

Barganha e coordenação pré-eleitoral: competição política e mudança institucional endógena no Brasil.

Lucas M. de Arruda Câmara

Universidade de São Paulo

Resumo

Como se estrutura, ao redor dos partidos políticos, a competição política a nível nacional no Brasil? Esse estudo de caso busca oferecer uma resposta preliminar a essa pergunta. Analisando o processo de coordenação pré-eleitoral no período 1998-2018, bem como o período que antecede esse processo, no qual os atores políticos buscam alterações nas regras do jogo para garantir vantagens competitivas, busco mostrar que o sistema político brasileiro é caracterizado por um constante processo de disputa que causa mudanças graduais nas regras eleitorais, nos partidos políticos, e no sistema partidário. O período caracteriza-se por i) centralização da estrutura decisória dos partidos, ii) fragmentação partidária; e iii) grande heterogeneidade no comportamento dos partidos, a depender de seus objetivos e capacidades.

Palavras-chave: coordenação pré-eleitoral; mudança institucional endógena; sistema partidário; sistema eleitoral; partidos políticos.

1. Introdução

O processo de competição política é frequentemente abordado como um problema de coordenação entre – e intra - elites e eleitores. Esse processo está no centro de várias agendas de pesquisa da ciência política, de modo mais ou menos explícito, seja na relação entre sistema eleitoral e sistema partidário (Duverger, 1957; Cox, 1997); na interseção entre os sistemas partidário, eleitoral e de governo (Shugart e Carey, 1992) ou ainda na interseção entre aqueles o federalismo (Golder et. al, 2017).

Parte significativa da importância do processo é justificada pelo fato de que a competição política deve gerar um efeito redutor no número de partidos, uma vez que os grupos políticos – partidos ou candidatos – com menor viabilidade eleitoral devem – espera-se – se retirar da disputa. Ao longo do tempo, os sistemas partidários tenderiam, portanto, a estabilizar-se em um certo número de partidos que passariam a exibir padrões previsíveis e estáveis de interação – o que convencionou-se chamar de institucionalização de sistema partidário.

O caso brasileiro é particularmente interessante, uma vez que se trata de uma federação presidencialista com sistema partidário altamente fragmentado e com um sistema eleitoral extremamente permissivo, e o que se supunha um sistema previsível e institucionalizado (MAINWARING et. al, 2018) sofreu um abalo significativo nas eleições de 2018. Diante disso, propõe-se aqui um estudo de caso sobre a coordenação pré-eleitoral em nível nacional no Brasil. Em vez de partirmos de macro-comparações ou buscarmos no federalismo os incentivos dos quais os partidos seriam mera correia de transmissão, buscaremos analisar o que os partidos – as organizações centrais no processo - fazem antes e durante o processo de coordenação pré-eleitoral.

Do ponto de vista teórico, argumento que as explicações baseadas em modelos hierárquicos não descrevem o comportamento partidário durante o processo de coordenação pré-eleitoral no Brasil. Seguindo Golder et. al (2017), proponho que o comportamento partidário é essencialmente heterogêneo, e definido não pelos incentivos do federalismo, e sim pelas diferenças em capacidade e pelos diferentes objetivos dos partidos. Esses dois fatores – capacidades e objetivos – são analisados a partir de documentos partidários – tanto estatutos quanto resoluções -, de resultados eleitorais e de relatos da imprensa no período 1998-2018. A análise corrobora e expande o trabalho de Ribeiro (2013), ao mostrar que a tese de que os partidos são descentralizados e que, portanto, o *locus* privilegiado do processo eleitoral está nos estados, não se sustenta.

Além disso, a pesquisa revelou que há um estágio que precede a coordenação pré-eleitoral, o que chamo provisoriamente de competição pré-eleitoral. Esse processo é caracterizado pela ação de atores que buscam efetuar manipulações casuísticas na legislação eleitoral a fim de garantir para si uma posição vantajosa na disputa eleitoral. A frequência e intensidade desse processo no caso brasileiro contraria a ideia de um sistema institucionalizado, onde as interações entre os agentes se dão de modo estável e previsível.

Metodologicamente, propõe-se a utilização do método de *process-tracing*. A adequação do método se justifica pelo objeto analisado, o mecanismo da coordenação, que opera através de expectativas de agentes individuais interagindo estrategicamente entre si, balizados pelos incentivos institucionais. Esse processo não é diretamente observável ou mensurável, mas espera-se que ele produza uma série de comportamentos e resultados observáveis no estudo do caso. São analisados os estatutos de vinte partidos, além das resoluções das Comissões Executivas Nacionais (doravante CEN) que regulam a formação de coligações e o lançamento de candidaturas, totalizando 280 documentos, dos quais mais da metade foi analisado até o momento. Também foram analisadas a cobertura jornalística do período e a legislação pertinente.

O resto do texto está assim organizado: a próxima seção delimita brevemente as etapas do processo de disputa eleitoral, enquanto a seção seguinte mostra como os partidos buscaram alterar as regras do processo repetidas vezes ao longo do período analisado, de acordo seus interesses eleitorais, e quais as consequências dessas tentativas, isto é, como os partidos e as instituições foram transformadas por essa disputa política. A quarta seção discute os resultados da análise precedente, antes de uma seção de conclusão. Essa é uma primeira versão do texto, ainda bastante crua. O foco do texto é o período 2002-2006, ainda que versões posteriores devam se debruçar sobre todo o período 1998-2018.

