

Partidos políticos:
quatro continentes

Partidos políticos:
quatro continentes



Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Conselho editorial
Antônio Octávio Cintra
Fernando Limongi
Fernando Luiz Abrucio
José Mário Brasiliense Carneiro
Lúcia Avelar
Marcus André Melo
Maria Clara Lucchetti Bingemer
Maria Tereza Aina Sadek
Patrícia Luiza Kegel
Paulo Gilberto F. Vizentini
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Coordenação editorial
Reinaldo Themoteo

Revisão
Reinaldo Themoteo
Aline Soares

Tradução
Mônica Baña Álvarez
Pedro Maia Soares

Capa, projeto gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Impressão
Vozes

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer VIII (2007), nº 3

Partidos políticos: quatro continentes

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2007.

ISBN 978-85-7504-119-2

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar

CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

Apresentação 7

ARTIGOS

Problemas da Democracia Partidária.
América Latina à luz das experiências internacionais 9
WILHELM HOFMEISTER

Sistema eleitoral e ideologia política:
uma experiência nova 33
ROGER SOUTHHALL

Experiências com Partidos Políticos
em Novas Democracias. O 'deixa andar'
no quadro institucional em Moçambique 53
ADRIANO NUVUNGA

O Sistema político partidário da Índia 75
AJAY K. MEHRA

Participação e regionalismo no
contexto partidário sul-coreano 101
TAE-GYUN PARK

Centralismo partidário na democracia turca 117
ÖMER FARUK GENÇKAYA

Estrutura organizacional partidária na República Checa:
consolidação democrática 135

BRETISLAV DANCÁK, VÍT HLOUSEK

O sistema partidário polonês 157

KONSTANTY ADAM WOJTASZCZYK

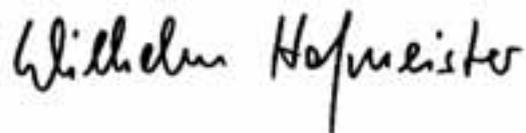
“**R**eeleição” – parece que esta é a palavra de ordem nas discussões atuais sobre reformas políticas na América Latina. Seja a reeleição por só mais um mandato (e talvez mais um mandato...) ou seja sem limites. O curioso é que nesta região que por tanto tempo evitou conceder a reeleição ao menos por um mandato só, porque lembrava os caudilhos e ditadores autoritários que se instalaram no poder, a mudança das constituições em favor da reeleição reiterada ou perpétua conta com amplo apoio popular. Isto se deve à grande popularidade atual dos líderes de vários países, mesmo que no seu estilo de governos e no seu comportamento pessoal apresentem caracteres bastante diferentes. Muitos destes líderes latino-americanos desfrutam da confiança dos seus povos – o que sem dúvida tem um aspecto positivo. Não obstante, o lado problemático deste fenômeno é que a confiança nas pessoas dos líderes está acompanhada por uma marcada desconfiança nas instituições políticas e na democracia. Com as suas posturas personalistas e até populistas, alguns líderes contribuem para enfraquecer mais ainda as instituições. Será que os líderes podem garantir melhor do que as instituições a manutenção do processo democrático? Existem sérias dúvidas a respeito.

Devemos nos preocupar com as instituições e, neste contexto, cabe uma preocupação maior especialmente com os partidos políticos. Sabemos que os partidos políticos representam um dos elementos necessários para uma democracia pluralista e cumprem funções que ajudam a organizar as sociedades complexas e produzem legitimidade para a tomada de decisões políticas.

Com o intuito de procurar experiências mundo fora, reunimos alguns artigos sobre sistemas partidários em outros continentes. O resultado é ambí-

guo. Podemos constatar, por um lado, que em muitos países do mundo os partidos e sistemas partidários estão muito longe de cumprir satisfatoriamente as suas funções essenciais. Numerosos partidos mostram deficiências em relação à democracia interna, às suas estruturas organizacionais, ao acolhimento de novos membros. Vários partidos não têm a capacidade de elaborar programas e propostas sérias para os problemas das suas sociedades, e os seus candidatos e representantes com frequência são mal preparados para as tarefas parlamentares e governamentais. Em muitos casos, as lideranças partidárias usam os seus partidos como veículos de interesses individuais e menos para a promoção da participação política dos seus afiliados ou busca por boas práticas de governo.

Por outro lado, no entanto, encontramos a confirmação de que os partidos realmente são imprescindíveis para a construção e consolidação de regimes democráticos. Por isto, gostaríamos de chamar a atenção dos líderes políticos e partidários a não investirem todos os seus esforços e capacidades políticas na consolidação da sua imagem pessoal e do seu poder individual, mas procurar a consolidação das instituições – entre elas os partidos políticos – das quais no final depende o destino da democracia. Talvez as experiências de outros continentes possam contribuir ao debate sobre soluções de problemas domésticos.



Problemas da Democracia Partidária. América Latina à luz das experiências internacionais

WILHELM HOFMEISTER

I. PARTIDOS E DEMOCRACIA

A democracia como regime político pode apresentar diferentes formas dependendo da história, da tradição, da cultura ou da situação socioeconômica de cada país. Não obstante, sempre deverá satisfazer às seguintes exigências mínimas:¹

- Na esfera governamental, os cargos deverão ser ocupados por mandatários eleitos que prestarão contas a seus eleitores.
- Eleições livres e idôneas deverão ser realizadas com regularidade.
- Todos os cidadãos adultos deverão gozar do direito de voto ativo e passivo.
- A liberdade de expressão deverá ser um imperativo, de modo que nenhum cidadão seja perseguido em consequência da livre manifestação de sua opinião.
- Deverá haver um livre acesso a fontes alternativas e pluralistas de informações.

