma proporcional aos votos alcançados. Essa regra foi válida para as eleições de 2005 e 2006.

A partir do pleito de 2009, no entanto, fica proibido, pela lei nº 3925 de 2008, o financiamento político – eleitoral e ordinário - com recursos do Estado. A nova lei destina os recursos ao Fundo Nacional de Solidariedade e Equidade “a favor dos descapacitados”. Ainda que haja uma restrição no acesso ao financiamento público, considerado pela literatura um instrumento para garantir um mínimo de equidade na disputa entre os diversos atores, é relevante observar que a mesma restrição se estendeu, formalmente, a todas as categorias de atores políticos.

Não se alterou, ao menos do ponto de vista legal, o status igualitário entre eles, ainda que caiba questionar, do ponto de vista prático, quais os atores foram beneficiados com a medida. Balliván (2011) registra que as eleições de 2009 foram uma das menos equitativas do período

democrático boliviano e marcadas por uma forte presença da propaganda governamental em favor dos candidatos vinculados ou apoiados pelo governo.

Segundo esse diagnóstico, o fim do financiamento público terminou por desequilibrar o jogo eleitoral não sob o ponto de vista dos tipos de atores (partidários versus não-partidários), mas de acordo com o lado ao qual estavam vinculados na competição (governo versus oposição).

b. Equador (1996 – 2013)

Desde que abriu, a partir das eleições de 1996, a competição eleitoral para a inserção de atores não-partidários, o Equador se enquadra nas experiências latino-americanas que concederam as maiores condições de acesso a essas modalidades de candidaturas. Ao lado de reformas no sistema eleitoral, a abertura, motivada pelo resultado da consulta popular feita em 1994, quebrou o ciclo, iniciado em 1978, de institucionalização do sistema partidário equatoriano e contribuiu para debilitar as organizações partidárias, especialmente as de caráter nacional (FREINDEBERG & SAEZ, 2001).

Desde 1996 até 2013, os requisitos exigidos dos movimentos e agrupações políticas independentes são menores do que os custos de formação do partido, ao passo em que ambos desfrutam das mesmas condições de financiamento estatal e propaganda gratuita. Em termos de *ballot access*, a legislação exige, desde 1996, que os movimentos políticos apresentem apenas o apoio de 1% do eleitorado *empadronado*. Se nas eleições anteriores esses mesmos movimentos tiverem alcançado, ao menos, 0,5% dos votos válidos, essa exigência cai.

Já para os partidos políticos, se fixa um limite mínimo de 1,5% de assinaturas que ainda devem estar distribuídas, até 2007, em ao menos 10 províncias, sendo três das mais populosas do país. A partir de 2009, o requisito da distribuição territorial sobe. O partido deve comprovar apoio em 50% das províncias e uma delas deve estar entre as três mais populosas.

Quanto à propaganda eleitoral gratuita, até 2009, não está prevista na legislação para nenhum dos atores. A partir da eleição de 2013, proíbe-se a compra de espaço por parte dos partidos políticos e movimentos e, em contrapartida, garante-se espaço na imprensa escrita, rádio e televisão, de forma igualitária, a todos os atores políticos que apresentem candidaturas.

A legislação do Equador também prevê, desde 1996, o acesso a um fundo partidário permanente a todos os partidos e movimentos políticos que tenham alcançado 4% dos votos válidos nas últimas eleições legislativas nacionais. Do fundo, 60% do montante é distribuído em partes iguais e 40% de forma proporcional à votação obtida no último pleito. Em ano eleitoral, partidos e movimentos tem acesso a um financiamento específico, também de forma igualitária.

