

Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil

Danilo Bijos

“Nada é mais certo do que a indispensável necessidade de um governo, e é igualmente inegável que, quando e como quer que ele seja instituído, o povo deve ceder-lhe alguns de seus direitos naturais, a fim de investi-lo dos necessários poderes.”

John Jay em *O Federalista*

Introdução

Embora os sistemas eleitorais proporcionais sejam amplamente adotados em várias democracias contemporâneas, a modalidade de lista aberta é empregada em apenas quatro países: Brasil, Finlândia, Polônia e Chile. Desses, o Brasil diferencia-se pela singularidade de ser o único país federado de dimensões continentais, caracterizado por grandes desigualdades demográficas, econômicas, sociais e regionais.

Nesse contexto, a literatura sobre política brasileira indica que os fortes desequilíbrios do sistema federativo – principalmente a dependência econômica das unidades subnacionais com relação ao governo central e os incentivos produzidos pelo sistema proporcional com lista aberta – induzem os parlamentares a cultivarem relações pessoais com seus eleitores mediante a provisão de benefícios locais geograficamente separáveis (*pork-barrel politics*).

Assim sendo, a identificação dos efeitos do sistema proporcional de lista aberta sobre as estratégias eleitorais e o comportamento dos parlamentares torna-se essencial à compreensão de fenômenos como o clientelismo e a patronagem na política brasileira e nas relações intergovernamentais.

O federalismo e os sistemas eleitorais são usualmente considerados instituições básicas e, na maior parte da literatura, são tratados isoladamente ou de modo conjunto e superficial. Partindo dessas premissas e evidências, o objetivo central deste trabalho é promover uma aproximação entre esses temas, investigando de que maneiras o sistema proporcional com lista aberta está relacionado ao federalismo, às estratégias eleitorais e ao comportamento político dos parlamentares no Brasil.

Para atingir tal objetivo, o trabalho encontra-se organizado em quatro seções: a primeira faz uma apresentação sucinta dos sistemas proporcionais, do uso da lista aberta e das peculiaridades da legislação eleitoral do Brasil e seus efeitos sobre as eleições e o sistema partidário; na segunda seção, conceitua-se o regime federalista de organização do Estado e caracteriza-se o federalismo no Brasil; em seguida, analisa-se o processo de descentralização fiscal no Brasil e a importância das transferências intergovernamentais, sobretudo das transferências voluntárias; por fim, a quarta seção associa as características do federalismo fiscal no Brasil ao sistema de representação proporcional com lista aberta e suas consequências sobre as estratégias eleitorais e o comportamento político dos parlamentares. A última parte do trabalho reúne as conclusões e considerações finais.

O Sistema Proporcional no Brasil

O sistema proporcional foi integralmente adotado nas eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil, em 1945. Desde então, e conforme será detalhado a seguir, foram promovidas poucas alterações (uma em 1950 e outra em 1998) na forma como os deputados são eleitos. Atualmente, o sistema proporcional é empregado nas eleições para a Câmara dos Deputados, as assembleias legislativas, a Câmara Legislativa e as câmaras de vereadores (NICOLAU, 2007).

Em linhas gerais, os sistemas de representação proporcional buscam garantir que a diversidade de opiniões que caracteriza uma sociedade esteja presente no Poder Legislativo e que exista proporcionalidade entre os votos recebidos pelos partidos políticos e sua representação. Para os defensores desse sistema, sua principal virtude reside na sua capacidade de espelhar, por meio dos partidos, as opiniões relevantes dos eleitores.

Contudo, o grau de proporcionalidade (ou a capacidade de um sistema eleitoral transformar os votos recebidos por um partido em representação parlamentar) depende de vários elementos, entre os quais, destacam-se: a fórmula eleitoral, a magnitude dos distritos, os níveis para a alocação de cadeiras, a existência de cláusulas de exclusão e as características das coligações (TAVARES, 1994).

No Brasil, da família dos sistemas eleitorais proporcionais, adota-se o de representação proporcional com lista aberta. Em 1945, utilizou-se a quota Hare para a identificação do quociente eleitoral, dividindo a votação total de cada partido ou de cada coligação, mais os votos em branco, pelo número de cadeiras em disputa em cada distrito. As cadeiras não ocupadas na primeira alocação eram concedidas ao partido mais votado no distrito (NICOLAU, 2004).

Em 1950, houve uma modificação na regra de distribuição das sobras. A votação de cada partido passou a ser dividida pelo número de cadeiras que esse obtivesse com o quociente eleitoral mais 1. As sobras seriam, então, destinadas aos partidos com maiores médias. Segundo Nicolau (2004), esse sistema é, na prática, semelhante à fórmula de D'Hondt de maiores médias, a qual tende a favorecer os partidos maiores. O método criado em 1950 passou por apenas uma modificação até hoje – desde 1998, os votos em branco não são considerados no cálculo do coeficiente eleitoral.