Deverá ser garantido o direito à criação de associações, grupos de interesses e partidos independentes, para que sejam garantidos os outros direitos mencionados.

1. Cf. Robert Dahl: *Poliarchy. Participation and Opposition*. New Haven 1971.

Com toda a flexibilidade que venha a ter em sua concreta implementação, a democracia necessita de instituições que garantam sua consolidação, sua estabilidade e sua projeção, e que protejam as ‘jovens’ democracias contra contestações ou até mesmo contra retrocessos autoritários. A chance de estabilização e consolidação depende, de forma decisiva, de como as respectivas ordens democráticas sejam institucionalizadas, de que potencial decisório a elas ofereçam perante os desafios impostos pelas transformações políticas e sociais, e de que legitimidade elas repassem ao sistema político.

Em todos os lugares, os partidos políticos fazem parte do grupo de instituições decisivas dos sistemas democráticos. Sem partidos não é possível imaginar o desenvolvimento e o funcionamento de democracias representativas nas sociedades de massa modernas. As funções elementares dos partidos políticos são conhecidas e podem ser citadas de modo sucinto, como vemos abaixo:

- Os partidos políticos articulam e agregam os interesses da sociedade.
- Elaboram programas políticos que refletem os interesses de diferentes grupos sociais.
- Fomentam a socialização e a participação política dos cidadãos.
- São mediadores entre o Estado e seus cidadãos.
- Promovem a formação de novas gerações de políticos e ocupam cargos no âmbito do Executivo e do Legislativo.
- Contribuem para a legitimidade do sistema político.

Porém, ao assumirem essas funções, os partidos não possuem uma função monopolizadora. Na atualidade, mais do que no passado, concorrem com outras organizações as quais, pelo menos de modo parcial, assumem algumas funções próprias dos partidos e assim concorrem com eles. Por esse motivo, o principal critério distintivo dos partidos é e continua a ser sua participação nas eleições universais.

Embora preencham funções essenciais para o sistema político e para a democracia, os partidos, em muitos lugares, geralmente gozam de uma má reputação. Isso não ocorre apenas na América Latina, mas também, por exemplo, na democracia partidária consolidada na República Federal da Alemanha. No ano de 1952, o cientista político Heinrich von der Gablenz já fazia a seguinte constatação: “Não tem modo mais fácil para atrair aplausos que xingar os partidos políticos.” Na Alemanha, sempre voltamos a vivenciar fases em que os partidos estão expostos de maneira especialmente forte às críticas da opinião pública. No início dos anos noventa do século passado, o termo “desencanto com os partidos” ganhou popularidade, ao passo que, em muitas

publicações, eram tecidas duras críticas aos partidos.² Desde então, essas críticas não silenciaram. Ao invés disso, as pesquisas de opinião pública comprovam uma tendência continuada de baixo prestígio dos partidos junto à população. Ademais, alguns sintomas do desencanto com os partidos até mesmo se agudizaram nos últimos anos. Uma prova cabal dessa evolução é a diminuição quase dramática do número de pessoas afiliadas aos grandes partidos.³ Além disto, os membros dos partidos são cada vez mais velhos, e cada vez menos jovens filiam-se nos partidos políticos. Este e outros sinais são indicadores de que os partidos têm sofrido perdas em seu papel como núcleo central de formação da vontade política. Por essa razão, fala-se na Alemanha da “decadência da democracia partidária”.⁴

Para explicar o problema da imagem atual dos partidos, que é um fenômeno geral que não se limita à Alemanha ou ao Brasil, existem diferentes causas:

- O clássico dilema das expectativas não atendidas, que consiste no fato de se esperar que planejamentos e decisões relativos à solução dos problemas de uma sociedade fiquem nas mãos dos partidos políticos, pois são eles que ocupam as instâncias decisórias no âmbito político. Como em uma sociedade sempre existem problemas, e diferentes grupos sempre se sentem discriminados ou desenvolvem novas reivindicações que em geral não podem ser satisfeitas de modo integral, os partidos se movem constantemente em uma relação de tensão entre expectativas não satisfeitas e soluções assumidas de forma insuficiente.
- Os novos desafios decorrentes das transformações sociais e do desenvolvimento de sociedades modernas fragmentadas, que têm como características a dissolução de ambientes tradicionais, um nível educacional mais elevado, a pluralidade de fontes de informações, uma erosão dos sis-

2. Por exemplo, Hans Herbert von Arnim: *Der Staat als Beute*, München 1993; Elmar Wiesendahl: *Volksparteien im Abstieg*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (1992) 34 - 35, pg. 3 - 14; àquela época, o então Presidente da República Federativa da Alemanha, Richard von Weizsäcker, chegou a acusar os partidos de se terem tornado “um sexto órgão constitucional consuetudinário (...), que exerce sobre os outros cinco uma influência que vai cada vez mais longe e que em parte é totalmente dominante”, (In: id.: *Im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger*, Frankfurt a. M. 1992; pg. 140).

3. O partido socialista alemão SPD, quando comparamos seus números recordes do ano de 1976, perdeu quase a metade de seus membros (hoje ainda são 560.000 contra 1,02 milhões), e os cristão-democratas (CDU) também perderam um quarto de seus afiliados em relação aos números de 1990 (atualmente também são 560.000 contra cerca de 780.000).

