

40º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

24 A 28 DE OUTUBRO DE 2016 - CAXAMBU – MG

ST21 - Partidos e sistemas partidários

Regulação partidária e novos atores da representação política na América Latina

*** VERSÃO PRELIMINAR ***

Gabriela Tarouco
Universidade Federal de Pernambuco
gabrielat@uol.com.br

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

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

Resumo

Como varia o papel dos partidos políticos nas novas democracias latino americanas? A incorporação de novos atores legitimados para o exercício da representação política estaria ameaçando o monopólio dos partidos? O trabalho se insere no debate da literatura sobre transformações nos papéis desempenhados pelos partidos políticos para testar a hipótese de que, assim como observado em outras regiões do mundo, na América Latina os partidos políticos vêm dividindo espaço com outros tipos de atores no exercício da representação política. Para testar esta hipótese identificamos, nas legislações partidárias de 18 países da América Latina a permissão do exercício da representação política por atores não partidários (outros tipos de organizações e indivíduos não vinculados a partidos). A análise compreende o período desde a redemocratização até 2015 e a unidade de análise é a eleição para o legislativo nacional. Nossos achados incluem a identificação de diferentes trajetórias na regulação da competição pelos países e apenas poucos casos de reformas foram no sentido da ampliação a novos tipos de atores. Concluímos que na América Latina, pelo menos no nível da formal, não se confirma o diagnóstico de enfraquecimento do monopólio dos partidos políticos na representação.

Gabriela Tarouco

Débora Duque

Renata Cavalcanti

Introdução

Partidos políticos já não são mais o que eram antigamente, já não representam mais os seus eleitores como se esperava que representassem e por isso as perspectivas teóricas que lhes conferem monopólio da representação vem sendo objeto de debate e revisão. Este é um diagnóstico frequente entre analistas tanto acadêmicos quanto leigos. Pelos mais variados motivos, muitos países, inclusive na América Latina, vêm fazendo reformas para permitir o acesso de movimentos sociais, comunidades étnicas e candidatos independentes à competição eleitoral. Estaria este movimento confirmando o diagnóstico de fracasso dos partidos políticos? A abertura a novos atores legitimados para a competição eleitoral estaria ameaçando o monopólio partidário da representação política?

Estas questões são sugeridas pela literatura teórica sobre papéis e funções dos partidos políticos (Duverger 1970; Sartori 1982; Downs 1999) e pela literatura empírica sobre os processos de transformação dos partidos e sistemas partidários no mundo inteiro a partir do final do século XX (Katz and Mair 1995; Dalton and Wattenberg 2000; Schmitter 2001).

A agenda de pesquisa em que este trabalho se insere diz respeito às novas configurações dos sistemas partidários na América Latina depois da redemocratização. Todos os 18 países estudados inauguraram, nos seus processos de transição, novas instituições políticas e adotaram novas leis partidárias e eleitorais. Em muitos casos o próprio papel

¹ Este trabalho reúne alguns resultados parciais de um trabalho que ainda está em andamento. Quaisquer comentários e sugestões são muito bem-vindos. Agradecemos a Everton Lira, Brhenno Vieira e Eliza Salvador pela ajuda com a coleta da legislação.

dos partidos políticos foi redefinido, tanto como atores da competição democrática quanto como autores da regulação do seu próprio funcionamento.

Ao mesmo tempo em que em alguns países os partidos ganharam poder ao assumirem o controle dos organismos de gestão eleitoral (Tarouco 2016), em outros os partidos perderam espaço para outros tipos de atores que passam a ter direito de competir pela representação eleitoral: candidatos independentes, não partidários, movimentos sociais, organizações de vários tipos.

Em quase todos os casos, entretanto, a regulação partidária foi sendo alterada com o passar do tempo, tanto para impor controles mais rigorosos sobre a criação de novos partidos e as suas atividades de campanha, por exemplo, quanto para conceder subsídios estatais para a sua sobrevivência (Tarouco and Pérez-Liñan 2016).

Este paper procura identificar, nesta nova regulação, elementos que permitam concluir se (e em que medida) atores não partidários, como os movimentos étnicos, por exemplo, estariam ocupando espaços dos partidos políticos nestas novas democracias.

Este artigo analisa a legislação eleitoral e partidária vigente em cada eleição legislativa de 18 países da América Latina desde a redemocratização² para identificar como varia a abertura dos sistemas políticos à competição eleitoral por atores não partidários.

Nossa hipótese é de que, assim como observado em outras regiões do mundo, na América Latina os partidos políticos vêm dividindo espaço com outros tipos de atores no exercício da representação política.

O procedimento para testar a hipótese será a identificação, nas legislações partidárias nacionais, da permissão do exercício da representação política por atores não partidários (movimentos sociais, indivíduos não vinculados a partidos ou outros tipos de organizações). O objetivo geral é descrever a variação dos atores legitimados, nas legislações nacionais, para o exercício da representação política. Nossos procedimentos se enquadram no que Gerring (2012) chama de método descritivo tipológico de redução da complexidade pela sistematização de distintas trajetórias do processo de regulação da competição em que classificamos os países da América Latina.

O artigo prossegue da seguinte forma: na próxima seção apresentamos o debate teórico em que nossa problemática se insere e apresentamos nossas hipóteses; em seguida,

² Adotamos a classificação de Mainwaring e Pérez-Liñan (2013) sobre democracia, semidemocracias e autoritarismo.

descrevemos os dados compilados e apresentamos nossa análise empírica; em seguida discutimos nossos resultados e por fim concluímos com um resumo dos nossos achados, implicações e agenda de pesquisa.