Nas eleições para a Câmara dos Deputados, cada unidade federativa transforma-se em um distrito plurinominal cuja magnitude depende, segundo a legislação e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), da sua população. As 513 cadeiras são distribuídas proporcionalmente entre as unidades da federação observando-se o teto de 70 para unidade mais populosa e o piso de oito cadeiras às unidades menos populosas (BRASIL, 1993). A Tabela 1, a seguir, apresenta a participação dos estados e do Distrito Federal na composição da Câmara dos Deputados nas eleições de 2010.

A esta altura, cabe destacar que, em sistemas federativos nos quais os estados tornam-se os distritos eleitorais, o sistema proporcional torna a lógica “*one man, one vote*” impraticável. Como os eleitores não se encontram homoganeamente distribuídos pelo território, os estados com maior contingente populacional tornam-se sub-representados devido ao teto, e os menos populosos ficam sobrerrepresentados em virtude da proteção do piso. Ainda que a legislação eleitoral possa ser alterada para corrigir ou atenuar tais desequilíbrios, em tese, um sistema estritamente proporcional poderia excluir um estado com reduzida população, por exemplo.

A magnitude dos distritos para as eleições dos deputados estaduais ou distritais depende da representação de cada unidade federativa na Câmara dos Deputados. Nesse caso, há duas formas de determinar o número de cadeiras da Câmara e das assembleias legislativas. No primeiro caso, quando a representação da unidade federativa na Câmara dos Deputados for de até 12 deputados, o número de deputados estaduais ou distritais será o triplo

“Contudo, embora os anseios de estados e municípios por uma maior parcela das receitas públicas tenham sido atendidos, tal incremento não significou um fortalecimento do pacto federativo.”

do número de deputados federais. Já no segundo, quando a quantidade de deputados federais da unidade federativa for superior a 12, o número de deputados estaduais será igual a 36 mais o número de deputados federais que exceder a 12 (TSE, 2010). A correspondência entre a representação das unidades federativas na Câmara dos Deputados e o número de deputados em suas respectivas Câmara ou

assembleias legislativas pode ser verificada na Tabela 1.

Na esfera municipal, o número de parlamentares nas câmaras de vereadores depende da população. Por meio da Resolução n.º 21.702, de 2 de abril, de 2004, o TSE fixou o número de vereadores segundo a população dos municípios, estabele-

cendo o piso de nove vereadores para os menos populosos (até 47.619 habitantes) e o teto de 55 para os mais populosos (mais de 6.547.612 habitantes) (BRASIL, 2004). A Emenda Constitucional n.º 58, de 23 de setembro de 2009, por sua vez, criou 24 faixas populacionais para determinar o número de vereadores nas câmaras municipais,

Tabela 1 – Composição da Câmara dos Deputados por unidade federativa e número de deputados na Câmara e assembleias legislativas nas Eleições de 2010

Unidade federativa	Número de deputados na Câmara dos Deputados	Número de deputados na Câmara ou Assembleia Legislativa
São Paulo	70	94
Minas Gerais	53	77
Rio de Janeiro	46	70
Bahia	39	63
Rio Grande do Sul	31	55
Paraná	30	54
Pernambuco	25	49
Ceará	22	46
Maranhão	18	42
Pará	17	41
Goiás	17	41
Santa Catarina	16	40
Paraíba	12	36
Espírito Santo	10	30
Piauí	10	30
Alagoas	9	27
Rio Grande do Norte	8	24
Amazonas	8	24
Mato Grosso	8	24
Mato Grosso do Sul	8	24
Distrito Federal	8	24
Sergipe	8	24
Rondônia	8	24
Tocantins	8	24
Acre	8	24
Amapá	8	24
Roraima	8	24
Total	513	1.059

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2010).

partindo do mínimo de nove vereadores para municípios com até 15 mil habitantes e o máximo de 55 para os municípios com mais de 8 milhões de habitantes (BRASIL, 2009). A nova regra para o número de vereadores passará a vigor nas eleições municipais de 2012.

No Brasil, diferentemente do que ocorre em outros países, a alocação das cadeiras do Congresso Nacional entre os partidos (ou coligações) ocorre apenas no nível distrital. Além disso, não existe, na legislação, nenhum tipo explícito de cláusula de exclusão, a não ser o obstáculo natural representado pelo quociente eleitoral. Dessa forma, pode-se afirmar que, quanto maior a magnitude de um distrito, mais fácil é, para um partido, obter representação. O corolário da relação entre a magnitude dos distritos e a representação é que os países com distritos de grande magnitude oferecem melhores chances para os partidos pequenos.

As coligações, mecanismo pelo qual dois ou mais partidos podem se unir para disputar as eleições, também tendem a oferecer melhores condições de competitividade aos partidos pequenos. No Brasil, havendo coligações, os votos dos diferentes partidos coligados são agregados para efeito da distribuição de cadeiras. As coligações nas eleições parlamentares foram permitidas nas duas fases de eleições democráticas: 1945-1964 e após 1985 (NICOLAU, 2007).