4. Hubert Kleinert: *Abstieg der Parteiendemokratie*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2007) 35-36.

temas de valores e outros fatores a esta vinculados, bem como uma organização individualista das relações pessoais: “mudança de valores”, “individualização”, “sociedade de lazer”, “esfacelamento de interesses” são conceitos utilizados para a descrição de fenômenos sociais que se refletem diretamente no modo como os cidadãos vêem os partidos.

- A transformação do ambiente dos meios de comunicação e o tipo de jornalismo posto em prática, o aumento da concorrência em torno de atenção e prestígio, da tiragem e do ibope, bem como a expansão do jornalismo “investigativo”, têm contribuído para o surgimento de uma nova forma de jornalismo sobre política, em que idéias, valores e resultados são menos importantes do que a emocionalização, a moralização e a personalização na forma de um “*infotainment*”. Nos dias de hoje, escândalos políticos, bem como aspectos da conduta pessoal e do comportamento indevido de políticos são descobertos com muito mais celeridade do que antigamente. Isso certamente é mais um ganho de transparência e controle democrático, mas também contribui, ao mesmo tempo, para o desencantamento e eventualmente para a banalização da política e de seus atores, cujas conseqüências os partidos políticos são os primeiros a perceber.
- O dilema “moderno” gerado pelo estreitamento da margem de manobra no âmbito da implementação das políticas nacionais, um dilema – pode-se dizer como uma conseqüência da globalização - que resulta da transferência de competências decisórias e regulatórias para atores e instâncias supranacionais: embora orientem suas reivindicações e expectativas com base na política nacional, os cidadãos acabam por ver que essa última, no caso de questões decisivas, não logra implementar e somente consegue, no máximo, fazer comentários ou lamentar. Desse modo, a confiança nos partidos políticos vê-se forçosamente abalada.

A percepção negativa dos partidos tem as seguintes conseqüências:

- Atualmente os sistemas partidários são muito mais suscetíveis de mudanças e mais fragmentados.⁵
- A era dos grandes partidos de massa parece ser coisa do passado. Embora os partidos ainda precisem manter um grande número de afiliações, no presente, não é uma tarefa muito fácil promover grandes manifestações de massa.

5. A título de exemplo, o antigo sistema tripartidário na Alemanha acabou transformando-se em um sistema de cinco partidos.

Na era das mídias de massa, das modernas técnicas de informação e dos espaços alternativos para a participação política fora dos partidos, aboliu-se o antigo quase-monopólio dos partidos como fonte e fórum de informação e reflexão política.

Hoje em dia, os partidos têm grandes dificuldades em conseguir atrair de forma duradoura os chamados eleitores cativos.

A confiança da população, de modo geral, nos partidos e nos políticos sofreu uma redução, e houve uma evolução negativa principalmente na disposição dos jovens em se engajarem politicamente.

Houve um aumento da cobertura jornalística no campo dos escândalos políticos.

A antiga troca de papéis entre partido oposicionista e partido da oposição não mais funciona sem maiores complicações, pois os grandes partidos oposicionistas não usufruem necessariamente da insatisfação dos cidadãos; acabam perdendo votos também para partidos protestadores de menor porte ou recém-criados.

Mas não são apenas os partidos que têm sido atingidos pelas recentes tendências. Na verdade, podem-se constatar tanto uma perda de confiança geral em outras instituições públicas e em grandes organizações sociais, tais como sindicatos ou igrejas, quanto uma crescente dúvida acerca da capacidade que os empresários têm para solucionar problemas. Entretanto, as mudanças são notadas de forma especialmente inequívoca junto aos partidos, já que eles se encontram expostos da maneira forte ao crivo da crítica oriunda da população.

Tais desenvolvimentos que andam de mãos dadas com o enfraquecimento de diferentes partidos não são necessariamente uma crise da democracia, mas apontam para outra forma da democracia em que, embora os partidos continuem a assumir as funções supramencionadas, outras organizações sociais, bem como os meios de comunicação, também passam a exercer uma maior influência sobre o processo político do que em tempos já idos. Não obstante, apesar dessa concorrência com outros atores, um fator essencial não mudou. Como já se constatou acima, os partidos continuam a ser aquelas instituições das quais se esperam planos e decisões para a solução de problemas de uma determinada sociedade, porque, afinal de contas, eles ocupam as instâncias políticas decisórias. A qualidade de “*delivery*”, isto é, da assunção de suas funções e de sua governabilidade, contribui decisivamente para o prestígio e o potencial de um partido, ainda que aqueles outros elementos concorram para que um partido, mesmo apresentando um bom desempenho geral, dificilmente consiga alcançar um papel dominante em um sistema político.

Ao lado dessas conseqüências próprias do desenvolvimento da sociedade moderna, certamente se faz mister citarmos dois importantes aspectos institucionais que influenciam sobremaneira a evolução dos partidos e dos sistemas partidários: o sistema eleitoral e o sistema de governo.

- Perante a volatilidade dos desenvolvimentos sociais, um sistema eleitoral proporcional é muito mais suscetível que um sistema eleitoral majoritário, que tende mais ao fortalecimento de poucos partidos e a uma absorção mais lenta da fragmentação social. Isto não diz nada sobre a qualidade duma democracia, pois ambos os sistemas podem responder perfeitamente às exigências básicas de um regime democrático como foram indicadas no início deste artigo.
- Da mesma maneira, o sistema de governo exerce influência sobre a evolução dos partidos e do sistema partidário. A experiência mostra que os partidos em um sistema de governo parlamentar já têm uma maior influência, exatamente pelo fato de o governo emanar do parlamento – onde os partidos dão o tom – e dele ser dependente. Em sistemas presidencialistas, o chefe de governo – o presidente – na maioria das vezes é eleito pelo povo e, com isso, não apóia sua legitimidade em primeira linha no parlamento, dispondo também, paralelamente ao parlamento, de competências legislativas. Dessa forma, os partidos, à primeira vista, desempenham um papel mais reduzido na composição do governo. No entanto, em muitos sistemas presidencialistas, a nomeação de ministros depende da anuência por parte do parlamento. Justamente pelo motivo de os partidos não serem tão estreitamente vinculados ao governo, normalmente se pode apreender com mais clareza a separação dos poderes no sistema presidencialista do que em sistemas parlamentaristas, nos quais há uma maior identidade entre o governo e os partidos da situação. O sistema de governo tem apenas uma reduzida influência sobre o número dos partidos com representação no parlamento.