O debate teórico sobre as transformações no papel dos partidos políticos

O debate sobre o que é um partido e qual a sua função é antigo e começou com a ideia de representação. Autores da democracia liberal definiam que o objetivo fundamental de um partido é representar os interesses dos eleitores.

Na literatura clássica sobre os partidos políticos a função representativa é invariavelmente tomada como elemento fundamental da definição de partido. Esta perspectiva pode ser identificada implicitamente na tipologia de Duverger (1970[1951]) que classifica os partidos como de quadros ou de massas conforme a base cujos interesses eles representam e também em Sartori (1982[1976]), que explicitamente conceitua partidos como canais de expressão e canalização dos eleitores para o governo.

A função representativa, entretanto, vem se enfraquecendo nos modernos partidos políticos ao redor do mundo. Desde os anos 50 e 60 do século XX a busca dos partidos pela expansão das suas bases eleitorais (e o consequente afrouxamento das suas raízes sociais) já vinha sendo apontada na ciência política (Downs 1999; Kirchheimer 2012).

A literatura do final da década de 90 em diante registrou este enfraquecimento no que ficou conhecido como o processo de desalinhamento: a queda generalizada nos indicadores de identificação entre cidadãos e partidos seria evidência da crise dos partidos políticos nas democracias avançadas (Dalton and Wattenberg 2000).

Enfraquecidas nos partidos políticos, as funções representativas e expressivas teriam passado a ser compartilhadas com outros tipos de organizações e a ciência política passou então a rediscutir o próprio conceito de partido político (Schmitter 2001).

No fluxo da terceira onda de democratização (Huntington 1994), o debate se instala em torno do descompasso entre os pressupostos da ciência política a respeito dos papéis fundamentais dos partidos políticos e a falta de institucionalização dos sistemas partidários nas democracias em processo de consolidação. Os sistemas partidários das

novas democracias começam a ser estudados como casos de fraco enraizamento dos partidos na sociedade, baixa estabilidade nos padrões de competição, falta de autonomia das organizações partidárias em relação aos líderes e especialmente, baixa legitimidade conferida pelos atores políticos uns aos outros. (Mainwaring e Torcal 2005).

Exatamente este último aspecto pode ajudar a compreender a ampliação da competição a atores não partidários na América Latina: se no delicado contexto da transição os partidos não confiam uns nos outros como adversários leais às regras do jogo, seria razoável esperar que também a opinião pública condicionasse sua confiança no novo sistema à ampliação da oferta política para incluir atores tradicionalmente excluídos, e, portanto, isentos da desconfiança herdada dos períodos autoritários.

A adoção de regras mais permissivas ou mais restritivas para a competição eleitoral pode também ser compreendida do ponto de vista da escolha racional dos legisladores. Assim como na decisão por um modelo ou outro de sistema eleitoral (Colomer 2005), os legisladores escolheriam manter ou suspender o monopólio dos partidos políticos na representação de acordo com seus interesses eleitorais e as perspectivas que cada alternativa lhes oferece de vê-los atendidos.

Outra perspectiva sobre a adoção de reformas em regras eleitorais é aquela baseada no modelo da demanda no ciclo de políticas públicas (Norris 2011). Legisladores levariam em conta, nas suas escolhas, as demandas expressas pela sociedade. Assim, a demanda social por inclusão de grupos organizados não partidários na política representativa poderia levar à adoção de reformas como respostas dos decisores à opinião pública e ao eleitorado. Esta perspectiva está de acordo com o argumento da conquista da representação política como produto da luta dos grupos sociais por reconhecimento, como por exemplo, os movimentos étnicos nos países andinos.

Independentemente das causas que teriam provocado a ampliação dos atores legitimados na competição eleitoral, a consequência necessária é o compartilhamento da função representativa, antes restrita aos partidos, agora com outros tipos de instituições. Se o exercício da função representativa já não distingue os partidos políticos de outras organizações, como identificá-los? Estaríamos mesmo diante de uma crise dos partidos políticos e do próprio modelo de representação partidária?

A resposta (negativa) a esta pergunta começa a aparecer já nas décadas de 80 e 90: os partidos políticos deveriam ser definidos por suas novas funções ou pelas suas

atividades e pelo ambiente em que operam. Panebianco (2005[1982]) rejeita o que chama de preconceitos sociológico e teleológico na definição de partidos e propõe que eles sejam identificados pela sua atividade específica de disputar votos no ambiente específico da arena eleitoral. Katz e Mair (1995) contestam o diagnóstico de crise dos partidos, afirmando que apenas sua face representativa estaria em declínio, enquanto sua organização interna e suas relações com o estado estariam na verdade se fortalecendo.

As consequências deste debate para o estudo dos partidos políticos e sistemas partidários são profundas. Para mantermos a função representativa como requisito indispensável do conceito, muitas das organizações contemporâneas no mundo todo que usam este nome teriam que ser redefinidas, por não cumprirem o papel de expressar e canalizar demandas de bases sociais identificáveis. Além disso, teríamos que incluir no conceito aquelas organizações que não usam o rótulo de partido político, mas que exercem de fato a representação política de grupos sociais. Se, por outro lado, adotamos como critério a disputa por votos na arena eleitoral e o consequente exercício de cargos públicos, devemos reincorporar aquelas organizações que, usando ou não o nome de partidos, participem da competição por postos políticos, independente de representarem ou não qualquer segmento social.

Para as finalidades desta pesquisa, precisamos saber se quando a legislação de um país admite a apresentação de candidaturas por outros tipos de organização que não os partidos políticos, o que está acontecendo é uma ampliação efetiva dos atores legitimados da representação política ou se se trata de alguma formalidade legal, apenas nominal, específica.