A particularidade do Brasil em relação às coligações é que não há uma regra para distribuição das cadeiras conquistadas por uma coligação entre os partidos que a compõem. As cadeiras conquistadas pela coligação não são distribuídas proporcionalmente à contribuição de cada legenda para o total de votos obtidos. Para eleger seus candidatos, os partidos precisam posicioná-los entre os primeiros da lista.

A maior parte dos países que empregam o sistema de representação proporcional de lista utiliza a lista fechada. O sistema de lista aberta – no qual cabe ao eleitor escolher, numa determinada legenda (partido ou coligação), seu candidato – é adotado por Brasil, Chile, Finlândia e Polônia. Desses, o Brasil é o único que oferece ao eleitor a possibilidade de votar apenas na legenda. Tais votos são computados para efeito de distribuição de cadeiras, favorecendo, assim, os candidatos mais bem posicionados nas listas. Ademais, os candidatos de partidos coligados são considerados como parte de uma única lista no processo de distribuição e ocupação das cadeiras, sendo eleitos os nomes mais votados da coligação (NICOLAU, 2004).

Entre as inúmeras críticas direcionadas ao sistema de lista aberta utilizado no Brasil, destacam-se: a personalização da escolha eleitoral e o enfraquecimento dos partidos; o incentivo para que as legendas incluam nas suas listas candidatos de alta popularidade; e a competição entre candidatos do mesmo partido. Nesse particular, Figueiredo e Limongi (2002, p. 310) argumentam que, “[...] em sistemas proporcionais com lista aberta, votos pessoais e partidários são complementares e dificilmente distinguíveis.”. Ou seja, uma vez que os votos dados a um candidato contribuem para o desempenho do partido, não se pode afirmar que a competição entre candidatos de uma mesma legenda seja necessariamente deletéria ao partido.

No que diz respeito aos sistemas proporcionais, existem dois aspectos críticos que merecem ser ressaltados. O primeiro está associado ao multipartidarismo e à fragmentação parlamentar que os sistemas proporcionais tendem a produzir, ensejando a formação de alianças e coalizões partidárias antes e após as eleições.

Tais coalizões podem se traduzir em governos de menor estabilidade e levá-los a um afastamento das preferências manifestadas pelos eleitores. O segundo aspecto diz respeito à necessária utilização de distritos plurinominais, os quais, ao contrário dos distritos uninominais (típicos dos sistemas majoritários) dificultariam ao eleitor identificar seu representante e avaliar sua atuação (NICOLAU, 2004).

Entre os países que empregam o sistema de representação proporcional com lista aberta, o Brasil é o único cujo Estado é federativo, ou seja, o poder político é descentralizado. Além disso, o Brasil possui dimensões continentais e estados-membros caracterizados por desigualdades demográficas, econômicas e sociais, que podem ser tomadas como variáveis para entender a dinâmica do federalismo e seus efeitos sobre o processo eleitoral e o comportamento político dos parlamentares.

O Estado federal e o federalismo no Brasil

O Estado federal pode ser definido como o Estado soberano formado por um conjunto de estados-membros que possuem autonomia política e administrativa. São tais características que distinguem o Estado federal do Estado unitário, no qual existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens. Nos Estados unitários, embora não haja distribuição regional de poderes autônomos, é possível haver descentralização de natureza administrativa (MALUF, 2003).

O federalismo teve origem com a Constituição norte-americana de 1787 e passou a designar, a partir de então, uma forma de Estado denominada federação ou Estado federal, caracterizada pela união de coletividades políticas portadoras de auto-

nomia político-constitucional, ou seja, autonomia federativa (SILVA, 2008).

Segundo Maluf (2003), o modelo norte-americano de sistema federativo apresenta os seguintes elementos essenciais: distribuição do poder de governo em dois planos (central e local); presença de um Supremo Tribunal Federal como órgão de equilíbrio federativo e de segurança da ordem constitucional; composição bicameral do Poder Legislativo, realizando-se a representação do conjunto dos cidadãos na Câmara dos Deputados e dos estados-membros no Senado, sendo esse último de representação igualitária; e constância e imutabilidade de princípios fundamentais, garantidos pela rigidez constitucional e pelo instituto da intervenção federal.

Em relação ao Estado federal, Silva (2008) argumenta que é muito importante diferenciar os conceitos de soberania e autonomia, bem como identificar seus respectivos titulares. O Estado federal é o titular da soberania, entendida como poder supremo na capacidade de autodeterminação. Os estados-membros são titulares da autonomia, compreendida como governo próprio dentro das competências estabelecidas na Constituição Federal. O exercício da soberania cabe à União, entidade federal formada pela reunião das partes componentes.

Atualmente, 28 países, que abrigam mais de 40% da população mundial, são amplamente considerados federativos. Ademais, quase todas as democracias de grande extensão territorial ou de grande contingente populacional são federações. Embora o federalismo se apresente, em termos mundiais, com grandes variações, seu traço marcante é a repartição de competências entre duas ou mais ordens de governo autônomas entre si e responsáveis perante seus respectivos eleitores (ANDERSON, 2009).