Diante disso, sistemas eleitorais puramente proporcionais em combinação com sistemas presidencialistas tendem mais a enfraquecer os partidos políticos e os sistemas partidários bem como dificultar a consolidação desses. Na grande maioria dos países da América Latina existe essa combinação que exerce uma influência incontestável sobre o desenvolvimento dos partidos e dos sistemas partidários.

Mesmo assim, devemos destacar que a potência organizacional dos partidos políticos, o nível do seus programas e propostas, sua capacidade de inte-

gração social, assim como a estrutura e dinâmica de um sistema de partidos específico são o resultado de muitos outros fatores. O sistema de governo tem uma relevância particular,⁶ mas não exclusiva. São mais relevantes ainda o contexto não-constitucional como o nível socioeconômico, a paz social, a existência e o peso da sociedade civil, a aceitação e a tradição da participação política e organizada e as estruturas de conflito que se refletem no sistema partidário.

Além da discussão sobre aquelas questões devemos enfatizar um aspecto central: não há nenhuma alternativa para o Estado democrático de partidos. É possível que ocorra um aumento do número de associações, iniciativas cidadãs e movimentos sociais, e até mesmo um crescimento de sua influência sobre a política. Em parte, trata-se de um aprofundamento da democracia. Entretanto, apesar de toda a legitimidade das temáticas representadas e defendidas por tais organizações, o crescimento de sua influência também apresenta algumas componentes problemáticas, pois elas não podem comprovar sua própria representatividade nem a de suas reivindicações. Apenas os partidos legitimam-se através de eleições democráticas.

Da mesma forma, o poder das mídias também poderá crescer. Contudo, em vista da concentração existente na imprensa escrita e televisiva e do domínio de um número reduzido de empresas de tecnologia da informação que exercem uma influência desproporcionada, esse desenvolvimento também precisa ser acompanhado de uma expansão do controle e da transparência democráticos, os quais somente são possíveis, no final das contas, no âmbito das instituições da democracia representativa. Para alcançar esse objetivo, não se pode simplesmente passar ao largo dos partidos.

2. CRITÉRIOS PARA UM TRABALHO PARTIDÁRIO SUSTENTÁVEL E BEM-SUCEDIDO

Partidos são imprescindíveis. Também é imprescindível que os partidos enviem constantes esforços, a fim de cumprirem suas funções sob condicionantes sociais inseridas em pleno processo de transformação. Independentemente das idiosincrasias regionais ou nacionais, do sistema eleitoral e governamental, existem alguns critérios que devem ser seguidos e

6. Ver Harmel, Robert / Kenneth Janda. 1992. *Parties and their Environments. Limits to Reform?* New York/London: Longman, p. 64.

satisfeitos por todo e qualquer partido, caso almeje participar exitosamente da concorrência política.⁷

- Todo partido necessita de uma base eleitoral identificável de forma satisfatória. Deverá tentar firmar-se junto aos grupos de eleitores e de interesses que deseja representar em primeira linha, mantendo uma perfeita harmonia com seus valores fundamentais e com seu perfil programático.
- Todo partido deverá montar uma organização de amplo espectro, visando a pôr em prática a proximidade entre eleitor e eleito, bem como seu poder de mobilização.
- Todo partido deverá construir uma organização aberta a filiações. É dentre seus filiados que o partido recrutará suas futuras lideranças e logrará assegurar uma base financeira própria. Uma organização ativa baseada em filiações exige, porém, o concurso da democracia interpartidária, ou seja, necessita de membros que participem politicamente e que possam determinar a liderança partidária e o curso a ser tomado pelo partido.
- Todo partido deverá ser dotado de poder de comunicação tanto na esfera interna quanto na externa. Necessita, portanto, de um sistema de informação interna operante, não apenas para os ocupantes de cargos em todos os níveis, mas também para seus afiliados. Precisa ainda de um vínculo constante com os meios de comunicação que, no atual estágio da democracia midiática, são os *gatekeeper* do sistema político, além de fabricarem publicidade.
- Todo partido deverá elaborar seu próprio perfil programático e formular metas, através das quais se distinga de outras agremiações políticas e permaneça no âmbito dos problemas reais de seu tempo. A meta do trabalho programático consiste em fomentar a força de integração e sua identificação com o partido.
- Todo partido deverá ser dotado de capacidade de liderança. Isso nada mais é que a capacidade de equilíbrio entre um comportamento fechado e um diálogo interpartidário marcado por controvérsias. Da capacidade

7. A lista dos oito primeiros dentre esses dez critérios listados foi em parte citada literalmente a partir do artigo de *Hans-Joachim Veen*: Die Bedeutung politischer Parteien für Demokratie und Demokratisierung. In: Gerhard Wählers / Karsten Grabow (Hrsg.): Parteien und Demokratie. Beiträge der Internationalen Fachkonferenz zum KAS-Demokratiebericht. Sankt Augustin, pg. 33s. (Os destaques foram feitos pelo autor do presente artigo). O conceito de “comunicação com um determinado enfoque” é da autoria de Peter Radunski: Wahlkämpfe. Moderne Wahlkampfführung als politische Kommunikation. Munique 1980.

de liderança, também fazem parte a escolha e o fomento de novas gerações políticas.