As seções seguintes tratam de identificar como as leis adotadas nos países da América Latina desde a transição democrática variam quanto a restringir aos partidos a prerrogativa de lançar candidatos ou admitir candidaturas independentes e de outros tipos de organização.

Dados e Método

Os dados utilizados nesta análise foram coletados através das Constituições e das leis eleitorais e de partidos políticos vigentes em cada eleição legislativa em 18 países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), no período que vai desde a redemocratização até 2015.³ O Quadro 1 apresenta a amostra de eleições analisadas.

Quadro 1: Eleições analisadas

País	Número de eleições	Período
Argentina	18	1983 a 2015
Bolívia	9	1985 a 2014
Brasil	8	1986 a 2014
Chile	6	1993 a 2013
Colômbia	20	1958 a 2014
Costa Rica	17	1949 a 2014
El Salvador	10	1985 a 2015
Equador	15	1979 a 2013
Guatemala	8	1990 a 2015
Honduras ⁴	7	1985 a 2013
México	10	1988 a 2015
Nicarágua	7	1984 a 2011
Panamá	5	1994 a 2014
Paraguai	7	1989 a 2013
Peru	8	1980 a 2011
República Dominicana	10	1978 a 2012
Uruguai	6	1989 a 2014
Venezuela	11	1963 a 2005
Total	182	1949 a 2015

Para cada uma destas eleições, codificamos duas variáveis, conforme a legislação vigente: permissão para apresentação de candidaturas por organizações não partidárias e permissão para apresentação de candidaturas independentes. Ambas foram codificadas de forma binária, indicando apenas se a permissão constava ou não da legislação vigente

³ Os softwares utilizados para a compilação desses dados foram o Microsoft Excel 2013 e o Stata 13. O banco de dados construído nessa pesquisa estará disponível em breve mediante solicitação às autoras.

⁴ Excluímos a eleição de 2009 em Honduras porque ocorreu em período não democrático ou semidemocrático, de acordo com critérios de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013).

no ano de cada eleição.⁵ Esta operacionalização foi escolhida inicialmente porque os textos legais distinguem partidos políticos, outras organizações políticas e candidaturas independentes, e assim nossa pesquisa define dois tipos de candidaturas não partidárias: independentes e apresentadas por outras organizações.⁶

Além disso, codificamos uma variável para continuidade ou reforma da regulação, codificando se a legislação vigente em cada eleição era a mesma da eleição anterior, se era uma regra nova mais restritiva do que a que regeu a eleição anterior, ou se era mais permissiva em relação a candidaturas não partidárias⁷.

A primeira análise descritiva dos dados mostra que em metade dos pleitos a legislação atribuía exclusivamente aos partidos políticos o lançamento de candidaturas. Em alguns casos (36%), abriu-se a prerrogativa para outras organizações e em menos de 25% das eleições analisadas a legislação admitia candidaturas independentes, não vinculadas nem a partidos ou outro tipo de organização. Do total de eleições analisadas, a legislação foi ainda de caráter mais amplo em 29 delas (16%), estendendo simultaneamente o direito à apresentação de candidaturas tanto a outras organizações como a candidatos independentes.

Os dados da tabela 1 ainda mostram que, no total, a permissão para o lançamento de candidaturas por outras organizações que não os partidos foi ainda mais frequente (36,3%) do que a abertura para candidatos independentes (24,7%).

⁵ Em alguns poucos casos que admitiam candidaturas não partidárias apenas em algumas situações específicas ou para outros cargos que não o legislativo nacional (Bolívia em 2002, México em 1988 e Nicarágua em 1990 e 1996), as permissões foram codificadas como ausentes.

⁶ O desenvolvimento das análises mostrou, contudo, que esta distinção formal pode não corresponder a conceitos teoricamente distinguíveis. Em alguns casos, como na Venezuela, por exemplo, a legislação menciona “grupos de eleitores” entre os atores que podem apresentar candidaturas, mas exige deles que cumpram os mesmos requisitos formais dos partidos. O mesmo ocorre com a forma como a legislação de Honduras trata as “candidaturas independentes”.

⁷ As primeiras eleições realizadas no início de cada período democrático logo em seguida da transição em cada país foram codificadas como inaugurais, em que não se aplica a variável de continuidade ou reforma.

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.) ⁸	91 (3,6)	46 (-3,6)	137 (75,3%)
	Sim	n (Resid. Ajust.)	16 (-3,6)	29 (3,6)	45 (24,7%)
Total N (%)			116 (63,7%)	66 (36,3%)	182 (100,0%)