O Estado federal brasileiro é constituído pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Em virtude de a Constituição Federal de 1988 ter elevado os municípios à categoria de entidade federativa, o Brasil possui três esferas de governo. Para Silva (2008), a autonomia municipal emerge de quatro capacidades: de auto-organização; de autogoverno; normativa própria; e de autoadministração.

No que tange à repartição de competências e encargos entre os entes da Federação, a Constituição de 1988 é autoexplicativa em relação às atribuições da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no sistema tributário, estabelecendo, ainda, os mecanismos de distribuição da receita. Essa clareza, contudo, não se verifica na distribuição de encargos e responsabilidades sobre as políticas públicas, gerando competências conjuntas e concorrentes. Tal fato faz do federalismo brasileiro “[...] um sistema híbrido, em que nem se tem um Estado unitário nem uma república federativa.” (MONTORO FILHO, 1994, p. 21). A sobreposição de responsabilidades aliada aos inúmeros problemas sociais do país resulta em um cenário no qual vigora a disputa pelos escassos recursos públicos. Nesse cenário, observa-se uma relação de subordinação dos estados e dos municípios perante a União, incompatível, segundo Montoro Filho (1994), com o efetivo federalismo fiscal.

De acordo com Maluf (2003), a explicação para a sobreposição de poderes e subordinação que caracteriza a Federação brasileira repousa no processo de constituição das unidades federativas, organizadas organicamente, – à imagem e semelhança da União. Dessa forma, tem-se um federalismo orgânico, diferente do modelo norte-americano clássico.

A concentração de poder no governo central, devido à incapacidade de autofinanciamento das entidades federativas subnacionais, é interpretada por Bonavides (2000) como uma característica do neofederalismo do século 20. No Brasil, a necessidade de combater a inflação e as constantes intervenções federais – devido ao *déficit* nos orçamentos dos estados – originaram um sentimento na população de “[...] menoscabo ou de ruinosas

“Os parlamentares não perseguem benefícios para suas bases na expectativa de serem reconhecidos e receberem maior apoio dos eleitores, mas sim para, possivelmente, obterem suporte financeiro às suas campanhas.”

indiferença às prerrogativas autonomistas das entidades componentes, o que, em algumas federações, [...], veio avolumar as correntes de opinião mais favoráveis à União [...]” (BONAVIDES, 2000, p. 190).

A maior parte das formulações da tradicional teoria das finanças públicas pressupõe um sistema fiscal baseado em um governo centralizado. Contudo, em países

onde se observa o Estado federal, o sistema fiscal é descentralizado e o conjunto de relações econômicas entre os diferentes níveis de governo recebe a denominação de federalismo fiscal (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). A opção pelo federalismo fiscal requer o estabelecimento de competências constitucionais fiscais para os diferentes níveis de governo. Assim, o federalismo pode assumir, ao longo do tempo e do espaço, diferentes configurações em termos de centralização ou de descentralização.

O movimento de descentralização fiscal em sistemas federativos encontra sustentação na ideia de maximização da eficiência econômica quando se observa correspondência entre as ações governamentais e a preferência dos grupos que as financiam. Isto é, a descentralização beneficia a variação geográfica nas demandas supridas pelo setor público. Adicionalmente, a descentralização, quando acompanhada de uma transferência líquida de autoridade, pode contribuir para o aperfeiçoamento da informação, *accountability* e responsividade em relação aos cidadãos (RODDEN, 2005).

Na avaliação de Silva (2005), a construção de um ambiente federativo descentralizado e cooperativo depende de quatro elementos fundamentais à coordenação e harmonização: estabelecimento de regras claras quanto à responsabilidade pela arrecadação e à oferta de políticas públicas; criação de um sistema de transferências estável e transparente; desenho de um sistema tributário que privilegie a eficiência fiscal; e existência de normas voltadas para o controle dos gastos públicos e do endividamento em todos os níveis de governo.

As transferências ocupam lugar de destaque em sistemas federativos marcados por forte assimetria fiscal. Nesses casos, as transferências são fundamentais para a

compatibilização das disponibilidades financeiras dos governos subnacionais às suas competências. Tais transferências podem ser operacionalizadas por dois tipos de instrumentos de repasse, a saber: as transferências por cotas (*revenue sharing*) ou as por concessões (*grants*). As transferências por cotas são determinadas por dispositivos constitucionais ou legais com finalidade compensatória ou redistributiva. As por concessões (ou transferências voluntárias), por sua vez, independem de previsão legal específica, não possuem vinculação com os motivos de externalidade, de compensação e de redistribuição, e sua realização depende de acordos negociados entre os entes da Federação (SILVA, 2005).