2. Estrutura e contexto na disputa eleitoral nacional

a. As etapas da disputa eleitoral

Para os fins desse trabalho, dividiremos o ciclo de competição eleitoral em etapas. Indo de trás para frente, o período eminentemente eleitoral é o que transcorre entre a oficialização das chapas e candidatos – pela legislação eleitoral, nas convenções partidárias – e a votação. Antes dele, os partidos devem publicar, até seis meses antes do pleito, uma resolução do órgão nacional delimitando as diretrizes para o lançamento de candidaturas e o estabelecimento de coligações. Denominaremos esse período como o de coordenação pré-eleitoral propriamente dita, onde, uma vez estabelecidos os objetivos de cada partido, as agremiações trabalham para definir quem serão seus candidatos e quais coligações serão formadas.

Antes disso, porém, há bastante competição política dentro dos partidos e entre incumbentes e desafiantes, além de frequentes disputas em torno da legislação e das instituições eleitorais em geral. Provisoriamente, chamaremos esse período de

competição pré-eleitoral. A diferença entre esse período e o de coordenação propriamente dita é que a competição é um jogo de soma constante; os partidos tentam beneficiar-se, necessariamente com prejuízo para seus adversários. A coordenação pré-eleitoral tradicional, que, no caso brasileiro, passa pela formação de coligações, envolve a possibilidade de ganhos mútuos.

A determinação do começo do período de competição é menos nítida e variou historicamente. Atualmente, o STF entende que as alterações nas normas eleitorais devem ser promulgadas com, no mínimo, um ano de antecedência em relação ao pleito em que visam afetar. Isso, no entanto, nem sempre foi o caso, como veremos adiante. Os agentes procuram, no período que antecede a coordenação pré-eleitoral, garantir para si uma posição mais vantajosa no processo. A constante alteração das regras eleitorais, ao longo do tempo, obrigou os partidos a se adaptarem, desenvolvendo mecanismos internos de organização e resolução de conflito, especialmente vertical – isto é, entre estados e o Diretório Nacional ou a CEN. A seguir, analiso o processo de verticalização – e a subsequente desverticalização –, um manobra fundamental na estratégia sucessória do PSDB em 2002, e como os conflitos em torno dela moldaram o funcionamento dos partidos e da legislação partidária.

b. O contexto eleitoral: 1998-2006

i. 1998

As eleições presidenciais de 1998 são as primeiras na vigência da Lei nº 9504 de 30 de setembro de 1997, conhecida como Lei das Eleições (LdE), e as primeiras eleições nacionais na vigência da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), a lei nº 9096 de 19 de setembro de 1995, além de ser a primeira eleição presidencial com a possibilidade de reeleição no país. Esses dois institutos abrem espaço para mudanças fundamentais na regulação da atividade partidária e na competição política nacional.

Revogando a lei de 1979, editada pelo regime militar, que impunha uma organização homogênea – ao menos em termos formais - aos partidos políticos, a LOPP permitiu que os partidos se organizassem da maneira como preferissem. Em resposta, a quase totalidade dos partidos estudados aqui e que existiam naquele período atualizaram seus estatutos – o único caso contrário parece ser o PSL, mas é provável que o estatuto exista e não tenha sido encontrado na pesquisa até aqui. As mudanças possibilitadas pela LOPP estão descritas em Ribeiro (ano).

Já a LdE, em seu artigo 7º, parágrafo segundo, introduz um mecanismo importante de centralização decisória nos partidos políticos, ao determinar que “se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pela convenção nacional, os órgãos superiores do partido poderão, nos termos do respectivo estatuto, anular a deliberação e os atos dela decorrentes”. Essa redação seria alterada em 2009, passando a incumbência da intervenção para o órgão de direção nacional – na prática, a Comissão Executiva Nacional (CEN) -, tirando essa responsabilidade da Convenção Nacional. A mudança, como será visto a seguir, está relacionada às mudanças no estatuto da verticalização e, de modo geral, à centralização que tem sido tendência nos partidos políticos do final dos anos 1990 até hoje.

ii. 2002

O ano de 2002 é determinante por suas consequências institucionais, organizacionais, e políticas em sentido *lato*, com a transição de governo do PSDB para o PT. Em particular, a grande novidade eleitoral daquele ano – a regra da verticalização – teve importância fundamental na estratégia eleitoral de Fernando Henrique Cardoso.

A verticalização surgiu a partir de uma consulta realizada pelo então líder do PDT na Câmara dos Deputados, Miro Teixeira (RJ), feita ao Tribunal Superior Eleitoral. Verticalizar as coligações significava, na prática, impor uma hierarquia sobre a formação de coligações, colocando em primeiro lugar a presidência, em segundo os governos estaduais, e em terceiro as disputas proporcionais. A decisão do TSE determinava que as coligações estaduais só poderiam ser feitas entre partidos coligados nacionalmente. Na ocasião, o deputado questionou junto ao tribunal se a LdE impunha que os partidos estabelecessem coligações verticalizadas, ou se os partidos poderiam apoiar um partido na eleição presidencial e o adversário desse partido num dado estado.