A partir de 2009, a mudança ocorre apenas nos critérios de distribuição dos recursos estatais. Partidos e movimentos seguem tendo as mesmas prerrogativas, mas cria-se um novo requisito de acesso. Para receber contribuições do estado, os atores devem ter conquistado 4% dos votos válidos nas duas eleições legislativas nacionais anteriores ou possuir ao menos três representantes na Assembleia Nacional, ou 8% das *alcadías*, ou ainda um *concejel* eleito em cada um de, pelo menos 10% dos *cantones* do país.

c. Colômbia (1986 – 2014)

De um sistema que, na prática, funcionava como bipartidário, desde o pacto firmado, em 1958, pela Frente Nacional para alternância entre os partidos liberais e conservador, a Colômbia saiu, nas eleições de 1986, para um cenário de abertura total ao ingresso de novos partidos e de atores não-partidários. Até as eleições de 1991, manteve-se uma legislação classificada como promocional no que se refere às prerrogativas de acesso às organizações sem vínculos partidários.

Desde 1986, a distinção feita pela legislação colombiana se deu entre os atores que possuíam registro de pessoa jurídica e os atores sem o registro de pessoas jurídica. Em todos os processos eleitorais até 2014, ambos tinham permissão para participar das eleições, mas os requisitos de acesso eram menores para estes últimos, ainda que, ao longo do tempo, as barreiras tenham crescido gradativamente.

Até o pleito de 1991, não havia requisitos adicionais para candidaturas de organizações sem pessoa jurídica. A partir das eleições de 1994, começou a ser exigida uma cota mínima de apoio, correspondente a 20% da razão entre o eleitorado da circunscrição e o número de cadeiras em disputa, requisito que permaneceu válido até as últimas eleições analisadas, em 2014.

Os requisitos para o registro de pessoa jurídica também aumentaram ao longo do tempo. Na eleição de 1986, o registro era concedido mediante a apresentação de assinaturas de 10 mil

eleitores, número que a partir do pleito de 1991 subiu para 50 mil e assim permaneceu até as eleições de 2006, quando a cota saltou para 2% do eleitorado. Em 2014, a exigência mínima para a aquisição de pessoa jurídica foi ainda maior: 3%. Esse movimento ascendente em torno do estabelecimento de requisitos de acesso ao processo eleitoral, tanto para atores partidários como não-partidários, pode ser encarado como uma resposta aos efeitos iniciais da reforma aprovada no início dos anos 90, que resultou numa grande proliferação de organizações políticas e fragmentação partidária (LONDOÑO, 2015).

Em relação à propaganda em veículos estatais ou subsidiada pelo Estado, a legislação colombiana nunca fez diferenciação entre os atores com pessoa jurídica ou não. Até o pleito de 1991, cada grupo deveria comprar seu espaço nos meios privados. A partir das eleições de 1994, ficou garantido acesso gratuito e de forma igualitária a todos os atores nos canais públicos, ao longo dos 30 dias que antecedem a eleição[5].

Em termos de financiamento eleitoral, a legislação colombiana também não criou barreiras distintas de acesso entre os atores com ou sem personalidade jurídica. O financiamento estatal foi concedido a partir de 1991. Para as eleições de 2014, a regra fixou uma cota mínima de votos – equivalente a 50% do quociente eleitoral - a ser atingido pelos atores políticos para terem direito aos recursos.

Para além dos requisitos de *ballot acces*, a grande distinção entre os atores com e sem personalidade jurídica está no acesso ao Fundo Partidário permanente, instituído na Colômbia, a partir das eleições de 1994. Apenas as organizações com registro de personalidade jurídica podem ter acesso, anualmente, a esses recursos, o que, em tese, lhes confere uma vantagem significativa, em termos de poder de organização.

d. Peru (1980 – 2001)

Com o retorno ao regime democrático e o processo eleitoral sendo inaugurado em 1980, o Peru abriu a competição política a dois tipos de atores: partidos, *agrupaciones independientes* e *listas independientes*. Em termos de competitividade, a principal diferença entre eles residia nos requisitos de *ballot access*, que foram se tornando mais restritivos ao longo do tempo.