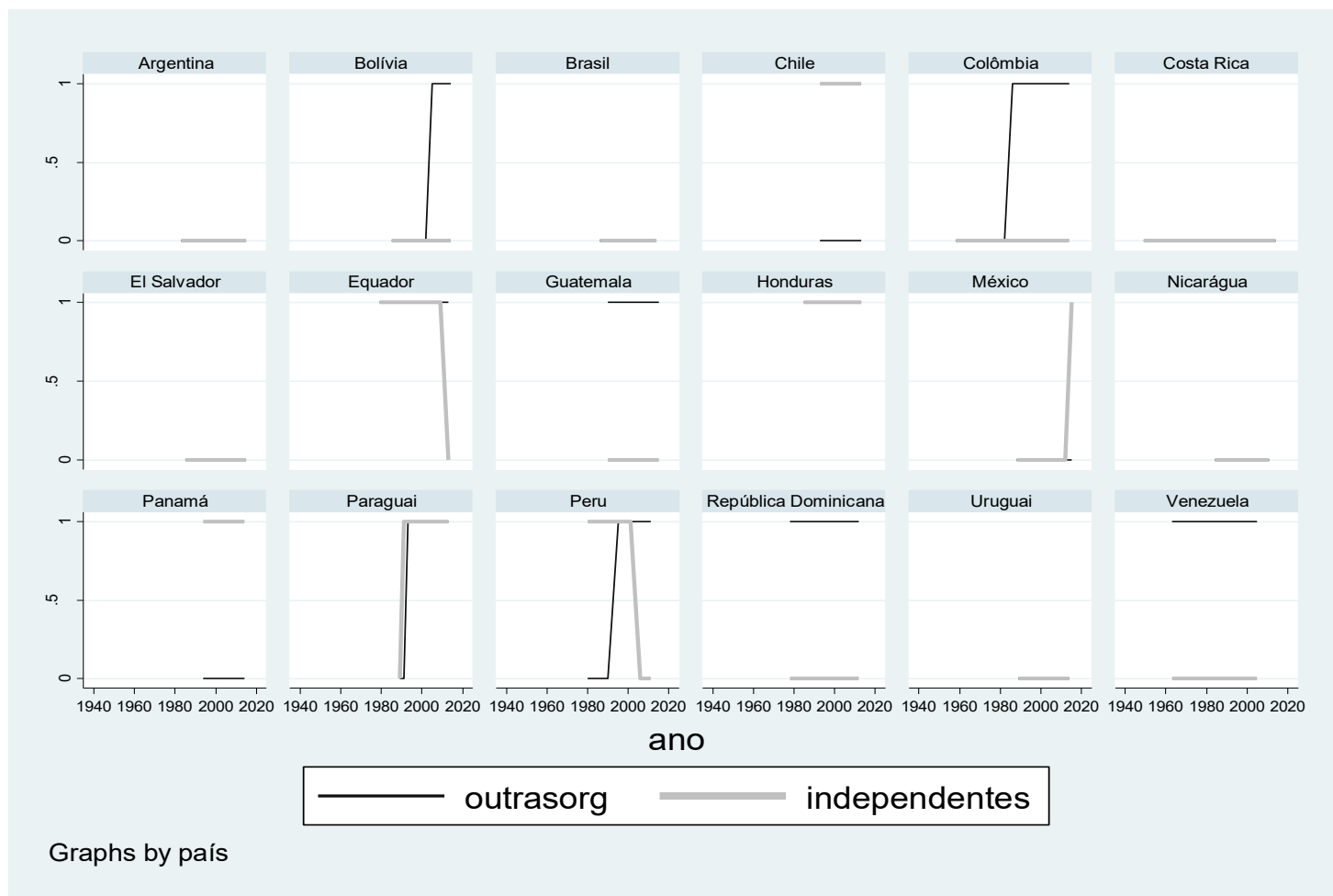
Pearson chi2 = 13,322 p = 0.000

A tabela acima mostra que os dois tipos de permissão de candidaturas não partidárias (independentes e de outros tipos de organização) estão associados. Eleições em que ambos os tipos de candidaturas não partidárias são vetados e eleições em que ambos são permitidos são significativamente mais frequentes do que casos que vetam apenas um tipo e permitem o outro. Ou seja, a abertura da competição a organizações não partidárias não ocorre de maneira independente da abertura a candidatos independentes. Esta associação indica uma consistência na regulação da competição nos países quanto a manter ou remover o monopólio dos partidos.

No que se refere à variação nesta regulação, a figura 1 a seguir mostra como os dois tipos de candidaturas não partidárias aparecem na legislação de cada país ao longo do tempo.

⁸ 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.

Figura 1: Tipos de candidaturas não partidárias permitidas por país, ao longo do período



A partir da figura 1, é possível observar que alguns países abriram espaço na legislação para outros atores de representação além dos partidos, como previsto na nossa hipótese. Resta analisar se essa abertura é suficiente para ameaçar o monopólio dos partidos políticos na representação. Este é o objetivo da próxima seção.

Competidores não partidários através do tempo

Para analisar as diferentes trajetórias da regulação após a transição democrática, precisamos comparar o grau de abertura da competição a atores não partidários adotado nas reformas, de um lado, com o grau que havia originalmente na legislação que regeu a primeira eleição do período democrático, de outro. O quadro 1 abaixo mostra que logo após a transição, a abertura a competidores não partidários não era a regra na América Latina.

Quadro 2: Restrições vigentes nas eleições inaugurais

		Candidaturas de outras organizações	
		Não	Sim
Candidaturas independentes	Não	Argentina (1983) Bolívia (1985) Brasil (1986) Colômbia (1958) Costa Rica (1949) El Salvador (1985) México (1988) Nicarágua (1984) Paraguai (1989) Uruguai (1989)	República Dominicana (1978) Guatemala (1990) Venezuela (1963)
	Sim	Chile (1993) Panamá (1994) Peru (1980)	Ecuador (1979) Honduras (1985)

A maior parte dos países (10 dos 18 analisados) restringia a competição eleitoral apenas aos partidos políticos nas primeiras eleições do período democrático. Apenas dois países (Equador e Honduras) já admitiam em suas eleições inaugurais candidaturas independentes e também candidaturas apresentadas por outros tipos de organização.

Se o diagnóstico da literatura sobre o esgotamento do monopólio dos partidos sobre a representação estiver correto e se aplicar à América Latina, devemos encontrar na legislação dos países ao longo do tempo reformas abrindo a competição, ou seja, devemos observar a admissão de novos tipos de competidores, especialmente naqueles países que inicialmente restringiam a competição apenas aos partidos políticos.