Segundo a [imprensa da época](#), o intuito do partido era favorecer a campanha de José Serra (PSDB), ainda que a justificativa de Teixeira tivesse sido a de que a consulta fora feita para que o PDT pudesse apoiar José Genoino (PT) ao governo paulista. Serra seria favorecido porque a verticalização implodiria a campanha de Roseana Sarney (PFL) - a adversária à direita da campanha tucana - que classificou a decisão do TSE como “[quase golpe](#)”. Na ocasião – 28 de fevereiro de 2002 -, a então governadora do Maranhão afirmou que sua candidatura era “quase irreversível”. No dia seguinte, seu partido [afirmou em](#)

[nota](#) que nada o afastaria “do seu apoio integral e definitivo” a candidata que, no entanto, [viria a desistir de seu pleito](#) em meados de abril daquele ano – antes de o STF dar a última palavra sobre a verticalização, mas quando as expectativas dos agentes já eram as de que a verticalização seria implementada já em 2002.

A resolução da Comissão Executiva do PFL, nº 277, de 06 de junho de 2002 apontaria para a regra de verticalização como o elemento central da estratégia partidária para as eleições daquele pleito, afirmando que “a nova regra de verticalização das coligações (...) desestimulou o lançamento de candidatura própria, visto que isolaria o Partido nos Estados, impedindo, na prática, a consolidação de coligações já encaminhadas”. Dessa forma, o partido decide não lançar candidatura à Presidência da República, bem como não participar de nenhuma coligação para o pleito presidencial de 2002 (artigos 1º e 2º da resolução). A resolução ainda libera – observadas as disposições estatutárias e as diretrizes estabelecidas pela Executiva Nacional – os órgãos estaduais para as formalizações de coligações em suas respectivas jurisdições

Que a verticalização favoreceu os dois principais postulantes à Presidência em 2002 parece ser confirmado pelas declarações de políticos à imprensa. José Serra [declarou que a decisão](#) era “correta, em tese”, apesar de afirmar que o *timing* da decisão virava o jogo político “de pernas para o ar”. José Anibal (PSDB-SP) afirmou à [Folha de São Paulo](#) que o partido não pretendia contestar a decisão. Na mesma reportagem, alude-se a um pacto informal entre PT, PSDB e PMDB em apoio à verticalização. Independente da precisão do relato jornalístico, não é difícil enxergar as vantagens aos partidos citados, dado o quadro daquelas eleições: além de alijar a candidatura de Roseana Sarney, a verticalização também prejudicava Ciro Gomes (PPS) e Anthony Garotinho (PSB), que tentavam articular candidaturas presidenciais, mas não tinham o apelo que seus adversários possuíam e nem estavam em partidos com presença nacional forte. De fato, no Espírito Santo, estado de Rita Camata (PMDB), candidata à Vice-Presidência na chapa tucana, [a imprensa dava conta](#) de que os palanques de PSB e PPS estariam alinhados à candidatura presidencial do PSDB.

iii. 2006

O pleito de 2006 é marcado pela mesma temática do anterior: a regra de verticalização e o papel do judiciário na determinação das regras eleitorais. Os partidos que se opunham à verticalização decidiram constitucionalizar a desverticalização. Dessa forma, uma PEC

estava transitando na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara. Ocorre que a bancada petista estava obstruindo a progressão da PEC. No entanto, a [pedido de Lula](#), após reunião com os líderes governistas do PMDB, o partido cede, ainda em 2005. Cabe notar que não parece crível que o partido conseguisse barrar sozinho a desverticalização, de modo que essa mudança pode ser apenas sinalização. No entanto, é notório na cobertura da imprensa que os entrevistados de vários partidos são unânimes na avaliação sobre quem ganha ou perde com a desverticalização: todos apontam que PT e PSDB são prejudicados, com vantagem para os partidos que privilegiam as eleições proporcionais ou para os executivos estaduais.

O recuou de Lula se deu com o intuito de assegurar o apoio do PMDB nas eleições de 2006. No entanto, a demora para aprovar a desverticalização levou a novo episódio de consulta ao judiciário, que entendeu que a Emenda Constitucional não foi aprovada com antecedência suficiente para o pleito de 2006. Derrotado no legislativo, o

Dessa forma, a eleição mais uma vez ocorre sobre regra de verticalização, que só sairia de cena em 2010. Antes disso, no entanto, ocorre a alteração, já mencionada anteriormente, na Lei das Eleições, que garante à CEN dos partidos a palavra final nas decisões sobre coligações nos estados. Isso é um importante mecanismo de centralização, na medida em que passa necessariamente a ser a CEN, e não o Diretório Nacional, o órgão com poder de veto final sobre coligações.

3. Adaptação e aprendizado nos partidos

A verticalização foi uma importante mudança institucional na regulação do jogo eleitoral, o que, por sua vez, causou um reflexo nas organizações partidárias. Com a regra, os partidos precisariam entrar em acordo a nível nacional sobre a estratégia partidária, entendida aqui como a decisão de entrar na disputa presidencial – e como fazê-lo, se na cabeça de chapa, na Vice, ou na coligação – ou privilegiar as disputas estaduais. Caso um partido lançasse candidato presidencial, os diretórios estaduais desse partido teriam que negociar suas alianças a partir dessa restrição nacional. Além disso, dado que a proibição de coligações conflitantes era agora uma questão jurídica, os partidos precisavam desenvolver mecanismos internos de resolução vertical – isto é, entre diretórios nacionais e estaduais – de conflitos, de forma que fosse possível impor o alinhamento vertical.