Nas eleições inaugurais do período de redemocratização, partidos e *agrupaciones independientes* obtinham registro mediante a comprovação do apoio de 40 mil eleitores. A diferença é que, no caso dos partidos, era exigida também a presença em, pelo menos, metade

dos *departamentos* do país. Para a apresentação das *listas independientes*, eram requeridas 30 mil assinaturas por cada lista de candidatos ao Senador e 3 mil assinaturas por cada candidato a deputado.

Na eleição seguinte, em 1985, os custos para a formação de um partido político aumentam de sobremaneira. O apoio mínimo exigido pela legislação é o de 100 mil eleitores, enquanto no caso das *agrupaciones* e *listas independientes* os requisitos seguem o mesmo do pleito anterior. A diferença pode ser interpretada como um claro incentivo ao ingresso outras organizações que não os partidos na arena eleitoral.

Esse período coincide com o período de enfraquecimento dos partidos políticos, fenômeno atribuído, entre outras questões, ao contexto de crise econômica, ao aumento da violência política no final da década de 80 e ao mau desempenho dos principais partidos no governo (Tanaka, 1998). Esse movimento contribuiu para a proliferação de candidatos e movimentos independentes, que têm a figura de Alberto Fujimori como símbolo, fazendo com que a década de 90 fosse denominada como a "década da antipolítica" (RUIZ et al, 2013).

Um movimento restritivo só vem acontecer no pleito de 2000, quando a cota mínima de apoio para a formação de um partido passar a corresponder a 4% do eleitorado nacional, o equivalente a cerca de 480 mil eleitores, e a permissão para candidaturas de *listas independientes* deixa de existir. No caso das *agrupaciones* o critério é o mesmo válido para os partidos. No pleito seguinte, em 2001, a barreira tanto para partidos como para *agrupaciones* cai para 1%, configurando-se na última eleição peruana em que atores não-partidários tiveram abertura para participar.

No que se refere ao acesso à propaganda nos meios estatais, o espaço era o mesmo para partidos, *agrupaciones* e *listas independientes* nas eleições de 1980 e 1985. A diferença estava apenas no tempo de exposição. Os primeiros tinham direito a 30 dias de campanha e os últimos a apenas 20. Nas eleições de 1995, o tempo era repartido proporcionalmente de acordo com os votos obtidos na eleição anterior. Já nos pleitos de 2000 e 2001, a legislação não fazia menção a essa prerrogativa para nenhum dos tipos de atores.

Quanto ao financiamento, no período analisado, ainda não havia previsão legal para nenhum dos atores. A questão só foi regulamentada, em 2003, a partir da criação da Lei dos Partidos Políticos.

Resultados e discussão: tendência de abertura ou restrição, afinal?

A análise das regras vigentes nas últimas eleições inseridas no recorte deste trabalho permite observar em que medida há ou não um movimento em direção a uma maior abertura da competição eleitoral à participação de atores desvinculados dos partidos políticos. Nas seções anteriores, foi possível identificar que essa abertura teve um alcance limitado. A prevalência de regras promocionais, com claros incentivos à participação e à competitividade desses novos atores correspondeu a apenas 32,88% dos casos e a um grupo específico, formado por quatro países andinos. Olhando para o cenário atual, é possível observar que esse grupo ficou ainda mais restrito, conforme fica demonstrado no Quadro 4.

O Peru, desde 2003, fechou totalmente a competição à participação de outros atores, garantindo o monopólio dos partidos, e passou a integrar os casos de legislação *proibitiva para competidores não-partidários*, predominante no continente. A Colômbia, desde 1994, assumiu uma legislação de caráter *permissivo* ao introduzir o financiamento partidário permanente e restringi-lo, exclusivamente, ao uso das organizações políticas com pessoa jurídica, deixando os grupos sem registro em desvantagem.