Descentralização fiscal e transferências voluntárias

No Brasil, o processo de descentralização fiscal foi acentuado a partir da Constituição Federal de 1988. Em se tratando da repartição das receitas tributárias, o novo pacto federativo estabelecido à época significou uma descentralização fiscal, com a elevação da participação dos municípios na receita disponível, de 11%, em 1988, para 17,2% em média, de 1999 a 2005. Os estados, por seu tempo, viram sua participação no total da receita disponível manter-se estável em 27% entre 1988 e 1994 e reduzir-se para a média de 25,8%, no período de 1999 a 2005. Além disso, entre 1997 e 2005, a arrecadação tributária própria dos governos subnacionais passou de 74,4% para 67%, o que indica o aumento da participação das transferências federais na composição da receita dos estados e municípios (AFFONSO, 1996; REZENDE, 2006).

Contudo, embora os anseios de estados e municípios por uma maior parcela

das receitas públicas tenham sido atendidos, tal incremento não significou um fortalecimento do pacto federativo. Se, no caso das receitas, o texto constitucional é cristalino ao definir as competências de cada ente da federação, o mesmo não ocorre com a descentralização das responsabilidades relacionadas à oferta de bens e serviços públicos (REZENDE, 1995).

Para Affonso (1996, p. 5), em virtude de o processo de descentralização ter ocorrido durante a redemocratização do país, a qual se deu primeiro nos governos subnacionais, houve uma identificação entre “[...] a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização”. Por conseguinte, “[...] a descentralização não foi comandada pelo governo federal, ao contrário, esse se opôs a ela o quanto pôde.”, processando-se “[...] de forma descoordenada, sem um projeto articulador.”. Diante desse quadro e das pressões para que estados e municípios efetuassem recomposições em seus gastos, o caráter eminentemente compensatório das transferências da União foi abandonado, resultando em um sistema permeado de dependência e reciprocidade.

Além disso, com a Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo ganhou maiores prerrogativas para alterar a proposta orçamentária do governo mediante emendas voltadas ao remanejamento de despesas e sua descentralização por meio de transferências voluntárias. Nesse contexto, e uma vez considerada a sub-representação decorrente do sistema de voto proporcional, a disputa por verbas do orçamento da União para o atendimento de demandas localizadas reforçou as práticas clientelistas e os desequilíbrios federativos (BARBOSA; TRISTÃO, 1999).

De acordo com Abrucio e Couto (1996, p. 46), a escassez de recursos, sobretudo no

âmbito municipal, “[...] tem sido enfrentada não através da cooperação, mas sim pela busca competitiva – e até mesmo predatória – de recursos”. Para os autores, a única forma de contornar esse cenário seria a institucionalização de mecanismos que estimulem a ação cooperativa, os quais dependem de negociação política entre os entes federativos. Em direção semelhante, Aguirre e Moraes (1997) sugerem que o problema federativo brasileiro deveria receber uma análise de cunho institucionalista, com destaque para nossa forma de participação e de negociação política.

A definição precisa de competências para os entes federativos, entendida como ponto nevrálgico da autonomia federativa, apresenta-se como um desafio complexo, e até mesmo impossível. A partir de tal constatação, a dinâmica política, a existência de cooperação (ou competição) e o nível de descentralização em sistemas federativos dependem do modo como as unidades subnacionais e os poderes centrais (Executivo, Legislativo e Judiciário) se fazem representar nos processos decisórios de abrangência nacional (COSTA, 2008).

Diante do exposto, percebe-se que as relações intergovernamentais no Brasil são marcadas por fortes desequilíbrios econômicos e fiscais. Nesse sentido, merece destaque a dependência econômica das unidades federativas subnacionais relativamente à União, devido à inexistência de autonomia tributária e de coordenação quanto à provisão de bens e serviços públicos. Esse cenário, o sistema proporcional com lista aberta e a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário em todos os níveis de governo constituem um arcabouço teórico e conceitual coeso para explicar parte substantiva da

dinâmica das eleições legislativas e da conexão eleitoral no Brasil.

Federalismo, representação e comportamento político

O comportamento dos políticos brasileiros, especialmente dos deputados, pode ser compreendido à luz de três vetores principais: as profundas desigualdades socioeconômicas regionais; as características do sistema federativo; e as regras eleitorais que regem as eleições parlamentares.

A partir da identificação e análise dos padrões de votação municipal dos deputados federais, segundo os critérios de dominância e concentração, Ames (2003) conclui que o sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta enfraquece o sistema partidário e produz incentivos para que os políticos cultivem relações pessoais com suas clientelas eleitorais por meio da provisão de benefícios locais geograficamente separáveis (*pork-barrel politics*). Nesse contexto, o número de emendas propostas pelos deputados ao Orçamento Geral da União (OGU) encontra-se fortemente relacionado ao nível de dominância municipal nas eleições.