Um exemplo dessa aprendizagem e adaptação é o caso do PDT. A resolução nº 26 de 20 de março de 2002, da CEN, desenvolve um intrincado sistema de revisões das decisões

tomadas pelos órgãos estaduais sobre formação de coligações, possivelmente em resposta a verticalização das coligações. A normativa cria uma Comissão Nacional Eleitoral, com vigência limitada ao dia 1º de novembro daquele ano. A comissão foi desenhada para atuar como um órgão de assessoramento da CEN (art. 1º), com competências para receber e propor à CEN os pedidos de impugnação de deliberações ou anulação de convenções estaduais, bem como propor a dissolução de Diretórios Estaduais (art. 3º). Os pedidos de decretação de nulidade das convenções podem ser feitos por qualquer filiado ou *ex-officio* pela CEN (art. 5º), o que permite ampla contestação, uma vez que minorias, ou mesmo indivíduos nos estados, podem provocar a Comissão Eleitoral, o que dispersa o custo informacional de controlar todos os diretórios estaduais. A Comissão Nacional Eleitoral era pequena, composta por seis pessoas, entre elas Manoel Dias, Carlos Lupi e Leonel Brizola.

O PCdoB, na resolução nº2 de 10 de março de 2002, discute, pela única vez entre 1998 e 2018, a revisão das decisões estaduais pelo Comitê Central, que na nova resolução deve reunir-se “até o dia 2 de julho para apreciar, em última instância, todas as alianças e coligações estabelecidas pelas Conferências Estaduais, podendo, de acordo com o Art. 29 (...) impugnar ou referendar as alianças e coligações estabelecidas com outros Partidos políticos, valendo ainda tal decisão para o conjunto dos candidatos em plano estadual”.

O PPS, partido que em 2002 lançou Ciro Gomes à Presidência, definiu em resolução de 5 de abril de 2002 que caberia às Executivas de cada jurisdição apresentar proposta de coligação para as eleições, tanto majoritárias quanto proporcionais (artigo 3º da resolução). Apesar da aparente descentralização, no entanto, o estatuto do partido em 2002 – aprovado apenas em agosto daquele ano - tinha uma diferença importante em relação ao anterior, de 1998. No primeiro estatuto, o artigo 41º afirmava que aos “órgãos partidários cujos posicionamentos e decisões representem descumprimento (...) dos Estatutos e das resoluções de instâncias mais abrangentes”, podem ser aplicadas sanções que vão da advertência escrita à dissolução. No estatuto de 2002 esse dispositivo passa a constar no artigo 37º, que passa a ser acompanhado de um outro artigo, o 38º, que dispõe sobre a intervenção ou dissolução de Diretório Estadual, incluindo em casos de “descumprimento de dispositivo estatutário, deliberação, resolução, ou decisão regularmente adotada por instância de maior abrangência”. Essa condição é mantida nos estatutos subsequentes, sempre no capítulo sobre fidelidade e disciplina partidárias.

Apesar de não ter sido aprovado a tempo das eleições, o PPS também fortalece o poder de veto e a capacidade de punição dos órgãos centrais.

Outros partidos optam por manter as escolhas estaduais descentralizadas. No caso do PMDB, a resolução nº 2 de 30 de março de 2002 deixa à cargo dos estados as decisões sobre coligações e elaboração das listas de candidatas. Escolha similar foi tomada pelo PPS, cuja resolução nº 1 de 5 de abril de 2002 delega à Comissão Executiva de cada jurisdição a responsabilidade de apresentar proposta de coligação para as eleições, tanto majoritárias quanto proporcionais (art. 3º). A normativa assegura ainda a candidatura nata para os cargos proporcionais. O PFL, já exposto acima, também privilegia as escolhas estaduais e, assim como o PDT, cita textualmente em seu documento oficial a decisão da verticalização.

Em resumo, o comportamento partidário parece variar em função dos objetivos e das capacidades dos partidos. Aqueles que privilegiam a disputa presidencial tendem a centralizar a formação de coligações, mesmo em nível nacional. No entanto, não é apenas a decisão de lançar candidato que determina o resultado. Partidos nacionalizados como PT e PSDB conseguem impor disciplina sobre os diretórios estaduais, ao passo que partidos menos nacionalizados, como o PPS e PSB, têm mais dificuldade de nacionalizar suas campanhas, com a frequente ocorrência de palanques duplos – quando o candidato ao governo estadual apoia mais de um presidencial.

De modo geral, 2002 tem resultados duradouros na competição política brasileira, para além da óbvia significância da alternância de poder. O PSDB conseguiu com sucesso consolidar sua hegemonia na centro-direita, derrotando a candidatura de Roseana Sarney. Além disso, os partidos tiveram que escolher de maneira mais nítida entre nacionalizar-se através da competição presidencial, ou manter a liberdade de formação de coligações para maximizar o número de assentos no legislativo e/ou as disputadas dos Executivos estaduais. Os padrões observados em 2002 se repetem em 2006. As duas eleições tiveram 6 e 7 chapas presidenciais, respectivamente, o menor número do período. Mesmo nas eleições de 2022, com o regime de federação, 11 chapas disputam a presidência.