- Todo partido deverá ser dotado de capacidade de integração. Essa é a chave para o sucesso e para o crescimento de um partido. Trata-se aqui dos constantes esforços feitos por um partido para aumentar sua própria base eleitoral, ganhar novos eleitores com outros interesses e jovens eleitores com outros estilos de vida, bem como para estabelecer um vínculo permanente com esses eleitores.
- Todo partido deverá ser capaz de fazer campanhas. Deverá estar apto a apresentar à sociedade, com sucesso, importantes temas e seu próprio perfil. Além disso, deverá ser capaz de realizar campanhas eleitorais de forma unificada, recorrendo a pouca diversidade temática e a uma mensagem clara no estilo de uma “comunicação com um determinado enfoque”.
- Todo partido deverá ter a capacidade de formar coligações. Como não é fácil – se não for impossível – para um partido, sobretudo no âmbito de sistemas partidários proporcionais, alcançarem maiorias absolutas no parlamento, o partido vê-se então obrigado a formar coligações com outros partidos estáveis, para assim mostrar sua governabilidade. Problemas ligados à governabilidade refletem-se imediatamente no prestígio dos partidos. Ao ser formada uma coligação, é possível que haja a necessidade de serem superados certos fossos profundos de ordem programática e/ou pessoal. Mostra-se aí a competência dos líderes políticos.
- Em nível municipal, todo partido deverá comprovar sua governabilidade. Em todos os países, os cidadãos possuem, na política municipal, o contato mais direto com os partidos e seus representantes. Apenas ao comprovarem sua competência no âmbito local e ao demonstrarem a proximidade entre eleitores e eleitos, é que os partidos podem esperar fidedignidade para consigo na esfera estatal como um todo.
- Todo partido precisa mostrar-se capaz de aprender e de transformar os anseios da sociedade em programas políticos. Em vista da maior importância que vem sendo dada a organizações sociais e a associações de interesses, é mister que os partidos envidem esforços ainda mais intensos para contatar essas instituições intermediárias, com o fim de entender as expectativas dos cidadãos e transformá-las em política.

Se voltarmos nossos olhos para a América Latina, podemos concluir que muitos partidos nesse continente ou não satisfazem os critérios supramencionados ou fazem-no apenas de maneira restrita.

3. DEMOCRACIA E PARTIDOS NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina, a democracia está firmemente consolidada como regime político. A grande maioria dos latino-americanos, como se pode comprovar através das pesquisas de opinião pública, considera a democracia a melhor forma de governo⁸. Não há alternativas que substituam governos democráticos. Outros atores, tais como militares ou elites econômicas, acabaram sofrendo a perda de seu antigo poder boicotear ou destruir governos democráticos. Mesmo as mais graves crises políticas que ocorreram nos últimos anos e que no passado geraram, de modo inevitável, golpes de Estado, foram solucionadas pela via democrática, ou seja, através de pleitos eleitores. A título de exemplos, podemos citar o caso da Argentina, onde, na virada do ano de 2001 para 2002, alternaram-se cinco presidentes em uma única semana, ou ainda a Bolívia, onde, no período de uma legislatura (2003 e 2005), dois presidentes foram obrigados a deixar o cargo, em meio a protestos de massa.

Ao mesmo tempo, a democracia não se confirmou somente como processo voltado para a escolha de governantes; ela também preparou o caminho para evoluções nos campos político e social. Dentre as evoluções ocorridas, pode-se citar o fortalecimento de partidos e candidatos “de esquerda” nas eleições realizadas nos últimos anos, tanto em nível nacional quanto regional e local. Amíúde, tais partidos primeiramente colheram bastante experiência de governo na esfera local, à frente da administração de cidades como São Paulo, Buenos Aires, México, Bogotá ou Montevideú. Nos municípios, puderam formar então seus quadros e principalmente expandir sua base social.

Ao mesmo tempo, a democracia ajudou a fomentar novos movimentos sociais que alcançaram um considerável grau de capacidade de ação. Não se pode negar que os sindicatos, em decorrência dos processos de adaptação e liberalização acontecidos na década de noventa, sofreram um nítido enfraquecimento e perderam sua influência em muitos lugares. Todavia, os processos de descentralização acabaram motivando o surgimento de movimentos sociais que, embora ocupando em muitos casos uma plataforma de ação mais local e regional, passaram a ser, em algumas situações, importantes atores nacionais. Ganharam influência mormente com suas ações contra reformas (neo) liberais, como mostram os exemplos dos *piqueteros* na Argentina

8. UNDP: Democracy in Latin America: Towards a Citizens Democracy. New York 2004; cf. também as pesquisas regulares do Latinobarómetro (www.latinobarometro.org).

ou os movimentos contra a privatização das companhias de abastecimento de água na Bolívia. Simultaneamente, prestaram uma ajuda aos partidos de esquerda, que mantinham estreitas relações com tais movimentos sociais, como ocorreu com o Partido dos Trabalhados (PT) no Brasil, com o Movimento pelo Socialismo (MAS) na Bolívia ou o *Frente Amplio* no Uruguai. Entretanto, os movimentos de maior influência política nas duas últimas décadas certamente foram aqueles realizados pelos indígenas que, tanto na Bolívia quanto no Equador, contribuíram de várias maneiras para a queda de presidentes. Esses movimentos sociais tiveram uma influência considerável sobre a evolução partidária.