Quadro 4 – Classificação da legislação quanto aos competidores não-partidários nas últimas eleições

Classificação	Países	Última Eleição
Promocional	Bolívia	2014
	Equador	2013
Permissiva	México	2015
	Colômbia	2014
	Panamá	2014
	Chile	2013
	Paraguai	2013
Restritiva	Honduras	2013
	República Dominicana	2012
	Venezuela	2005

Fonte: Elaboração das autoras

Embora enquadrada na categoria permissiva desde então, a Colômbia protagonizou sucessivos movimentos de aumento dos custos de entrada na competição, como já relatado na seção anterior, culminando o endurecimento das regras para acesso ao financiamento eleitoral. Organizações com ou sem pessoa jurídica precisam atingir, ao menos, metade do

quociente eleitoral para ter acesso aos recursos públicos destinados a cobrir os gastos de campanha.

O Equador se mantém no restrito grupo de países que oferecem aos atores não-partidários uma legislação de caráter *promocional*, mas aumenta, em sua reforma mais recente, as barreiras de acesso. No último pleito analisado, em 2013, os requisitos de *ballot access* para os movimentos políticos subiu de 1% para 1,5% de apoio dos eleitores *enpadronados*, o que pode ser considerado como uma tentativa de restringir a competição de algum modo.

Os exemplos mais recentes em favor de uma abertura são protagonizados pelo México, nas eleições de 2015, e pelo Panamá, desde as eleições de 2009. Esses foram os momentos em que os dois países optaram por inserir atores não vinculados a partidos dentro da arena eleitoral, mas de forma tímida. Nos dois casos, foi adotada uma legislação do tipo permissiva, em que se concede vantagens no *ballot access*, mas condições menores de acesso propaganda e financiamento estatal, mantendo intacto, de certo modo, o protagonismo dos partidos, ao menos do ponto de vista legal.

Movimentos de abertura também foram protagonizados por Honduras e a República Dominicana, mas em ambos os casos, a mudança foi insuficiente para suas legislações abandonarem o status de *restritivas* aos novos atores não-partidários. Desde as eleições de 2005, Honduras introduziu o financiamento estatal às candidaturas independentes, mas em caráter mais limitado do que é oferecido aos partidos. Também manteve as desvantagens em relação ao usufruto da propaganda eleitoral gratuita e barreiras de acesso à competição semelhante às dos partidos, exigindo o apoio mínimo de 2% do eleitorado.

No caso da República Dominicana, tem-se a introdução do financiamento público eleitoral e permanente, a partir das eleições de 1998. Atores não-partidários tem acesso apenas à primeira categoria de financiamento e de forma menor do que os partidos. A legislação insere também a garantia da propaganda gratuita, de forma igualitária, a partidos e outros atores, mas segue impondo a estes últimos requisitos maiores para o lançamento de candidaturas.

A mudança protagonizada pela Venezuela, a partir das eleições de 2000, põe fim ao financiamento estatal de qualquer natureza, tanto para os partidos como para as *agrupaciones de ciudadanos*. A medida foi vista como uma forma de enfraquecer as organizações partidárias que, até então, tinham acesso a mais recursos do que os outros tipos de atores. No quesito financiamento, ambos passam a dividir o mesmo *status*. A medida, no

entanto, não foi suficiente para retirar o caráter restritivo da lei da Venezuela, que seguiu impondo maiores barreiras de acesso às *agrupaciones independientes* do que aos partidos. O Quadro 5 sumariza o caráter das últimas reformas realizadas nas legislações dos países quanto às candidaturas não-partidárias.

Quadro 5 – Reformas mais recentes em cada país⁵

Tipo da reforma	País	Conteúdo da reforma
Abertura	México (2015)	Abertura da competição a atores não partidários
	Panamá (2009)	Abertura da competição a atores não-partidários
	Honduras (2005)	Introdução de financiamento público para candidaturas independentes
	República Dominicana (1998)	Introdução de financiamento público e acesso aos meios de comunicação para os independentes
Restrição	Colômbia (2014)	Aumento dos requisitos para ter acesso ao financiamento público para obter registro de partido.
	Equador (2013)	Critérios de <i>ballot access</i> aumenta de 1% para 1,5% dos eleitores <i>enpadronados</i>
	Peru (2001)	Proibição do lançamento de candidaturas não-partidárias

Fonte: Elaboração das autoras (2017).