Com a desverticalização em 2010, os partidos que disputavam a presidência precisavam garantir o controle sobre o tabuleiro político nacional. O poder das CENs havia sido reforçado pela legislação de 2009, aludida acima. O PSDB, através da Resolução CEN nº 3 de 1º de abril de 2010 e em consonância com o fim da verticalização, torna mais explícito os

poderes de intervenção dos órgãos nacionais. O artigo 8º afirma que “a celebração de coligações para as eleições majoritárias e proporcionais nos Estados, estará sujeita à análise e aprovação da Comissão Executiva Nacional”, que poderá, de acordo com o artigo 9º, “orientar e intervir na escolha de candidatos, podendo, ainda, proibir o lançamento de candidaturas, bem como a celebração de coligação com partidos nos estados”. O PT se adapta reconhecendo, através da resolução de tática eleitoral do partido, a possibilidade de palanques duplos nos estados, ainda que priorizando a construção de candidaturas unitárias – e não necessariamente petistas. No caso do Maranhão, por exemplo, o acordo com o PMDB de José Sarney resultou na desfiliação do futuro governador Flávio Dino.

Mesmo um partido não nacionalizado, como o PL, mantém instrumentos nacionais de controle. A resolução de 2010 que regula a estratégia eleitoral atribui aos órgãos de direção regional a deliberação sobre nominatas e coligações (art. 1º). As chapas de candidato devem ser registradas nos órgãos de execução regionais do partido até 20 dias antes da Convenção respectiva. (art. 3º). O art. 9º determina que a CEN pode intervir e dissolver os órgãos regionais a qualquer tempo, bem como cancelar candidaturas e anular convenções. Também está presente na resolução o dispositivo que afirma a competência da CEN de anular as deliberações regionais que contrariem as diretrizes determinadas pelo órgão nacional.

No PSB, a resolução nº 1, de 21 de maio de 2010: As decisões das direções estaduais devem ser previamente homologadas pela CEN (art. 1º), sendo que as nominatas e propostas de coligações, tanto majoritárias quanto proporcionais, devem ser enviadas à CEN até o dia 05 de junho. Esse tipo de controle implementado por PSB e PL pode ter pouco efeito na atividade regional, mas mantém na CEN a capacidade de negociar, nacionalmente, com os partidos que disputam a presidência, os palanques regionais.

A mesma lógica está presente no PDT. A resolução nº 01 de 10 de fevereiro de 2010 aponta que “o partido poderá celebrar coligações para a eleição majoritária e proporcional ou para ambas” (art. 7º). No entanto, “as propostas de coligação, em se tratando de apoio a candidato de outro Partido, serão submetidas para aprovação da Direção Nacional, até dez (10) dias antes da Convenção Estadual” (art. 8º). Ou seja, a instância nacional toma as decisões de entrada e retirada da candidatura ao Executivo e ao Senado, mas as decisões de coligações proporcionais ficam a cargo do órgão regional, o que é reforçado, no artigo 7º, quando a resolução nota que é possível formar mais de uma coligação “para a eleição proporcional entre os partidos que integram o pleito majoritário”.

Em resumo, a tentativa da verticalização foi utilizada pelo Presidente Fernando Henrique para garantir as condições de eleição de José Serra. Perdidas as eleições, foi a vez de seu sucessor, Lula, usar o apoio à desverticalização como forma de costurar alianças para sua

reeleição. Esse processo de disputa política foi um vetor de mudança endógena do sistema partidário, uma vez que originou uma série de mudanças na regulação do conflito político interno às legendas. Como Mahoney e Thelen (2010) argumentam, esse tipo de mudança institucional – gradual e endógena – tende a ocorrer quando há discricionariedade no *enforcement* das regras e problemas de interpretação abrem espaço para produção de novos resultados sob os mesmos arcabouços legais.

Nesse sentido, a interação constante entre agentes políticos e o Judiciário é um fator determinante na explicação das mudanças institucionais do sistema eleitoral. Tanto a verticalização quanto a desverticalização foram decididas em tribunais, a partir da provocação de membros do Legislativo. Isso é facilitado, no caso brasileiro, pela facilidade de acesso aos órgãos superiores do Judiciário, notadamente o STF, mas também o TSE. A disputa em torno da regra de verticalização se apresenta como um caso de Conversão (*Conversion*), tal como definido por Mahoney e Thelen (2010). Trata-se de um processo de mudança institucional em que há reinterpretação de instituições existentes, sem mudanças nas regras formais do jogo, onde atores oportunistas – termo usado pelos autores – se aproveitam de posição privilegiada para mudar o funcionamento das instituições a seu favor.

Cumprir notar, no entanto, que os atores que tentaram impor a verticalização foram derrotados. Não só a desverticalização terminou por permanecer enquanto regra, mas outros desdobramentos terminaram por afastar ainda mais os partidos do padrão nacionalizado que se buscava em 2002. A fragmentação partidária nunca deixou de crescer e voltou a acelerar com o fim da verticalização, e os partidos eram agora muito mais centralizados e organizados, do ponto de vista decisório, o que facilitava a coordenação de sua estratégia nacional num cenário político que cada vez mais mostrava padrões regionais de votação, gerando o aparente paradoxo de partidos mais centralizados e, ao mesmo tempo, menos nacionalizados, na medida em que formavam coligações nos estados em direta contradição com a disputa presidencial.