Essa imagem, à primeira vista positiva, da democracia latino-americana acaba sendo enturvada por algumas outras facetas. Embora considerem a democracia, em princípio, a melhor forma de governo, a maior parte dos latino-americanos está altamente insatisfeita com o desempenho de seus sistemas partidários e governos democráticos. Isso vale sobretudo no tocante à superação da pobreza e das desigualdades sociais, à segurança pública e, *last but not least*, à integridade pessoal de muitos políticos, cuja reputação foi afetada adicionalmente por seu envolvimento em escândalos de corrupção. Por essa razão, um número crescente de latino-americanos (em alguns países, chega a ser uma maioria) pareceu mostrar-se propenso (por ocasião das pesquisas do Relatório do PNUD) a aceitar certas restrições de democracia, se uma forma de governo “mais autoritária” pudesse oferecer-lhe melhores condições de vida.

Eis aqui o terreno fértil em que os recentes governos populistas puderam florescer. O populismo, que já foi chamado de “única criação realmente latino-americana”⁹, é um estilo de governo que, para a superação das desigualdades sociais, propaga uma aliança entre as classes baixa e média da sociedade e confere ao Estado um papel central tanto na modernização econômica quanto na superação da discriminação social. Em princípio, praticamente ninguém questionará com seriedade o tema central do populismo: a superação da desigualdade e da injustiça social. Não obstante, o problema do populismo consistia e ainda consiste no fato de ele geralmente almejar a integração social por meio de modelos de relações corporativistas e clientelistas. Acrescente-se a isso o fato de os regimes populistas impedirem ou ‘colocarem na geladeira’, de fato, as instituições do Estado democrático de Direito, tais como partidos,

9. Ignacio Walker, in: *Foreign Affairs En Español* 6 (2006) 2.

parlamentos, tribunais independentes, o reconhecimento da oposição ou de meios de comunicação independentes. Em lugar dessas instituições, domina a figura do ‘grande líder’. Através de sua relação direta e quase mítica com as massas, ele substitui as instituições intermediárias existentes entre o Estado e a sociedade. Nesse processo, muitas vezes os argumentos racionais têm menos relevância que a emocionalização (intencional) das massas.

Esses elementos são claramente reconhecíveis em diversos países da América Latina, ou seja, os discursos anti-oligárquicos voltados para os exércitos de pobres, bem como o tratamento irresponsável dado às instituições da democracia representativa e também aos partidos políticos. Da mesma forma que os seus antecessores, os neopopulistas também preferem uma relação direta com as massas ao reconhecimento das instituições e processos da democracia representativa.

A partir daí, foi engendrado um perigo concreto que ameaça a forma de governo democrático, um perigo que nem sempre é nítido nem reconhecível à primeira vista, pois sua transformação ocorre sem grandes rupturas ou ações espetaculares. As constituições não são suspensas, mas reformadas; leis não são infringidas, mas adaptadas a interesses particulares. Não apenas nos países atualmente governados por supostos neopopulistas, o Executivo tende a expandir seu poder às expensas do parlamento, a constranger tribunais independentes e a manter o Judiciário sob seu controle. Na paisagem midiática, ocorre um processo de concentração que representa um sério perigo para o pluralismo de idéias, independentemente das tentativas de se calarem as mídias críticas ou do fato de presidentes, dentre os quais Lula e Kirchner, praticamente se recusarem a dar entrevistas a jornalistas críticos. Outrossim, além das elites tradicionais, que em alguns países ainda são os latifundiários, atualmente também há poderosos grupos econômicos e financeiros ou cartéis clientelistas do narcotráfico e do crime organizado que exercem uma influência considerável sobre o processo de decisões políticas. Também se pode observar que alguns dos novos movimentos sociais, cujo fortalecimento significa uma confirmação da democracia na América Latina, aparentemente cultivam uma conduta meramente tática perante as regras democráticas, ou seja, apenas quando servem à consecução de seus interesses. Tal afirmação vale, por exemplo, para o MAS na Bolívia, o Conaie no Equador, os *piqueteros* na Argentina ou ainda para uma parte do MST no Brasil. Em diversas ocasiões, esses grupos desafiaram as instituições democráticas, chegando até mesmo, por exemplo, a causar a deposição de presidentes eleitos democraticamente (Argentina, Equador, Bolívia). No tocante às fraquezas da democra-

cia na América Latina, pode-se ressaltar que, desde 1993, não menos de 14 presidentes eleitos foram obrigados a deixar o cargo antes do tempo, e alguns até mesmo foram expulsos por meio de protestos de massa.

Em função de suas nítidas fraquezas, as democracias latino-americanas já foram chamadas de semi ou pseudodemocráticas, deficitárias, virtuais, oligárquicas ou “democracias Potemkin” (democracias de fachada).¹⁰ Em oposição a essa crítica, pode-se afirmar que as crises que levaram à deposição de alguns presidentes até agora foram geradas, em todos os casos, por processos democráticos. Não obstante, embora haja claras diferenças entre os diferentes países, ainda é totalmente possível apontar fraquezas – em parte consideráveis – às democracias latino-americanas como um todo. Nesse quadro, um problema sério é a tentativa de alguns presidentes se perpetuarem no poder por meio de emendas constitucionais. Tal fato representa um perigo à democracia, que se caracteriza como um sistema político “em que ninguém pode eleger a si próprio, ninguém pode conferir a si mesmo o direito de governar e, por essa razão, ninguém pode arvorar-se em obter poderes incondicionais e irrestritos”.¹¹