As diferentes configurações de distribuição de votos no espaço – concentrada-dominante, concentrada-compartilhada, dispersa-dominante e dispersa-compartilhada – não geram nem sequer um conjunto de incentivos para o comportamento político dos deputados. A esse respeito, Carvalho (2003) pondera que o comportamento direcionado a *pork-barrel* e a políticas de conteúdo distributivo é predominante para as configurações concentrada-dominante e dispersa-dominante, as quais caracterizam quase a metade dos deputados eleitos em 1994 e em 1998. Além disso, Carvalho (2003, p. 123)

observa que, além dos padrões de dominância e concentração, a dicotomia espacial que opõe interior e capital suscitaria tipos distintos de comportamento político na esfera legislativa: “[...] no primeiro caso, ao clientelismo e ao localismo, no segundo, à política ideológica e ao universalismo.”.

A proposição de emendas aos orçamentos pode, contudo, não render aos deputados os resultados eleitorais esperados. Além de trabalhar pela obtenção de recursos que se traduzam em benefícios para suas bases, o parlamentar precisa informar aos eleitores sobre seu mérito e convencê-los de sua eficiência relativamente a seus adversários.

No caso do Brasil, o trabalho dos deputados nessa direção é dificultado pela inexistência de garantias quanto à execução de emendas e pelo baixo valor das emendas. Também é obstaculizado pelo baixo retorno político decorrente da dificuldade de eliminar a influência de outros parlamentares e de políticos estaduais e locais do mérito pela obtenção de recursos. Por esta razão, os políticos teriam mais estímulos para reunir fundos destinados a suas campanhas eleitorais.

Dessa forma, Samuels (2002) sugere que as emendas parlamentares e as transferências voluntárias delas decorrentes são utilizadas pelos políticos como instrumento para estabelecer relações com os proprietários das empresas contratadas para executar os projetos. Por seu tempo, essas relações favorecem os candidatos na captura de patrocinadores para suas campanhas. Os parlamentares não perseguem benefícios para suas bases na expectativa de serem reconhecidos e receberem maior apoio dos eleitores, mas sim para, possivelmente, obterem suporte financeiro às suas campanhas.

Apesar de reconhecerem a importância do Congresso na descentralização das despesas com investimentos da União, sobretudo com relação à destinação de recursos para os municípios, Figueiredo e Limongi (2002) sustentam a tese de que o sistema político brasileiro não gera os estímulos para que os parlamentares conduzam suas carreiras estabelecendo vínculos pessoais e partidários com seus eleitores e com o Poder Executivo. Os autores argumentam que o sistema de representação proporcional com lista aberta não necessariamente enfraquece os partidos. Destacam ainda que o processo orçamentário é regido por dispositivos constitucionais que garantem a preservação da proposta do Executivo, neutralizando a ação parlamentar individual.

Assim, para que os legisladores possam negociar suas demandas junto ao Poder Executivo, a atuação partidária torna-se mais racional e eficaz que a individual. As eventuais ameaças ao Executivo somente são levadas a sério quando apresentadas coletivamente, uma vez que apenas essas podem alterar os resultados das votações e aumentar o poder de barganha dos parlamentares.

A percepção de Figueiredo e Limongi (2002) quanto ao comportamento dos políticos no Congresso Nacional reforça a ideia de que os elos entre as arenas eleitoral e legislativa são extremamente frágeis. Essa opinião é questionada por Pereira e Mueller (2003). Para esses autores, o sistema político brasileiro é constituído de instituições que – na arena eleitoral – estimulam os comportamentos individuais e – na legislativa – o comportamento partidário. Em outras palavras, os parlamentares são levados a agir partidariamente no Congresso para obter os recursos reivindicados por suas bases eleitorais.

A tendência ao comportamento pessoal na arena eleitoral, no entanto, é endossada pela constatação de que, em detrimento ao comportamento partidário, os candidatos ao Congresso tendem a estabelecer alianças políticas de caráter regional ou local durante suas campanhas. Uma vez que todas as etapas essenciais do processo eleitoral ocorrem no nível estadual – convenções, formação de legendas, coligações e campanhas – e dada a fragilidade

“...embora o clientelismo seja caracterizado pela distribuição de patronagem, o seu uso pode não ser necessariamente clientelístico.”

dos partidos nacionais, os candidatos utilizam como estratégia eleitoral a associação aos postulantes a governos e assembleias estaduais (SAMUELS, 2000).

Apesar de defenderem a primazia das emendas institucionais e coletivas no processo de alocação de recursos de investimentos pelo Congresso Nacional, o que se opõe à conexão eleitoral personalista

esperada em um sistema proporcional com lista aberta, Figueiredo e Limongi (2008) reconhecem que a dispersão e o localismo característico das emendas individuais corroboram a visão tradicional sobre o comportamento político dos parlamentares na arena legislativa. Além disso, os autores ressaltam que as emendas individuais motivadas por interesses eleitorais, que destinam recursos a uma localidade específica, não podem ser consideradas necessariamente clientelísticas.

