

Aline Machado

ALIANÇAS ELEITORAIS

casamento com prazo de validade

O CASO DAS COLIGAÇÕES BRASILEIRAS



ALTA BOOKS
E D I T O R A

Rio de Janeiro, 2018

Sumário

Agradecimentos vii

Prefácio ix

CAPÍTULO 1

Introdução 1

CAPÍTULO 2

Visão Político-Institucional do Brasil 17

CAPÍTULO 3

Participação dos Partidos em Coligações nas Eleições
Proporcionais Brasileiras: Atores, Restrições, Incentivos e
Estratégias 27

CAPÍTULO 4

Tamanho do Partido, Magnitude do Distrito e Ideologia: O que
Explica a Participação dos Partidos em Coligações nas Eleições
Proporcionais Brasileiras? 41

CAPÍTULO 5

Participação dos Partidos em Coligações: Eleições “Ocultas”,
Incentivos Adicionais para a Competição 67

CAPÍTULO 6	
Coligações Eleitorais Minimamente Vitoriosas sob o Presidencialismo: O Caso Brasileiro	81

CAPÍTULO 7	
Representação Proporcional com Coligações Eleitorais: Resultados Proporcionais?	95

CAPÍTULO 8	
Considerações Finais	125

Referências	135
-------------	-----

RASCUNHO



Introdução

Desde o retorno à democracia, em 1985, os políticos brasileiros têm recorrido com frequência às coligações eleitorais (listas partidárias conjuntas) para eleger representantes. Um quebra-cabeça, com dimensões teóricas e práticas significativas, se apresenta: o que leva os partidos políticos brasileiros a formar estes cartéis eleitorais? De modo geral, por que os partidos brasileiros muitas vezes coordenam suas estratégias eleitorais formando alianças, com poucos candidatos concorrendo de forma independente?

Intrigados com esse enigma, estudiosos examinaram as eleições para a Câmara dos Deputados¹ e se debruçaram sobre variáveis institucionais – como o tamanho do partido e a magnitude do distrito (o número de cadeiras em disputa no estado). Esse foco analítico é lógico porque o atual sistema de representação proporcional (RP) de lista aberta soma todos os votos dos partidos e candidatos dentro da coligação. Logo, partidos pequenos têm mais chance de vencer ao se aliarem a outros (Schmitt, 1999; Machado, 2005; Braga, 2006; Sousa, 2006). Além disso, como é mais difícil eleger representantes em mag-

¹Uso “Câmara dos Deputados” e “Congresso” para me referir às eleições proporcionais para deputado federal.

nitudes menores (Taagepera e Shugart, 1989), os partidos tendem a formar alianças nestes estados (Schmitt, 1999; Machado, 2005; Sousa, 2006).

No centro dessas duas proposições, encontra-se a implicação de que as coligações são função das regras eleitorais. No Brasil, os líderes partidários formariam alianças para o Congresso a fim de evitar um sistema eleitoral desproporcional que favorece os partidos maiores. Ou seja, um “efeito mecânico”² forçaria os políticos a participar de cartéis eleitorais a fim de explorar economias eleitorais. As vantagens vão desde votos até mais tempo no horário eleitoral gratuito, pois o tempo para propaganda política se baseia no número total de candidatos de um partido ou coligação.³

Isso não resume, contudo, a história. Se esses acordos para concentrar votos ajudam os pequenos partidos a eleger deputados federais e sobreviver, por que os partidos maiores também fariam parte de coligações eleitorais? Afinal, dentro da aliança, já que é o voto individual que conta na eleição dos representantes, uma pequena legenda partidária pode potencialmente prejudicar uma grande legenda. Ao contrário dos maiores partidos, que normalmente apresentam muitos candidatos nos estados, os partidos pequenos indicam poucos nomes (apesar de populares) para garantir a eleição desses candidatos (Fleischer e Dalmore, 2005). Então, as legendas maiores estariam se comportando irracionalmente ao participar de coligações com outras legendas menores, nas eleições para a Câmara dos Deputados?

Cito Tsebelis (1990) para responder à pergunta sobre o comportamento do partido grande. Aplicando a teoria da escolha racional para explicar fenômenos empíricos, Tsebelis chama atenção para um comportamento que parece subótimo à primeira vista, mas que é ótimo quando entendido no contexto de um “jogo” constituído de arenas “ocultas”.