4. Implicações

Preliminarmente, a pesquisa até aqui apontou o seguinte: em primeiro lugar, a mudança nas regras do jogo, em geral, e a atuação dos incumbentes para manipular as regras a seu favor, em particular, são constantes da competição política brasileira. Cronologicamente,

temos: uma eleição inaugural (1989), a primeira eleição com ciclo eleitoral coincidente – isto é, eleições de executivo nacional e subnacional ocorrendo simultaneamente às eleições legislativas – em 1994, a introdução da reeleição presidencial, em 1998; a introdução da verticalização, cerca de seis meses antes da eleição de 2002, com forte viés pró-incumbente; a tentativa e eventual derrubada da desverticalização, na qual o judiciário introduziu o entendimento de que alterações nas regras eleitorais deveriam acontecer com antecedência mínima de um ano antes das eleições seguintes, em 2006; e, finalmente, a desverticalização em 2010. As eleições de 2014 são mais previsíveis, ao passo que em 2018 ocorre o fim do financiamento empresarial, além da prisão de um dos principais competidores, posteriormente vista como ilegal, e a introdução das cláusulas de barreira. Finalmente, 2022 marca a primeira eleição sem coligações, e com o instituto da federação partidária. Cabe notar que transformações pós-2010 parecem menos relacionadas, ou não relacionadas, aos incumbentes da Presidência.

Em segundo lugar, apontou-se que os partidos possuem meios de controle e veto nacional sobre decisões locais, boa parte dos quais desenvolvidos a partir de 1998 e 2002, e reconhecidos legalmente desde o final dos anos 1990. As CENs possuem ainda meios de controle *ex-ante* das decisões locais, como casos em que os órgãos estaduais são obrigados a enviar, dentro de uma data especificada pela CEN, as propostas de coligações e nominatas nos estados, ou, como é o caso do PSDB em 2018

Esses achados têm implicações tanto para a compreensão dos partidos como do sistema partidário. No caso dos partidos, seu comportamento durante o processo de coordenação pré-eleitoral coloca em xeque as conclusões dos modelos hierárquicos de eleições. No caso do Brasil, essas explicações estão relacionadas à ideia de rabo de casaca (*coattail effect*), que, grosso modo, é a ideia de que, em um contexto de várias eleições simultâneas – presidente, governador, deputados, etc -, um cargo tende a dominar a agenda – tradicionalmente o presidente -, ficando os demais pleitos a reboque daquele.

a. Partidos e eleições em contexto multinível

Com o crescente debate sobre presidencialismo na medida em que as democracias de terceira onda adotavam o sistema, o conceito de *coattail effect* passou a despertar o interesse de acadêmicos estudando países que não os Estados Unidos, onde o conceito era frequentemente empregado. Especificamente, o trabalho de Shugart e Carey (1992)

estabeleceu uma relação entre o sistema de governo e o número de partidos através da coincidência do ciclo eleitoral: como o presidente ocupa o lugar central no presidencialismo, eleições simultâneas para a presidência e o legislativo tenderiam a ser dominadas pela figura do Presidente, o que por sua vez geraria um incentivo para que candidatos ao legislativo se aproximassem de seus presidenciáveis. Esperava-se, então, que esse efeito rabo de casaca gerasse uma pressão redutora no número de partidos no legislativo, na medida em que o número efetivo de presidenciáveis, seguindo as proposições de Duverger, deveria tender a dois ou três, de acordo com o sistema eleitoral escolhido para a eleição do Chefe de Estado.

O caso brasileiro foi um terreno particularmente fértil, por motivos compreensíveis: a existência de um efeito rabo-de-casaca é de interesse particular em federações presidencialistas, e o Brasil é um raro exemplo de federação com três níveis de governo reconhecidos constitucionalmente, tendo nos municípios o terceiro ente, além dos tradicionais – União e estados. Assim, a política eleitoral multinível no Brasil tem sido estudada tendo como pano de fundo duas questões: a natureza e a direção dos efeitos do *coattail* no Brasil e o *locus* privilegiado da coordenação pré-eleitoral – seja em nível distrital/estadual ou em nível nacional. Quanto ao primeiro, autores como Ames (1994), Avelino et al. (2012) e Ventura (2021) argumentam que há um efeito *coattail* reverso que parte de municípios onde os candidatos à presidência e à Câmara têm prefeitos aliados ou estruturas partidárias robustas. Samuels (2002) aponta a existência de um rabo de casaca governamental que beneficia candidatos à câmara baixa que vinculam suas candidaturas a um candidato a governador forte. Borges (2019) afirma que o rabo de casaca é majoritariamente presidencial, mas seu efeito é tornado difuso pela formação das coligações, que são fixadas em nível distrital. Outra possibilidade lógica que impossibilita distinguir claramente esses efeitos é que o rabo de casaca presidencial é transferido por meio de candidatos aos governos estaduais, já que todos eles têm uma candidata presidencial e vinculam suas chances eleitorais a ela.

Em termos de coordenação pré-eleitoral no federalismo brasileiro, os autores parecem se aglutinar em torno da atribuição de uma posição privilegiada aos estados. Limongi e Vassalai (2019, p. 3), seguindo Samuels (2000) e Abrucio (1998), afirmam que “as eleições para governador são o epicentro da política no Brasil”. Borges (2019) argumenta que não há legislação que imponha qualquer ligação entre as alianças eleitorais estaduais e federais, o que significa que os partidos estaduais são livres para forjar

alianças locais como acharem melhor. Da mesma forma, Samuels (2000, p. 241-242) afirma que

o controle de nomeações e decisões de alianças por organizações partidárias em nível estadual, governo estadual forte e diferentes prazos e procedimentos para eleições governamentais versus eleições legislativas nacionais fornecem aos candidatos a cargos legislativos fortes incentivos para organizar suas campanhas em torno de um candidato em nível estadual, em vez de um candidato de nível nacional.