O quadro 2 a seguir mostra os tipos de reformas operadas nos países, conforme a situação na eleição inaugural. A maior parte dos países não fez qualquer reforma na legislação durante o período analisado, ou seja, em 12 dos 18 países, todas as eleições realizadas desde a redemocratização até 2015 foram regidas por regras com o mesmo grau de abertura da competição com o qual estes países reinauguraram suas democracias.

Quadro 3: Trajetórias da regulação da competição

		Reforma		
		Nenhuma	Permissiva	Restritiva
Eleição inaugural	Só partidos	Argentina Brasil Costa Rica El Salvador Nicarágua Uruguai	Bolívia Colômbia México Paraguai ⁹	
	Alguma abertura a candidaturas não partidárias (de qualquer dos dois tipos)	Chile Guatemala Honduras Panamá República Dominicana Venezuela	Peru ¹⁰	Equador Peru ¹¹

⁹ O Paraguai fez duas reformas para ampliar a representação: em 1991 passou a admitir candidaturas independentes e em 1993, acrescentou a permissão a candidaturas de outros tipos de organização.

¹⁰ O Peru, que desde o começo admitia candidaturas independentes, fez duas reformas. Na primeira, passou a admitir a partir da eleição de 1995 também candidaturas de outras organizações.

¹¹ A partir da eleição de 2006, como efeito de uma segunda reforma, o Peru desta vez passa a proibir candidaturas independentes.

O quadro acima pode ser interpretado como um mapa das diferentes trajetórias da regulação da competição na América Latina. Partindo de eleições inaugurais restritas aos partidos ou abertas a candidaturas não partidárias, os países podem fazer ou não reformas, para abrir ou restringir a competição. A única combinação logicamente impossível seria a de uma reforma restritiva em países onde a competição eleitoral já é restrita apenas aos partidos.

1) Trajetórias de monopólio partidário constante:

O primeiro grupo de países é aquele onde o monopólio dos partidos é constante desde a transição. Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua¹² e Uruguai desde a sua eleição inaugural atribuem a representação unicamente aos partidos políticos. Em um terço de todos os países analisados, portanto, a expectativa de abertura da competição a atores não partidários não se confirmou.

No caso argentino, é válido observar que, a despeito do protagonismo irrefutável dos partidos políticos, a legislação prevê, desde as eleições de 1985, que essas agremiações podem apresentar candidaturas de eleitores não afiliados. A única exigência é de que essa possibilidade esteja pré-estabelecida nas cartas orgânicas dos partidos.

2) Trajetórias de competição aberta constante

O segundo grupo de países reúne outros seis países em que candidaturas não partidárias já eram aceitas desde a eleição inaugural. No Chile e no Panamá nunca foram banidas as candidaturas individuais. Na Guatemala, República Dominicana e Venezuela, a apresentação de candidaturas por outros tipos de organização tem sido aceita desde a redemocratização. Honduras, por sua vez, nunca revogou a permissão a candidaturas não partidárias dos dois tipos. Assim, no segundo terço dos casos, não parece que a abertura da competição tenha resultado de qualquer processo de desgaste dos partidos.

¹² A Nicarágua entre 1990 e 1996, nas leis de 1988 e 1996, respectivamente, estabeleceu que candidatos e organizações independentes podem indicar candidatos por subscrição popular de cidadãos associados. Entretanto, essas associações só poderiam indicar candidatos para alguns cargos específicos, não para o legislativo nacional.

O Chile e o Panamá são países cujas legislações permitem, desde o início de sua fase democrática, a apresentação de candidaturas independentes. No caso do Chile, a legislação requer que a candidatura tenha o apoio de, pelo menos, 0,5% do eleitorado do distrito. No Panamá, o requisito para apresentar o que a legislação chama de "*candidaturas de libre postulación*" é garantir a adesão de 4% dos eleitores do distrito, além da assinatura de um percentual de cidadãos equivalentes a 10% do número de "adeptos" da candidatura¹³. No Panamá pode haver candidatos independentes de partidos, exceto no período entre 1994 e 2009, quando só o partido poderia indicar candidatos para Presidente e Vice, conforme os art. 233 e 234 do *Código Electoral* de 1983. Com a reformulação do Código (2013), as candidaturas para Presidente e Vice passaram a admitir candidatos independentes de partidos.

Já Guatemala e República Dominicana são os dois países em que, ao longo de todo o período desde a redemocratização, é concedido a organizações extrapartidárias o direito de apresentar candidaturas. Nunca houve, no entanto, essa prerrogativa para candidaturas independentes nessa dupla de países. No caso da Guatemala, o direito é estendido apenas nas disputas de âmbito municipal para os "Comitês Cívicos Electorales". Já na República Dominicana, a prerrogativa é válida para "*agrupaciones políticas accidentales*" em todas as esferas.

3) Trajetória de abertura da competição:

Apenas o terceiro grupo de países desenvolveu exatamente a trajetória esperada, de abrir a competição a atores não partidários. Paraguai (a partir de 1991) e México (de 2015 em diante) passaram a admitir candidatos independentes. Bolívia (desde 2005), Colômbia (a partir de 1986) e Paraguai (de 1993 em diante) passaram a admitir lançamento de candidaturas por outros tipos de organizações.