Coerente com a linha de raciocínio de Tsebelis, a decisão de um ator político de participar (ou não participar) de uma coligação na disputa proporcional

² Duverger (1954) propõe uma lei sociológica derivada da correlação entre o sistema de voto único de maioria simples e o bipartidarismo. Se surgir um terceiro partido, dois fatores irão contribuir para o seu declínio: um mecânico e um psicológico. O primeiro é a sub-representação do terceiro partido; o último ocorre quando os eleitores percebem que seus votos serão desperdiçados se continuarem a votar neste terceiro partido. Examine o trabalho de Duverger posteriormente.

³ A lei eleitoral garante a todos os partidos tempo no horário eleitoral gratuito (TV e rádio) para a campanha, mas dois terços é proporcional ao número de representantes que o partido ou coligação elegeu na eleição anterior para deputado federal.

pode parecer irracional se o observador ignorar que as eleições são ocultas. A relação entre partidos grandes e pequenos não é parasitária porque as eleições proporcionais representam apenas uma arena no jogo político do estado. Os partidos pequenos são bem-vindos na aliança para deputado federal ao se comprometer a apoiar o candidato do partido grande para governador, na eleição simultânea. Além do acréscimo de tempo no horário eleitoral gratuito para a campanha majoritária estadual, a ajuda de um partido pequeno normalmente significa apoio organizacional desde o início (Lavareda, 1991). Em suma, por diferentes motivos, as coligações eleitorais no Brasil seriam atraentes para quase todos os partidos políticos.

Para os fins deste estudo, “coligações ou alianças eleitorais” e “cartéis eleitorais” têm o mesmo significado. Uso esses termos indistintamente para me referir aos partidos que unem esforços para eleger representantes (deputados federais, governadores e presidente). Três meses antes do dia da eleição, os líderes partidários anunciam ao Tribunal Superior Eleitoral e aos eleitores se vão concorrer de forma independente ou em listas partidárias conjuntas.

Além da lei eleitoral incentivando os líderes partidários a coordenar estrategicamente a participação em coligações, estudos de caso e pesquisas comparativas destacam o papel da ideologia na formação de alianças. A ideia geral é que é mais fácil chegar a um acordo se as partes na negociação têm preferências semelhantes (Golder, 2006), um argumento que aceito plenamente. Além de “trocas” eleitorais (concentração de votos nas eleições para deputado federal e mais tempo na propaganda eleitoral gratuita, principalmente), os partidos podem fazer concessões ideológicas ao participar de cartéis eleitorais. O argumento que defenderei nos próximos capítulos é que regras institucionais formais (como o sistema eleitoral) se combinam com variáveis partidárias (como a ideologia) para explicar os cartéis eleitorais brasileiros.

Estudo o papel da ideologia em duas instâncias. Primeiro, ao explorar os incentivos que os partidos têm ao formar coligações eleitorais, sigo Schmitt (1999), que lança a hipótese de que os partidos brasileiros participam de alianças eleitorais com relativamente mais frequência quando se passa da esquerda para a direita no espectro ideológico. A lógica subjacente é que a política brasileira é marcada por partidos individualistas, não ideológicos, “que querem atrair todos os eleitores” (Mainwaring, 1999). Excetuando-se a maioria dos partidos de esquerda e alguns de centro-direita, os partidos mais à direita tendem a ser “de aluguel”. Infelizmente, não há medidas para avaliar a “intensidade” dos partidos brasileiros. Por isso,

uso uma escala ideológica como substituta para intensidade (partidos programáticos *versus* não programáticos). No Capítulo 4, defendo meu ponto de vista. Mais adiante, foco na composição ideológica das “coligações minimamente vitoriosas” – alianças que deixam de ser vitoriosas se um membro for subtraído (Riker, 1962). Forneço mais detalhes posteriormente.

Enriquecendo a situação entre 2002 e 2006, uma decisão judicial inesperada obrigou os partidos ou coligações com candidato presidencial a replicar a coligação presidencial no estado, relacionando formalmente a corrida presidencial com as eleições para deputado federal e governador. Afirmo que a chamada “verticalização” das alianças eleitorais representou uma restrição adicional, forçando os chefes partidários a agir estrategicamente. Essencialmente, eles enfrentaram um dilema: lançar candidato presidencial, tendo que replicar esse arranjo eleitoral nos estados, ou abster-se de indicar candidato à presidência – ficando, assim, o partido livre para decidir com que parceiros formaria coligações nos estados. À medida que a verticalização forçou as elites políticas a tomarem decisões no nível nacional para definir as estratégias eleitorais nos estados, os partidos devem ter reconsiderado as contribuições potenciais⁴ de cada possível aliado nas eleições para presidente, deputado federal e governador.