Um problema das democracias consiste em não terem logrado transformar, até o presente momento, alguns elementos básicos da política latino-americana. Incluem-se aí principalmente seu caráter particularista e suas práticas clientelistas. Praticamente desde a conquista da independência, o particularismo e o clientelismo têm caracterizado a política e a cultura política na América Latina. Os interesses de determinados grupos ou indivíduos possuem mais peso do que o interesse público ou o bem comum. Faltam senso comum – *common sense* – e um compromisso com valores comuns. A história da América Latina é marcada por rupturas e desigualdades sociais, econômicas, étnicas, territoriais, culturais e políticas. Todos esses fenômenos não são produto do mundo atual.¹² Outrossim, quase não são envidados esforços em prol de uma educação política ou cívica que contribua para a

10. Thomas Carothers: The End of the Transition Paradigm, in Journal of Democracy [JD] 13 (2002) 1; Larry Diamond: Thinking about Hybrid Regimes, in: JD 13 (2002) 2; Guillermo O'Donnell: Delegative Democracy, in: JD 5 (1994) 1; Charles King: “Potemkin Democracy”, in: The National Interest (summer 2001) n° 2; Wolfgang Merkel et al.: Defekte Demokratie, Vol 1, Opladen 2003,

11. Giovanni Sartori: The Theory of Democracy Revisited, Chatham 1987 (edição alemã: Darmstadt 1992, pg. 210)

12. Cf. também Ernesto Ottone: Como conseguir maior igualdade na democracia? In: Cadernos Adenauer VIII (2007) 2, pg. 143 – 155.

socialização política e para a transmissão de valores e procedimentos democráticos.

Tudo isso representa um fardo para as democracias e para uma de suas principais instituições: os partidos políticos. Acrescentem-se ainda mais dois elementos de especial importância, às quais já foi aludido anteriormente neste artigo:

- Na América Latina, geralmente existem sistemas eleitorais proporcionais que favorecem o sucesso eleitoral de pequenos partidos e, conseqüentemente, a fragmentação dos sistemas partidários.
- A América Latina possui exclusivamente sistemas presidencialistas, os quais também não tendem a um fortalecimento dos partidos.

4. PARTIDOS E SISTEMAS PARTIDÁRIOS

As democracias latino-americanas são democracias de partidos.¹³ No entanto, os partidos na América Latina normalmente gozam de uma reputação nada boa. A decepção e as críticas para com a democracia dirigem-se sobretudo contra aqueles partidos políticos sobre os quais pesa a acusação de haverem fracassado na implementação de políticas eficazes que fomentassem o desenvolvimento econômico e social.

A avaliação geral consiste em que os partidos na América Latina destacam-se pelos seguintes aspectos: corrupção, exercício particularista do poder, incapacidade de incentivar o surgimento de novas lideranças, uso de práticas demagógicas e de retórica clientelista, estilo de comando caudilhista, falta de procedimentos democráticos na política interna, incapacidade de assumir novos desafios e novas tarefas como conseqüência da complexidade das sociedades modernas e do aparecimento de novos movimentos sociais. Embora pareçam, de certo modo, estereotipadas, essas constatações acabam sendo, de maneira geral, corretas.

A maioria dos partidos latino-americanos foi e continua a ser nada mais que uma coligação de diversos grupos ou interesses parciais que amiúde não conseguiram ou não conseguem desenvolver um programa partidário próprio nem projetos políticos para oferecerem respostas razoavelmente coerentes aos

13. O mais amplo panorama dos partidos dos diferentes países da América Latina encontra-se no livro organizado por Manuel Alcántara Sáez / Flavia Freidenberg (Eds.): *Partidos políticos de América Latina*. 3 vols (Centroamérica, México, República Dominicana; Países Andinos, Cono Sur). Salamanca 2001. Entretanto, o livro já não registra todas as novas evoluções ocorridas nos últimos anos.

problemas de seus países, à sua própria base eleitoral ou mesmo aos desafios oriundos das evoluções ocorridas no sistema internacional. Nesse processo, obviamente se faz mister levar em conta que, no passado, os problemas eram menos complexos e que os partidos, em função dos governos autoritários, viam-se diante de enormes expectativas. Na maioria dos países, até mesmo partidos mais bem consolidados ou institucionalizados possivelmente teriam tido grandes problemas perante as expectativas de suas populações e sociedades. Mas justamente a institucionalização deficiente e a falta de diretrizes programáticas contribuíram para que os partidos rapidamente se entregassem às tradições clientelistas e particularistas.

Nesse contexto, ainda se deve abordar mais um tema: a competência moral e ética dos partidos e de seus líderes. Dentre os maiores males da evolução atual da América Latina encontram-se a corrupção e a falta de escrúpulos no âmbito ético, tanto das elites sociais quanto, principalmente, das elites políticas. A democracia não apenas é uma forma de organização, mas também uma forma de vida. E, justamente na própria conduta dos líderes políticos é que se espera uma obediência aos princípios éticos.