Na Colômbia, a lei n. 85 de 1985 estabelece que as novas organizações devem seguir os mesmos procedimentos dos partidos políticos: registrar os estatutos e os símbolos. Mas, a definição de movimento político colombiano está explícita na lei n. 130 de 1994, a qual estabelece que são associações de cidadãos que agem para influenciar a formação política do país (art. 2º). Quanto à Bolívia, a lei n. 2268 de 2001 decreta que as agrupações de

¹³ Art 251 do *Código Electoral de Panamá* de 1983

cidadãos, que tenham personalidade jurídica reconhecida, poderão formar alianças com partidos políticos e apresentarem uma candidatura.

Já o México passou a permitir, em 2015, pela primeira vez, o lançamento de candidaturas independentes para os cargos de presidente, senador e deputado. Para o primeiro caso, a exigência é de que o postulante seja apoiado por 1% do eleitorado nacional, distribuído por 17 entidades federativas. Já para os dois cargos seguintes, é necessário ser referendado por 2% do eleitorado do distrito, distribuído pela metade das seções daquela circunscrição.

O Peru, que desde o início do período democrático, em 1980, aceitava candidatos independentes em suas eleições legislativas nacionais, passou também a conceder espaço para candidaturas das chamadas "*agrupaciones independientes*" a partir do pleito de 1995 e manteve essa abertura por três eleições, até 2001. Com a aprovação da lei 28.094 em 2003, deixou de ser permitida a postulação de candidatos independentes, sendo previstas apenas candidaturas vinculadas a "*agrupaciones independientes*" e "*movimientos*" na eleição para o legislativo nacional, além de "*organizaciones locales*" no caso eleições municipais.

O caso do Paraguai merece uma atenção especial. O país trilha um caminho gradativo de abertura de sua legislação em favor de outros atores políticos. Ele inicia seu ciclo democrático, com a eleição de 1989, de forma restrita, conferindo exclusividade de acesso à competição eleitoral aos partidos políticos. Logo na eleição seguinte, em 1991, a legislação partidária em vigor (Lei n 01/1990) concede aos chamados "*candidatos independientes*" o direito à participação no pleito, tendo como principal requisito o "patrocínio" de um percentual de eleitores correspondente a 0,5% dos votos válidos da eleição anterior.

Com a vigência do novo Código Eleitoral (834/1996), a partir das eleições de 98, o termo "*candidatura independiente*" é substituído por "*movimiento político*". Na prática, no entanto, as denominações funcionam de forma equivalente. A candidatura de um "*movimiento político*" também requer o apoio prévio de um eleitorado correspondente a 0,5% dos votos válidos da última eleição. Observa-se, portanto, uma mudança de termos que, na prática, dá margem para a inclusão desses dois atores de representação ("*candidaturas independientes*" e "*movimientos políticos*").

4) Trajetórias de restrição da competição:

Os dois países restantes são exemplos que claramente contrariam a hipótese. O Equador passou a proibir candidatos independentes a partir da eleição de 2013 e o Peru, apesar de ter autorizado desde 1995 a apresentação de candidatos por outros tipos de organização, proibiu candidaturas independentes a partir de 2006.

Apesar da mudança, não se pode considerar o caso peruano como de restrição extrema, tendo em vista que a permissão para a participação de outras organizações – *agrupaciones independientes, movimientos e organizaciones de alcance local* –, prevista desde o pleito de 1995, foi mantida.

No Equador, por quase duas décadas, de 1979 a 1998, apenas aos partidos políticos era concedido o direito de apresentar candidatos. A partir de 2002, a legislação passa a permitir o ingresso de outros atores, como *organizaciones políticas*, e, em 2006, começa a incluir também os *movimientos, candidatos pluripersonales e independientes*, possibilidade que vigora também para as eleições seguintes de 2007 e 2009. Na disputa de 2013, no entanto, em que passa a valer o *Código de la democracia*, aprovado em 2009, o cerco se fecha em torno das postulações independentes e apenas os *partidos, movimientos e alianzas* mantêm a prerrogativa de lançar candidaturas.

No final do período o grau de abertura da competição a atores não partidários havia mudado em vários países, mas continua variando bastante entre os países. Esta variação pode ser verificada no quadro 3 a seguir:

Quadro 4: Restrições vigentes nas últimas eleições do período

		Candidaturas de outras organizações	
		Não	Sim
Candidaturas independentes	Não	Argentina (2015) Brasil (2014) Costa Rica (2014) El Salvador (2015) Nicarágua (2011) Uruguai (2014)	Bolívia (2014) Colômbia (2014) Equador (2013) Guatemala (2015) Peru (2011) República Dominicana (2012) Venezuela (2005) ¹⁴
	Sim	Chile (2013) México (2015) Panamá (2014)	Honduras (2013) Paraguai (2013)

Resultados e Discussão

As análises das trajetórias da regulação indicam que há sim na América Latina um movimento no sentido de abrir a competição eleitoral a atores não partidários. Entretanto, este movimento é limitado a poucos países e contrasta com casos de um movimento inverso - de restrição - e com a manutenção do monopólio dos partidos em outros países.

O quanto este movimento de abertura representa uma ameaça ao monopólio dos partidos na América Latina, entretanto, ainda precisa ser avaliado. Isso é o que começamos a fazer nesta seção.

Em primeiro lugar, é preciso ponderar que a competição eleitoral não esgota a representação democrática, que se dá também fora da arena eleitoral, através de outros canais de expressão e canalização de demandas sociais. Assim, a abertura desta competição a atores não partidários passaria a afetar o monopólio dos partidos apenas na arena eleitoral, não significando necessariamente que suas relações com as bases já não estivessem antes em declínio, como sugerem Katz e Mair (1995).