Para examinar os efeitos da verticalização na formação de coligações eleitorais, utilizo as ideias de Riker (1962) sobre “coligações minimamente vitoriosas”. Muitas vezes aplicada ao estudo da formação de governos de coalizão sob regimes parlamentaristas (onde o legislativo é o único nível de análise), esta teoria precisa ser adaptada à situação brasileira. O objetivo é refletir as interações entre os candidatos ao Congresso (nível estadual-federal) e aqueles aos cargos executivos nos níveis nacional e estadual, ou seja, um jogo de três níveis.

Portanto, em um sistema presidencialista de governo como o do Brasil, em que condições se formam coligações minimamente vitoriosas? Antes da verticalização, exatamente como as coligações para presidente e governador afetaram as coligações para o Congresso? A verticalização contribuiu para as elites políticas se tornarem (mais) prudentes em termos de aliados? Enfrentando custos eleitorais relativamente mais altos,⁵ os líderes partidários devem

⁴ Recursos de campanha: concentração de votos e horário eleitoral gratuito. Estes incentivos eleitorais serão detalhados posteriormente.

⁵ Após a verticalização, os recursos da coligação seriam necessariamente divididos em escala (abrangendo as eleições para presidente, deputado federal e governador).

ter mantido apenas os parceiros que acreditavam ser cruciais para ganhar as eleições.

Além disso, supondo que as coligações minimamente vitoriosas façam parte da realidade presidencialista, qual é o seu perfil ideológico? Depois da verticalização, como os atores políticos tiveram que chegar a acordos mais amplos em termos de alianças, e considerando que as negociações são mais fáceis se as partes são ideologicamente próximas umas das outras (Axelrod, 1970 e 1997; De Swaan, 1973), a previsão é que as coligações minimamente vitoriosas tenham sido relativamente mais homogêneas em termos ideológicos.

Para finalizar, uma questão relevante para um público mais amplo (incluindo formuladores de políticas, eleitores e todos os interessados em engenharia constitucional) é como o sistema partidário brasileiro evoluiria e quem sobreviveria se as coligações eleitorais fossem proibidas. Desde 1995, vários projetos de lei com essa intenção têm sido discutidos no Congresso (nenhum deles foi aprovado). Em comum, as propostas chamam atenção para a preferência de permitir que apenas os partidos capazes de eleger representantes sozinhos tenham direito à representação legislativa. Examinando este argumento enquanto exploro que modificações na lei eleitoral poderiam aprimorar o ideal funcional da representação proporcional – ou seja, que cada voto conte na eleição dos representantes e que cada partido obtenha cadeiras em proporção aos seus votos (Carvalho, 1989; Nohlen, 2007).

Para resumir, o objetivo principal deste livro é desvendar os incentivos que os partidos têm para participar de coligações eleitorais no âmbito de um sistema presidencialista de governo, inclusive sob a verticalização. Também investigo o efeito das coligações sobre a representação no Congresso. Nesta última questão, tendo em vista que os políticos favorecem projetos que os beneficiam (Geddes, 1996), e que mais de 80% das cadeiras da Câmara dos Deputados são rotineiramente preenchidas por meio de alianças (Schmitt, 1999; Machado, 2005; Sousa, 2006), as perspectivas de uma reforma político-institucional parecem pessimistas no Brasil.

POR QUE O BRASIL?

O Brasil é um excelente caso para estudar cartéis eleitorais, já que a lei permite alianças. Além disso, a verticalização oferece uma oportunidade única de

comparação: antes e depois da mudança nas regras do jogo político. A análise será ancorada em contribuições teóricas sobre o comportamento dos candidatos à presidência da república, ao legislativo e ao governo do estado, seja com foco no Brasil ou em aplicação à política brasileira.

Outra vantagem de estudar o Brasil é que o país atende a um dos meus pressupostos básicos: a coordenação eleitoral é esperada. Os partidos sincronizam esforços para ganhar eleições por meio da formação de alianças nos níveis estadual (governador), estadual-federal (deputado federal) e nacional (presidente). Não obstante, como os deputados federais são indicados no estado e contam com suas máquinas partidárias para ganhar eleições, as disputas para governador sobrepõem elos entre as eleições presidenciais e as eleições para o Congresso (Samuels, 2000a, 2000b e 2003). Além disso, desde 1994 as eleições são simultâneas, o que estimula a coordenação estratégica (Shugart, 1995; Jones, 1997a e 1997b; Samuels, 2000a, 2000b e 2003; Power e Mochel, 2008).