Apesar dos recentes movimentos de abertura, percebe-se o alcance limitado dessas mudanças, uma vez que a maioria das legislações se caracteriza por serem permissivas ou restritivas, concedendo a permissão para a participação de outros atores, sem garantir-lhes o mesmo acesso a recursos estatais que são conferidos aos partidos políticos.

Observa-se ainda que, mesmo nos casos mais recentes que ainda guardam legislações promocionais, com incentivos aos ingressos de outros atores, existe também um movimento sucessivo no sentido de aumentar as barreiras de acesso, seja para partidos ou atores não-partidários. Também é preciso considerar que as experiências de adoção de legislações promocionais ao ingresso de outros atores foram vivenciadas por apenas três países ao longo do período de redemocratização (Peru, Bolívia e Equador).

⁵ Consideramos as reformas que alteraram o status dos atores não-partidários em relação aos partidos, em que foi possível observar um caráter restritivo ou de abertura em relação aos primeiros. Por essa razão, não classificamos as reformas da Venezuela (1999) e Bolívia (2014), que proibiram o financiamento público a ambos, nem as reformas do Chile (2003) e Paraguai (2013) também relativas às normas de financiamento

Considerações finais

Se a América Latina experimentou, ao longo do período de redemocratização, casos de abertura da competição eleitoral ao ingresso de atores não-partidários, percebe-se, por outro lado, o alcance limitado desse movimento. Para além da constatação, já feita em análises anteriores, de que essa permissão à participação de organizações e candidatos independentes não foi um traço predominante no continente (TAROUCO, DUQUE & CAVALCANTI, 2017), observa-se ainda que as desvantagens em termos de incentivos e condições de participação, em comparação aos partidos, prevaleceram.

Os resultados indicam que, mesmo nos casos em que houve quebra do monopólio partidário na arena eleitoral, o protagonismo dos partidos se manteve, especialmente, em relação ao acesso a recursos estatais (financiamento público direto e propaganda). Longe de refutar os achados que já apontaram a insuficiência da tese da cartelização para explicar as transformações nos sistemas partidários da América Latina (TAROUCO & PÉREZ-LIÑAN, 2016), a constatação indica, no entanto, que, ao menos do ponto de vista legal, a supremacia dos partidos está longe de ser abalada pelo ingresso desses novos atores.

Como este trabalho se debruçou sobre as legislações válidas para as eleições legislativas nacionais, resta saber se o padrão identificado é semelhante para outros níveis de análise. Alguns países latino-americanos abriram a competição para atores não-partidários apenas em pleitos regionais e municipais ou impõem a essas candidaturas requisitos diferentes do que é exigido no âmbito nacional.

Novas análises ainda têm o desafio de explicar, sob a perspectiva da escolha racional, a motivação dos legisladores para efetuarem reformas de abertura da competição ao ingresso de outros tipos de atores e quais os fatores podem explicar a concessão de maiores ou menores incentivos de participação às candidaturas não-partidárias. Também cabe avaliar como o grau de flexibilidade das normas se traduziu ou não, de fato, na conquista de cadeiras por parte dos atores independentes

Referências

BALLIVIÁN, Salvador Romero. **Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales em América Latina en el inicio del siglo XXI**. In: CASAS-ZAMORA, Kevin et al (Eds). *Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos*. Secretaria General de la Organización de Los Estados Americanos, 2016. P. 93-133.

CASAL-BÉRTOA, Fernando; PICCIO, Daniela Romée; RASHKOVA, Ekaterina R. **Party law in comparative perspective**. Working paper series on the legal regulation of political parties, 2012.