¹⁴ Consideramos a eleição de 2005 a última eleição da Venezuela porque, de acordo com os critérios de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013; 2015) o sistema venezuelano deixou de ser democrático ou semidemocrático a partir de 2009, tornando-se um sistema híbrido, do tipo “autoritarismo competitivo”.

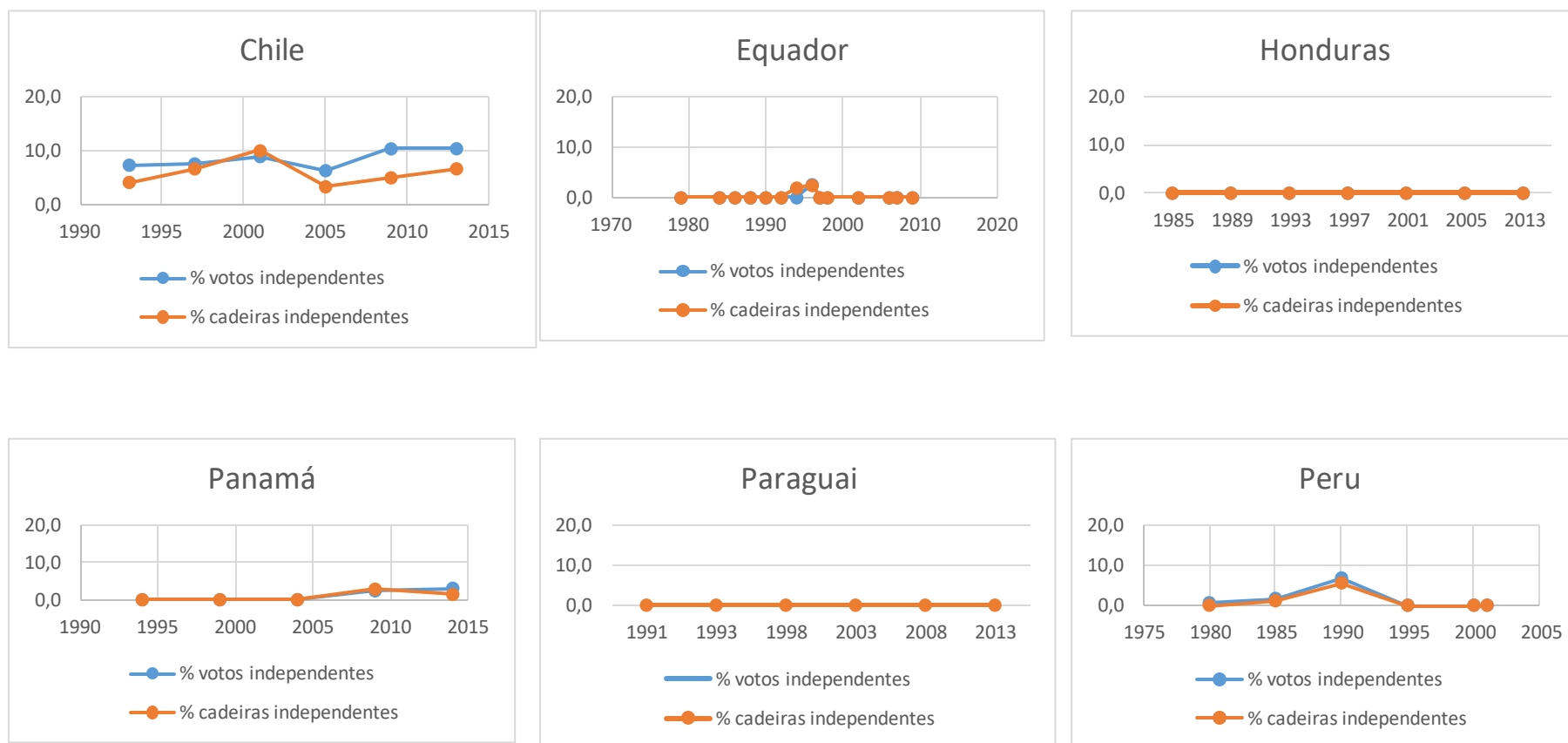
Em segundo lugar, a distinção que identificamos na legislação de alguns países, entre partidos políticos e outros tipos de organizações e candidaturas independentes, pode limitar-se apenas a aspectos formais, como modalidades diferentes de registro e exigências burocráticas distintas, sem refletir qualquer diferença substantiva.

Organizações legalmente reconhecidas, que operam na arena eleitoral apresentando candidatos a cargos públicos são equivalentes a partidos políticos do ponto de vista da ciência política, tendo ou não este nome, estando organizados em poucos ou muitos distritos, durando muitas ou poucas eleições, recebendo recursos estatais ou não, sendo mais ou menos fiscalizadas, etc.

Em terceiro lugar, o movimento de abertura que identificamos se dá na regulação da competição, o que não necessariamente produz efeitos na competição real. A possibilidade formal de participação nas eleições pode não ser acompanhada da efetiva participação de atores não partidários na competição eleitoral. A apresentação de candidaturas é uma estratégia escolhida pelos atores políticos entre outras opções de ação política, não um dado do sistema nem uma obviedade. E mesmo a decisão de participar não necessariamente vem acompanhada do sucesso eleitoral.

De fato, naqueles países e naquelas eleições em que a legislação franqueava o lançamento de candidaturas independentes, foi muito escasso o impacto eleitoral destes candidatos, como pode ser visto na figura 2 a seguir.