Finalmente, o Brasil tem experimentado o regime democrático ininterrupto desde 1985, o que me permitiu construir um banco de dados sobre a participação dos partidos em coligações eleitorais. Pelo fato de os distritos eleitorais (os estados) diferirem em magnitude, e os partidos, em tamanho e ideologia, tenho variação considerável nas minhas variáveis independentes para explorar o que move os partidos a formar alianças eleitorais no Brasil.

ABORDAGEM TEÓRICA

Adoto uma perspectiva da escolha racional que pressupõe que as elites políticas são atores racionais perseguindo seus interesses. Determinar o que influencia as ações da elite partidária permite explicar diferenças de comportamento quando o contexto eleitoral muda. Minha inspiração são os estudos que atribuem as escolhas dos atores políticos à busca de determinados objetivos econômicos e políticos. Esta abordagem é relevante principalmente para o estudo de assuntos relacionados às eleições – a competição pelo acesso ao poder e à influência política. A escolha racional oferece um conjunto relativamente parcimonioso de pressupostos, ponto de partida para a geração de previsões.

Downs (1957) e Mayhew (1974) foram pioneiros na afirmação de que os políticos em geral buscam a (re)eleição acima de tudo, maximizando suas

oportunidades de vencer. Enquanto Downs se baseia no modelo do eleitor mediano para explicar que os candidatos bem-sucedidos se posicionam ideologicamente na mediana de uma distribuição normal de eleitores, Mayhew retrata representantes individualistas em busca de meios e posições que os favoreçam com seus eleitores e no Congresso. Afinal, para perseguir seus objetivos, os políticos precisam estar (ou permanecer) no cargo. Seguindo esses autores, a fim de serem (re)eleitos, é importante adotar a estratégia eleitoral “certa”. A suposição de que os políticos buscam a (re)eleição também é alicerce do meu trabalho.

Na perspectiva de Downs (1957), eleitores escolhem partidos políticos como consumidores selecionam produtos. Os cidadãos têm tempo restrito e informações limitadas sobre política, e as legendas partidárias oferecem pistas eleitorais, simplificando a competição. Neste sentido, os partidos tomam certas medidas e formulam políticas para vencer a corrida, e não o contrário. Os eleitores, então, determinam suas preferências, e acabam escolhendo entre as alternativas disponíveis. Na medida em que os políticos querem ser (re)eleitos e dependem dos partidos para fazê-lo, é possível “explicar o comportamento do partido, ao examinar os interesses dos líderes do partido” (Kim, 1997, p. 86).

Retornando aos cartéis eleitorais: com base nas informações disponíveis (resultados eleitorais, pesquisas de voto etc.), as elites partidárias determinam se têm mais chances ou não em uma coligação eleitoral (mais votos, apoio na corrida simultânea etc.). Essa preferência (participar ou não de um cartel eleitoral) converge com a dos candidatos, já que todos querem maximizar as chances de vitória do partido. Em suma, pode-se pensar no partido como um tomador de decisão unitário, um pressuposto importante da escolha racional.

Embora as coligações eleitorais possam maximizar votos, diminuindo os riscos de não eleger representantes,⁶ existem *trade-offs* inerentes à incorporação de membros à coligação. Isso ocorre porque os ganhos eleitorais devem ser divididos entre os partidos da aliança. Assim, com acesso à informação completa e perfeita, as coligações vitoriosas tendem a ter um tamanho mínimo (Riker, 1962).

⁶ Nas eleições proporcionais, por causa da lista aberta, as coligações eleitorais também podem “dar errado” e se traduzir em menos cadeiras ou nenhuma. Embora raro, é uma possibilidade. Se o partido X entra em uma aliança e todos os outros partidos da coligação têm outros candidatos com mais votos, dependendo do número de cadeiras disponíveis, o partido X pode acabar não elegendo representantes.