A análise da documentação dos partidos empreendida acima sugere que essa descrição é imprecisa. Enquanto é verdade que os diretórios nacionais parecem não exercer nenhum controle sobre as nominatas, a vigilância sobre os acordos locais é constante, e as intervenções ocorrem quando necessário. De modo geral, a estrutura federativa não é capaz de explicar a heterogeneidade entre os partidos. Tomemos por exemplo as eleições de 2018: os diretórios estaduais de partidos que têm aspirações nacionais, notadamente PT e PSDB, enfrentam restrições diferentes ao traçar suas estratégias locais, pois devem antecipar um possível veto do diretório nacional. De fato, a resolução nº 4 do Comitê Executivo Nacional (NEC) do PSDB de 20 de março de 2018 afirma em seu artigo primeiro que a formação da PEC deve “proteger o interesse do partido diante de sua candidatura presidencial”. O artigo 2º afirma que “a composição das listas majoritárias e proporcionais nos estados [...] estão sujeitas à aprovação do Comitê Executivo Nacional, e dela dependem seu anúncio e formalização”. O artigo 9º estabelece que “A Convenção Estadual que contrariar as diretrizes estabelecidas pela NEC será anulada, assim como todos os atos dela decorrentes” (BRASIL 2018).

No Partido dos Trabalhadores este conflito tem sido frequentemente tornado público. Em Pernambuco, reduto de longa data do Partido Socialista Brasileiro (PSB), o conflito em torno da estratégia local do PT foi resolvido na Executiva Nacional do partido (PT decide a região PSB [...] 2018). O partido optou por retirar a candidatura de Marília Arraes para chegar a um acordo com o PSB em nível nacional. Naquele ano, o PSB concordou em manter a neutralidade nas eleições nacionais, abandonando as negociações para integrar a chapa de Ciro Gomes (PDT). Em troca, o PSB retirou sua candidatura em Minas Gerais, 2º maior distrito do país, em favor do candidato local petista. Também impediu que importantes recursos eleitorais, como o tempo de propaganda gratuito na televisão, fossem para o rival petista Ciro Gomes, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Este arranjo não foi bem recebido no diretório estadual de PSB em Minas Gerais. Ainda assim, João Marcos Grossi, presidente estadual do partido, deixou clara a cadeia de comando:

“não tem como contornar isso, pois as candidaturas estaduais têm que ser aprovadas pela direção [nacional] do partido” (LACERDA vai respeitar [...] 2018).

Os exemplos mostram que a lógica da coordenação pré-eleitoral é bastante diferente nos partidos com prioridades mais regionalizadas. Nesses casos, há realmente muito pouca restrição dos diretórios nacionais. Essa heterogeneidade significa que os incentivos oriundos do sistema federal brasileiro não podem explicar por si só a heterogeneidade da estratégia partidária. Em vez disso, os partidos definem ativamente o “epicentro” de sua política de acordo com seus objetivos e capacidade. Os partidos que buscam cargos no legislativo e contam com pouco ou nenhum apoio popular são livres para se aliar a quem quiserem em cada estado, uma vez que não parecem ser responsabilizados por ter uma estratégia política nacionalmente inconsistente. Os partidos que, por outro lado, devem mostrar alguma aparência de coesão são os que concorrem à presidência. Portanto, a estrutura federativa não basta para explicar o comportamento partidário.

b. Sistema partidário

Do ponto de vista do sistema partidário, o trabalho dos agentes para alterar as regras do jogo sugere que repensemos a estabilidade do sistema político brasileiro no período analisado. Análises ancoradas no conceito de institucionalização do sistema partidário (PSI¹), seja na versão de Mainwaring e Scully (1995) ou na versão mais recente de Mainwaring et. al (2018), ressaltaram a estabilidade da competição em torno da presidência como um sinal de consolidação, ainda que parcial, do sistema partidário brasileiro. O fato dos partidos se repetirem esconde uma série de variações e disputas que ocorrem e que vão causando mudanças incrementais no sistema partidário.

A análise proposta aqui aponta para uma limitação conceitual na ideia de institucionalização do sistema partidário, na medida em que o conceito atribui ao mero decurso do tempo um mecanismo de causação, ao definir PSI como um processo através do qual um conjunto estável de partidos interagem de maneira também estável ao longo do tempo. No entanto, em nenhum momento se explica o processo em si; apenas se nota a existência de uma temporalidade e atribui-se a ela o status de processo. Nas palavras de Gryzmala-Busse (2011, p. 1272) “when aspects of time are used as placeholders for underspecified mechanisms and processes, we label rather than explain”. O fato é que, se é verdade que os protagonistas da disputa presidencial se repetiram ao longo do tempo,

¹ Do original, *Party System Institutionalization*.

sua organização interna, sua presença nacional, e suas bancadas legislativas sofreram várias alterações. Em particular, a própria coligação que sustentou o governo FHC se rompeu já em 2002, na disputa pela sucessão.

Além disso, a atuação dos políticos com vistas a obter vantagens competitivas alterando as regras do jogo sugere uma competição política que pode ser expressa como um jogo de soma zero, ao contrário da política cooperativa de ganhos mútuos que o modelo de PSI parece supor. Dito de outro modo, a aparente consolidação do sistema partidário brasileiro parece bem mais frágil, em retrospecto, do que a mera repetição do duopólio PT-PSDB parecia sugerir durante o período 1994-2014.