O conceito de clientelismo tem sua formulação original na análise antropológica do poder exercido pelo *patronus* sobre seus clientes em sociedades tradicionais. A dependência econômica e política dos clientes é explicada a partir do controle sobre bens e serviços desejados pela clientela, por parte de um indivíduo de posição mais elevada – o *patronus* (MASTROPAOLO, 2009).

Dessa forma, levando-se em consideração que a descentralização de recursos promovida pelos parlamentares pode estar associada a políticas públicas de abrangência nacional cujos benefícios não estão restritos aos seus eleitores (ou clientes), é comum encontrar, na literatura acadêmica, a referência às políticas distributivas motivadas por interesses eleitorais como políticas de patronagem. Tal conceito é mais amplo e, embora o clientelismo seja caracterizado pela distribuição de patronagem, o seu uso pode não ser necessariamente clientelístico.

Conclusões

O sistema proporcional com lista aberta e o federalismo brasileiro podem ser considerados pontos nevrálgicos à compreensão das estratégias de campanha e ao estudo da conexão eleitoral, isto é, a

relação dos parlamentares com seus eleitores.

As regras que disciplinam as eleições legislativas no Brasil favorecem a fragmentação partidária, a fragilização dos partidos no processo eleitoral – sobretudo no nível nacional – e a personalização da escolha do eleitor. Ademais, a configuração geográfica e o nível de competição (ou de dominação política) possibilitam o surgimento de distritos informais que estimulam os parlamentares a cultivar relações pessoais com suas bases.

Em contrapartida, a conexão dos parlamentares com seus eleitores e a capacidade de representação são potencializadas pelas características do tecido federativo do Estado e pela prerrogativa do Poder Legislativo de participar da elaboração dos orçamentos. A existência de relações intergovernamentais conflituosas torna as transferências voluntárias de recursos uma solução paliativa para o processo de descentralização inacabado e para a dependência fiscal das unidades federativas subnacionais.

Colocando as evidências em perspectiva, é possível visualizar um comensalismo institucional entre o sistema proporcional com lista aberta e o federalismo brasileiro. Os parlamentares são levados a adotar um comportamento apartidário durante as eleições ao passo que os eleitores e os políticos locais demandam representantes capazes de atuar nas esferas estadual e nacional na busca por recursos, bens ou serviços públicos que os beneficiem diretamente. Desse modo, após as eleições, os parlamentares tendem a comportar-se partidariamente no Congresso Nacional, trabalhando por emendas institucionais, coletivas e, principalmente, individuais, que beneficiem direta ou indiretamente suas bases. Esse

localismo que consolida a conexão eleitoral funciona subsidiariamente como um canal de descentralização da política fiscal.

Por conseguinte, a patronagem surge como um resultado natural das emendas orçamentárias e da habilidade dos parlamentares de catalisar a liberação e o

direcionamento de bens e serviços públicos desejados por seus eleitores. Sob a ótica das relações intergovernamentais, essa patronagem se traduz em transferências voluntárias e em descentralização fiscal.

(Artigo recebido em setembro de 2011. Versão final em fevereiro de 2012).

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul.-set. 1996.
- AFFONSO, Rui. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-10, jul.-set. 1996.
- AGUIRRE, Basília Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão Federativa no Brasil: Um “Estado das Artes” da Teoria. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 1 (65), p. 121-135, jan.-mar. 1997.
- AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ANDERSON, George. *Federalismo: Uma Introdução*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BARBOSA, Maria Nazaré Lins; TRISTÃO, Virgínia Talaveira Valentini. Federalismo Fiscal, Clientelismo e Reforma Fiscal. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 1, n. 8, 1º trim. 1999.
- BONAVIDES, Paulo. O Estado Federal. In: _____. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 179-191.
- BRASIL. Lei Complementar n.º 78, de 20 de dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jan. 1994. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/codigo_eleitoral/lc78.html>. Acesso em: 23 jan. 2011.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 21.702, de 2 de abril de 2004. Instruções sobre o número de vereadores a eleger segundo a população de cada município. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 6 abr. 2004. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eletoral.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2011.
- _____. Emenda Constitucional n.º 58, de 23 de setembro de 2009. Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 set. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc58.htm>. Acesso em: 23 jan. 2011.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.220, de 2 de março de 2010. Dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4