Figura 2: Porcentagem de votos e cadeiras obtidos por candidatos independentes



A figura 2 acima mostra a pouca variação, ao longo da série de eleições em que havia permissão de candidaturas independentes, do desempenho eleitoral destes candidatos.¹⁵

Parece que os picos de votos e cadeiras são exceções provavelmente explicadas por fatores conjunturais.¹⁶

Considerações Finais

Segundo algumas interpretações, a abertura da competição eleitoral a novos atores seria um indício de que o sistema político latino-americano teria falhado ao tentar representar as diferentes clivagens da sociedade (Baquero 2008). Com isso, os chamados *movimientos populares* estariam ganhando força nos cenários políticos nacionais, apresentando novos atores ou fortalecendo antigas organizações, como os movimentos indígenas na Bolívia e no Equador (Goirand 2009).

Neste artigo não encontramos evidências empíricas que apoiem tal interpretação. Pelo contrário, nossos dados sugerem que a abertura, nos poucos casos em que de fato ocorreu, não fez qualquer diferença na representação política formal dos grupos que teoricamente se esperava empoderar.

Neste trabalho nos propusemos apenas a identificar se tal abertura de fato aconteceu em algum grau que mudasse a configuração da representação partidária como a conhecemos, e, portanto, não temos condições de explicar por que esta abertura nas regras teria acontecido. Entretanto, é razoável supor que, como toda reforma institucional sob regime democrático, tais mudanças reflitam interesses organizados e representados no poder legislativo.

¹⁵ O México não está incluído na figura porque adotou a permissão para candidaturas independentes apenas em 2015, não havendo, portanto, variação a ser plotada em gráfico. Na ocasião, os votos dados a candidatos independentes somaram 0,5% do total e se traduziram em 1 cadeira legislativa em distrito majoritário.

¹⁶ Não apresentamos o desempenho eleitoral das candidaturas apresentadas por outros tipos de organização porque, até o presente estágio da pesquisa, não foi possível identificar, nos resultados eleitorais publicados pelos órgãos de gestão eleitoral dos países, quais nomes e siglas correspondiam a partidos e quais teriam sido inscritos como outros tipos de organização. Esperamos poder preencher esta lacuna em breve com o desenvolvimento da pesquisa.

Se o próprio trabalho de codificação dos dispositivos legais esbarra na dificuldade de identificar diferenças substantivas entre candidaturas partidárias e não partidárias, não pode ser negligenciado o fato de que os autores da regulação, legisladores eleitos através da competição partidária, optaram por registrar na lei, com nomes diferentes, mais de um tipo de ator legitimado para competir pela representação política. Sem dúvida, a diferença expressa no texto da lei, ou seja, a própria menção a atores não partidários (mesmo que não correspondam a outro conceito que não partidos) sinaliza para uma escolha com propósitos inclusivos.

Contudo, como em todas as escolhas, nesta há também certamente preferências de atores estratégicos motivados pela competição. A abertura, portanto, não pode ser interpretada simplesmente como um reconhecimento altruísta por parte dos próprios partidos ao aceitarem novos adversários na disputa. A entrada de novos atores na representação não pode ser resumida a mero produto do crescimento dos movimentos sociais e étnicos.

A racionalidade e a estratégia competitiva envolvidas nas escolhas que produziram a abertura, mesmo formal, não podem ser elucidadas nos limites deste trabalho. Ficam, assim, a ser desvendadas nos próximos desdobramentos desta pesquisa, assim como o aprimoramento da codificação, a incorporação de outras variáveis e o avanço no debate com a literatura teórica. Assim mesmo, esperamos ter contribuído para a discussão do papel dos partidos políticos em novas democracias que, assim como na América Latina, precisam responder simultaneamente a demandas por inclusão e por institucionalização.

Referências

Baquero, M. (2008). A desigualdade política na América Latina. Bases para construção de uma cultura política participativa. Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Colomer, J. (2005). "It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)." *Political Studies* 53: 1-21.

Dalton, R. J. and M. P. Wattenberg (2000). *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford ; New York, Oxford University Press.

- Downs, A. (1999). Uma teoria econômica da democracia. São Paulo, Edusp.
- Duverger, M. (1970). Os Partidos Políticos. Rio de Janeiro, Zahar.
- Gerring, J. (2012) "Mere Description" British Journal of Political Science, 42, pp 721-746.
- Goirand, C. (2009). "Movimentos sociais na América Latina: elementos para uma abordagem comparada" Est. Hist. 22(44): 323-354.
- Huntington, S. (1994) A Terceira Onda: a democratização no final do século XX. São Paulo, Ática.
- Katz, R. and P. Mair (1995). "Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party." Party Politics 1(1): 5-28.
- Kirchheimer, O. (2012). "A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental." Revista Brasileira de Ciência Política(7): 349-385.
- Mainwaring, S. and Pérez-Liñán, A. (2013) Democracies and Dictatorships in Latin America: emergence, survival, and fall. New York, Cambridge University Press.
- Mainwaring, S and Perez-Liñán, A. (2015) "Cross-Currents in Latin America". Journal of Democracy vol. 26, no. 1, pp. 114-127.
- Mainwaring, S.e Torcal, M. (2005). "Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização." Opinião Pública 11(2): 249-286.
- Norris, P. (2011). "Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model." West European Politics 34(3): 531-550.
- Panbianco, A. (2005). Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo, Martins Fontes.
- Sartori, G. (1982). Partidos e Sistemas Partidários. Brasília, Ed. UnB.
- Schmitter, P. (2001). Parties Are Not What They Once Were. Political Parties and Democracy. L. Diamond and R. Gunther. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Tarouco, G. (2016). "The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America." Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy 15(1): 83-95.
- Tarouco, G. and A. Pérez-Liñan (2016). Competitiveness of Party Systems in Latin America. 8th European Council for Social Research on Latin America Conference, Salamanca - ES.