5. Conclusões preliminares

A análise, ainda preliminar, do processo de coordenação pré-eleitoral a nível nacional, e das etapas que a antecedem e que determinam as regras em torno das quais a coordenação pré-eleitoral acontece, sugere a reinterpretação de algumas noções correntes sobre os sistemas eleitoral e partidário brasileiro.

Do ponto de vista da organização e funcionamento dos partidos, a análise sugere que se os diretórios estaduais por vezes e formam coalizões que impedem estratégias nacionalizadas, nada indica que isso se dê a partir da força dos governadores ou de quaisquer outras lógicas oriundas das atribuições determinadas pelo federalismo brasileiro.

Em relação ao sistema partidário, a história do período sugere um sistema em constante disputa e transformação, muito diferente da lógica de estabilidade pontuada por mudanças exógenas que modelos como o de PSI sugerem. Também é possível, já no estágio inicial da pesquisa, perceber a importância da interação horizontal entre os Poderes da república. O fácil acesso dos agentes aos órgãos superiores do Judiciário e o controle deste poder sobre os procedimentos eleitorais o tornam um ator fundamental na disputa pela determinação e interpretação das regras do jogo político.

Bibliografia

AMES, Barry. "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation." *American Journal of Political Science* 39(2): 406–33, 1995.

ARQUER, Monize e VASQUEZ, Vitor (2019) Institucionalização do sistema partidário: mesmas dimensões, outras interpretações. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 34, nº100

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BARONE, Leonardo S. (2012) Articulações Intrapartidárias e Desempenho Eleitoral no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 55, nº 4, pp. 987-1013

BORGES, André. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol. 58, nº 3, p.651- 688, 2015.

_____, André. Razões da Fragmentação: Coligações e Estratégias Partidárias na Presença de Eleições Majoritárias e Proporcionais Simultâneas. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.62(3), p.1-37, 2019.

BRASIL. Resolução CEN-PSDB Nº 4, de 20 de março de 2018. **Diário Oficial da União**. Ed. 60, Seção 3, p. 167-8. Disponível em < <http://static.psd.org.br/wp-content/uploads/2018/07/03105800/RESOLU%C3%87%C3%83O-CEN-PSDB-N%C2%BA-4-DE-20-DE-MAR%C3%87O-DE-2018-Di%C3%A1rio-Oficial-da-Uni%C3%A3o-Imprensa-Nacional.pdf>> Acessado em 28/08/2021.

COX, Gary W. **Making votes count**: strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

DUVERGER, Maurice. (1957). **Los Partidos Políticos**. México: Fondo de Cultura Económica.

FLORIANO RIBEIRO, Pedro. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. *Revista Brasileira de Ciência Política* [online]. 2013, n. 10 [Acessado 18 Setembro 2022], pp. 225-265. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000100007>>

FREITAS, Andréa e SILVA, Glauco Peres (2019). Das manifestações de 2013 à eleição de 2018 no Brasil. *Novos Estudos* Vol. 38 nº 1. São Paulo, SP.

GOLDER S. N. LAGO I. Blais André GIDENGIL E. & GSCHWEND T. (2017). **Multi-level electoral politics : beyond the second-order election model** (First). Oxford University Press.

Grzymala-Busse, Anna. Time Will Tell? Temporality and the analysis of causal mechanisms and processes. *Comparative Political Studies*. Vol. 44, nº 9, 2011, p. 1267-1297.

LACERDA vai respeitar decisão e retirar candidatura ao governo de Minas, diz presidente do PSB. *Folha de São Paulo*, 01 ago. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/informado-pelo-psb-lacerda-vai-retirar-candidatura-ao-governo-de-minas.shtml> Acesso em 18/18/2021

LIMONGI, F.; GUARNIERI, F. “A base e os partidos: as eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 99, p. 5-24, 2014.

_____, F. e GUARNIEL, F. Competição partidária e voto nas eleições presidenciais no Brasil. *Opinião Pública*, vol. 21, nº 1, 2015, p. 60-86.

_____, F; e VASSELAI, F.. Entries and withdrawals: electoral coordination across different offices and the Brazilian party systems. *Brazilian Political Science Review*. Vol. 12, nº 3, 2018.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MAINWARING, Scott and SCULLY Timothy (1995) Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford, CA: Stanford University Press.

MAINWARING, Scott, POWER, Timothy e BIZARRO, Fernando. Uneven institutionalization of a party system: Brazil. **In:** MAINWARING, Scott (ed). Party Systems in Latin America: institutionalization, decay and collapse. New York: Cambridge University Press, 2018.

MONDAK, Jeffery J. (1990). Determinants of Coattail Voting. *Political Behavior*. Vol. 12, No 3. Pp. 265-288.

PIERSON, Paul. (2004). Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton University Press.

PT decide apoiar PSB em quatro estados em troca da neutralidade do partido na eleição presidencial, 2018. **GI**, 01 ago 2018. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/01/pt-decide-apoiar-candidatos-do-psb-aos-governos-de-amazonas-amapa-paraiba-e-pernambuco.ghtml>> Acessado em 01/11/2021.

SAMUELS, David J. The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil. *The Journal of Politics*. Vol. 62, Nº 01, pp. 240-253, 2005.

SHUGART, Matthew e CAREY, John M. **Presidents and Assemblies:** Constitutional Design and Electoral Dynamics. New York, NY: Cambridge University Press, 1992

VENTURA, Thiago. Do Mayors Matter? Reverse coattails on congressional elections in Brazil. *Electoral Studies*. Vol. 69, 2021.