- mar. 2010, Ano 2010, n. 043. Disponível em: <[http://www.tse.gov.br/sadJudDiarioDeJustica Consulta/](http://www.tse.gov.br/sadJudDiarioDeJusticaConsulta/)>. Acesso em: 23 jan. 2011.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A Dinâmica Institucional da Cooperação Intergovernamental em Estados Federados: O Caso Brasileiro em Perspectiva Comparada. In: SERAINE, Ana Beatriz dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista; MIYAMOTO, Shiguenoli (Org.). *Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas*. 1. ed. Teresina: Universitária da UFPI, 2008. p. 185-221.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.
- _____. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- MALUF, Sahid. Estado Federal. In: _____. *Teoria Geral do Estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 167-174.
- MASTROPAOLO, Alfio. Clientelismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. 2 v. p. 177-179.
- MONTORO FILHO, André Franco. Federalismo e Reforma Fiscal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 3 (55), p. 20-30, jul.-set. 1994.
- MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B.. Federalismo Fiscal. In: _____. *Finanças Públicas: Teoria e Prática*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1980. p. 531-578.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- _____. O Sistema Eleitoral Brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007. p. 293-301.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.
- REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 15, n. 3 (59), p. 5-17, jul.-set. 1995.
- _____. Brasil: Conflitos Federativos e Reforma Tributária. In: *Desafios do Federalismo Fiscal*. _____ (Coord.). Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre Significados e Medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.
- SAMUELS, David J.. The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 62, n. 1, p. 240-253, feb. 2000.
- _____. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 3, p. 845-863, aug. 2002.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do Federalismo Fiscal: Notas Sobre as Contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan.-abr. 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Boletim Informativo da Escola Judiciária Eleitoral do TSE*. BIEJE n. 10, 16 ago. 2010. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/eje/arquivos/informativos/10_deputado_16_08_2010.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2011.

Resumo – Resúmen – Abstract

Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil

Danilo Bijos

O objetivo central deste artigo é apresentar uma reflexão acerca dos efeitos das relações intrincadas entre o federalismo e o sistema eleitoral brasileiros sobre o comportamento político dos parlamentares. Por um lado, as relações intergovernamentais, sobretudo do ponto de vista fiscal, encontram-se permeadas de conflitos e desequilíbrios. Por outro, o sistema eleitoral e a prerrogativa dos deputados de alterarem as propostas orçamentárias geram incentivos eleitorais que favorecem o localismo. Assim, observa-se um comensalismo institucional entre as relações fiscais intergovernamentais e o sistema de representação proporcional de lista aberta, que produz incentivos para que os deputados com forte dominância municipal se comportem de modo partidário, na arena legislativa, e de modo apartidário, na arena eleitoral. O resultado desse processo é a produção de emendas parlamentares e a provisão indireta de recursos aos estados e municípios que possuem um duplo propósito: a patronagem, que fortalece a relação do parlamentar com suas bases, e as transferências voluntárias, que promovem a descentralização fiscal e figuram como paliativo para a dependência econômica das entidades federativas subnacionais.

Palavras-chave: Federalismo. Sistemas eleitorais. Comportamento político.

Federalismo y estrategias electorales en sistemas proporcionales con lista abierta: El caso de Brasil

Danilo Bijos

El objetivo principal de este trabajo es presentar una reflexión sobre el efecto de las intrincadas relaciones entre el federalismo y el sistema electoral en Brasil en el comportamiento político de los legisladores. Por un lado, las relaciones intergubernamentales, en particular desde el punto de vista fiscal, están atravesadas por conflictos y desequilibrios. Por otro lado, el sistema electoral y la prerrogativa de los legisladores de modificar el proyecto de presupuesto generan incentivos electorales que promueven el localismo. Así, que se observa un comensalismo institucional entre el sistema fiscal y la representación proporcional de lista abierta que produce incentivos para que los legisladores con fuerte dominio local se comporten de forma partidista en la arena legislativa y no partidista en la arena electoral. El resultado de este proceso es la producción de las enmiendas parlamentarias y gestión indirecta de los fondos a los estados y municipios que tienen un doble propósito: el patrocinio, lo que refuerza la relación entre el elegido y los votantes, y las transferencias voluntarias, que promueven la descentralización fiscal y se muestran como un paliativo para la dependencia económica de las entidades sub-federales.

Palabras clave: Federalismo. Sistemas electorales. Comportamiento político.

Federalism and electoral strategies in the system of proportional representation with open lists: the case of Brazil

Danilo Bijos

This paper aims to present a reflection about the intricate relationship between federalism and the electoral system in Brazil and its effect on the political conduct of legislators. On one hand, intergovernmental relations, particularly from a fiscal perspective, are permeated by conflicts and imbalances. Yet on the other hand, the electoral system and the prerogative of deputies to

amend the budget proposals produce electoral incentives that promote localism. Thus, there is an ‘institutional commensalism’ between the fiscal intergovernmental relation and the system of proportional representation with open lists that produces incentives for deputies with strong municipal dominance to present a party-like conduct in the legislative arena and an individualistic conduct in the electoral arena. The result of this process is the production of parliamentary amendments and indirect provision of funds to States and Municipalities that have a double purpose: the patronage, which strengthens the relationship of deputies with their bases, and the voluntary transfers, which promotes fiscal decentralization and remain as palliative for subfederal entities’ economic dependence.

Keywords: Federalism. Electoral systems. Political behavior.

Danilo Bijos

Mestrando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Estatística Aplicada pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e graduado em Ciências Econômicas pela UnB. Atualmente é professor do Instituto de Ensino Superior Cenecista (Inesc) e economista concursado da Prefeitura de Unaí – MG. Contato: danilo.bijos@yahoo.com.br