DALTON, Russel; WATTENBERG, Martin; MCALLISTER, Ian. **Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2000

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

FREINDENBERG, Flávia. **Democracia interna em los partidos políticos**. In: *Tratado De Derecho Electoral Comparado De América Latina*. NOHLEN, Dieter et. al. México (DF): Fondo de Cultura Económica. 2007. P.627-678

FREIDENBERG, Flávia; SAEZ, Manuel Alcántara. **Los dueños del poder: los partidos políticos em Ecuador (1978-2000)**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador. 2001

FREINDENBERG, Flávia; DOSEK, Tomás. **Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos**. In: SOLDEVILLA, Fernando Tuesta (Ed.). *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima: PNUD, JNE y Escuela de Gobierno de la PUCP, 2016. P. 73-103

JANDA, Kenneth. **Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives**. Adopting party law, National Democratic Institute of International Affairs, Washington, 2005.

KATZ, Richard; MAIR, Peter. **Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party**. *Party Politics* 1(1): 5-28. 1995.

KIRCHHEIMER, Otto. **A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental**. *Revista Brasileira de Ciência Política* (7): 349-385, 2012.

LONDOÑO, Juan Fernando. **La travesía de una democracia incomplete: reformas políticas en Colombia (1991-2015)**. In: CASAS-ZAMORA, Kevin et al (Eds). *Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos*. Secretaria General de la Organización de Los Estados Americanos, 2016. (p.186-226)

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. **Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização**. *Opinião Pública* 11(2): 249-286, 2005.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995

MOLENAAR, Fransje. Latin American regulation of political parties: Continuing trends and breaks with the past. 2012

MOLENAAR, Fransje. Legitimising political party representation: Party law development in Latin America. **International Political Science Review**, v. 35, n. 3, p. 324-338, 2014..

MÜLLER, Wolfgang C; SIEBERER, Ulrich. **Party Law**. In: Handbook of Party Politics. KATZ, Richard; CROTTY, William J. London: Sage Publications. 2006. P. 435-445.

NEGRETTO, Gabriel (2009). **La reforma electoral en América Latina: Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas**. In: TORO, Sergio; WALTER, Ignacio (Eds.). *Reforma del sistema electoral chileno*. Santiago de Chile: PNUD y CIEPLAN. 2009. P. 63-102.

NORRIS, Pippa. **Cultural explanations of electoral reform: A policy cycle model**. West European Politics, v. 34, n. 3, p. 531-550, 2011.

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

RUIZ, Gabriela; GARCÍA, Sebastián; MERCADO, Lucía y VELA, Estelí. **La fortaleza del sistema de partidos en los 80 y el auge de la antipolítica en los 90 en el Perú: un análisis estadístico descriptivo del nivel subnacional**. Politai: Revista de Ciencia Política, Año 4, segundo semestre, N°7. 2013. P.133-159.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro, Zahar / UnB, 1982.

SCHERLIS, Gerardo. **La política de la reforma electoral en América Latina: entre la apertura y el cierre de los sistemas políticos a través de la regulación electoral y de partidos**, Desarrollo Económico, en prensa. 2015.

_____. **Parties and ballot access in Latin America: a new trend in a new political context**. In: International Conference Political Legitimacy and the Paradox of Regulation, Leiden, January. 2013. p. 22-25

_____. **Political legitimacy, fragmentation and the rise of party-formation costs in contemporary Latin America**, "International Political Science Review", vol. 35, no 3, pp.307-323, 2014.

SCHMITTER, Philippe. **Parties Are Not What They Once Were**. En Diamond, Larry and R. Gunther. Political Parties and Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

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

TANAKA, Martin. **Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005**, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2005.

TAROUCO, Gabriela; DUQUE, Débora; CAVALCANTI, Renata. **Regulação partidária e novos atores da representação política na América Latina**. Desafios democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada, compiladores Juan Bautista de Lucca, Renata Peixoto de Oliveira e Alfredo Fernandez de Lara Gaitán, UNR editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017.

TAROUCO, Gabriela; PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Competitiveness of Party Systems in Latin America**. 8th European Council for Social Research on Latin America Conference, Salamanca – ES. 2016.

ZOVATTO, Daniel. **Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina**. Lectura regional comparada, en Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, D.Zovatto ed., International IDEA, Mexico, D.F., 2006.