Entretanto, na realidade, a informação é muitas vezes imprecisa. Os participantes da coligação “continuam adicionando membros até que tenham alcançado um tamanho específico, acima do mínimo” (Riker, 1962, p. 43), transformando a percepção de coligações minimamente vitoriosas em “coligações subjetivamente estimadas”. Como forma de sair desse impasse, os teóricos de alianças pós-Riker acrescentaram a ideologia aos seus modelos de referência. Assim, coligações vitoriosas grandes não prevalecerão porque as negociações são mais simples com menos partidos, ideologicamente compatíveis (De Swaan, 1973). Além disso, embora os membros adicionados muitas vezes representem mais recursos, partilhar recompensas com partidos rivais é subótimo (Axelrod, 1970 e 1997).

Embora as ideias acima tivessem o objetivo original de embasar a formação de coalizões de governo sob o parlamentarismo, defendo que elas podem ser aplicadas aos processos eleitorais sob o presidencialismo. Contudo, algumas modificações teóricas e metodológicas importantes são necessárias. Entre essas adaptações, reconheço que as coligações minimamente vitoriosas precisam ser tratadas em termos de expectativas, e não de resultados. Afinal, um acordo formal, baseado em chances estimadas de vitória, é formalizado antes do dia da eleição. Além disso, as eleições no Brasil são jogos ocultos. Qualquer tentativa de maximizar votos, ao mesmo tempo em que se minimizam concessões em termos de cadeiras legislativas ou de ideologia, deve envolver atores políticos em diferentes níveis de análise, especialmente após a verticalização.

No ambiente parlamentar europeu, espera-se que os partidos formem alianças para maximizar votos, enquanto minimizam concessões (de gabinete e ideológicas). Há um cálculo por trás da tentativa de conquistar a maioria das cadeiras parlamentares. Caso contrário, a coalizão de governo pode não ser capaz de aprovar suas propostas. Nos sistemas presidencialistas como o brasileiro, em que a totalidade das cadeiras do Congresso é dividida entre os estados, a suposição de que os chefes partidários estaduais participam de coligações eleitorais com objetivos semelhantes aos dos legisladores nacionais na Europa ainda se aplica. Os políticos brasileiros fazem coligações para o Congresso para concentrar votos e maximizar a representação partidária, aumentando tanto seu poder de barganha com o presidente eleito ou suas chances de participar da coalizão de governo.

Para isso, os candidatos a deputado federal também podem contar com os votos de um candidato a governador, de tal maneira que as alianças eleitorais

nesses dois níveis impliquem um acordo entre elas, em termos de retornos eleitorais (Lavareda, 1991; Nicolau, 1996). Em suma, acredito que exista semelhança nos objetivos partidários sob o parlamentarismo e o presidencialismo: maximizar poder enquanto concessões são minimizadas. Modelos de formação de governos de coalizão serão usados para prever coligações eleitorais, antes e após a decisão de formar alianças verticais – da presidência da república para baixo – no Brasil.

A lógica da participação em coligações eleitorais que apresento também é baseada no princípio de que os políticos agem e reagem às instituições políticas (Shvetsova, 2003), um sistema de regras que produz e implementa decisões vinculativas (Göhler, 1997) que determinam os processos políticos e seus resultados em grande medida (Héritier, 1998). Por não desperdiçarem votos em candidatos perdedores, os eleitores respondem ao ambiente institucional concentrando seus votos nos candidatos favoritos (Duverger, 1954).

Essa propensão das instituições eleitorais para gerar escolhas estratégicas por parte de políticos e eleitores é destacada por Sartori (1968), Taagepera e Shugart (1989) e Cox (1997), entre outros. Como os eleitores podem abandonar os candidatos fracos, os “fortes” são mais propensos a ter sucesso. Assim, os líderes partidários precisam concentrar esforços para vencer, o que diminui o número de concorrentes. Se as elites não coordenam seus apoios, os eleitores podem completar a aliança que as elites tentaram formar, mediante o abandono de um candidato em favor de outro(s) (Cox, 1997).

Cox explica que violações na teoria das expectativas racionais dependem do nível de informação sobre os candidatos. Embora o Brasil apresente um conjunto complexo de regras eleitorais, informações gerais sobre partidos, candidatos, alianças e a legislação eleitoral estão disponíveis na mídia. Além disso, 73% dos brasileiros acreditam no poder do voto para decidir o futuro do país (Kinzo, 2005). Ou seja, a maioria deles está atenta à corrida eleitoral e às escolhas feitas no dia da eleição.

IMPORTÂNCIA DO ESTUDO

Este estudo é significativo por pelo menos quatro motivos. Primeiro, a maior parte da literatura sobre alianças trata de coalizões de governo, enquanto as coligações eleitorais são muitas vezes ignoradas. Entender a formação de