Em resumo, no tocante aos sistemas partidários, podem-se fazer as seguintes constatações:

- Com poucas exceções, os sistemas partidários não estão institucionalizados com firmeza, e apenas uns poucos partidos têm condições de obter, a longo prazo, uma medida relativamente alta de apoio; as organizações partidárias são geralmente fracas, e os representantes dos partidos não mostram um alto teor de lealdade perante suas entidades partidárias, através das quais foram eleitos para exercerem cargos; sobretudo nos países andinos, mas também na América Central e na Argentina, os sistemas de partidos acabaram sofrendo um enfraquecimento nos últimos anos.
- Nos dias de hoje, observa-se que os sistemas de partidos encontram-se em geral mais fragmentados e que os sistemas bipartidários acabaram transformando-se em sistemas tripartidários ou multipartidários. Apesar dos pontos fracos dos partidos mais antigos, novos atores enfrentam grandes dificuldades em se estabelecerem, o que contribui mais para a fragmentação do sistema partidário e menos para o estabelecimento de novos partidos.
- Em comparação aos anos sessenta e setenta, a polarização ideológica (por causa do fim da bipolaridade) sem dúvidas diminuiu a olhos vistos, mas continua a haver grandes diferenças entre os partidos no tocante a uma série de questões políticas mais importantes, como por exemplo as cau-

sas e conseqüências da pobreza e, nesse contexto, também as influências advindas da globalização e seus efeitos, o modelo econômico, as relações externas, incluindo as tentativas de projetos de integração etc. A esses aspectos acresça-se ainda um grande potencial de rápida polarização, como se pode verificar na Argentina, na Venezuela, no Equador e na Bolívia. Em ambos os últimos países mencionados, ainda houve o fortalecimento do *indigenismo* como projeto social e político.

Tais constatações certamente estão em geral corretas, mesmo havendo exceções em alguns países.

Assim sendo, *por um lado* os partidos na América Latina na verdade assumem funções essenciais, pois:

- organizam campanhas e propõem candidatos;
- formam governos e estruturam o processo legislativo;
- formulam idéias e metas políticas que dão aos cidadãos a impressão de participarem de um processo de decisão coletiva;
- articulam e atrelam interesses sociais, transpondo-os para programas;

Porém, *por outro lado*, o modo como exercem suas funções normalmente é considerado deficiente e insuficiente:

- seus candidatos são mal preparados para as tarefas;
- os governos e parlamentos não oferecerem soluções satisfatórias para os problemas de seus países;
- seu programa partidário e eleitoral com frequência não são o resultado de esforços coletivos em relação a uma análise honesta de um problema, nem tampouco são a elaboração séria de respostas e propostas de solução;
- os cidadãos não se sentem realmente incluídos no processo político nem representados pelos partidos;
- os partidos não trabalham em prol da estabilização do sistema partidário e do sistema político.

Pelos motivos acima expostos, a crítica que se tece aos partidos é totalmente compreensível e, em seu cerne, também justificada.

Embora essa crítica fundamental esteja amplamente difundida, a existência dos partidos geralmente não é contestada, em lugar nenhum. Pelo contrário: a legitimidade partidária também se reflete tanto no grande número de partidos quanto no relativamente alto (em termos comparativos) número de afiliados que, em alguns países, chega a ultrapassar, de modo bastante claro, até

mesmo os padrões europeus de filiação partidária.¹⁴ Com isso os latino-americanos não querem alternativas para os partidos, mas partidos alternativos.

5. REPRESENTAÇÃO VERSUS PARTICIPAÇÃO — PARTIDOS E SOCIEDADE CIVIL

Desde os anos noventa do século passado, existe um intenso debate na América Latina sobre os conceitos de representação e participação. Essas discussões surgiram no bojo dos esforços voltados para uma solução das crises políticas que foram percebidas principalmente como crises calcadas na representação, em suas instituições e, *last, but not least*, também nos partidos.¹⁵ A expansão da participação direta surgiu nesse contexto como panacéia, como cura de todos os males, para substituir os alicerces combalidos da representação. Em vista da inépcia dos partidos em resolverem os problemas existentes e por causa da desmobilização de seus afiliados, organizações da sociedade civil acabaram tornando-se um novo desafio para os partidos. O número dessas organizações cresceu a olhos vistos nos dois últimos decênios, e algumas delas assumiram funções próprias dos partidos. Daí surgiu uma espécie de círculo vicioso: a desconfiança nos instrumentos da representação política (sobretudo dos partidos) conduziu a um ativamento e fortalecimento das organizações no âmbito de uma participação supostamente direta, isto é, das organizações da sociedade civil. Por seu turno, isso gerou um novo enfraquecimento dos órgãos tradicionais da representação política. Em outras palavras: ao invés de serem resolvidos os problemas da representação, primeiramente se provocou seu agravamento.¹⁶ Apenas recentemente se vêem cada vez mais indícios de uma moderação no tocante às possibilidades das organizações criadas pela sociedade civil e à necessidade de se encontrar um equilíbrio sensato entre representação e participação. Afinal de contas, nos últimos tempos se tem comprovado que a democracia de massa somente pode funcionar

14. Isso vale, por exemplo, para os partidos no México, Peru, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

15. À guisa de exemplo, a crise da representação é abordada diversas vezes nos capítulos sobre os países da autoria de Wilhelm Hofmeister / Josef Thesing (eds.): *Politischer Systemwandel in Lateinamerika*. Frankfurt 1996; cf. também Scott Mainwaring / Ana Mará Bejarano / Eduardo Pizarro Leongómez (Eds.): *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Standord 2006.

16. Cf. Também Enrique Gomáriz Moraga: *Sistema político y políticas públicas en América Latina*, in: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 38 (Junio 2007), pg. 101s.

sob a forma de democracia representativa, e que os partidos na verdade são as únicas instituições que participam de eleições universais e justificam sua representatividade e legitimidade com base em sua participação nos pleitos eleitorais. As organizações da sociedade civil (contanto que não sejam associações de representação profissional com uma clientela claramente definida) normalmente ficam em dívida com a comprovação de sua representatividade.

Acresça-se ainda a esses pontos o fato de ter havido, nos últimos anos e em diversos países, a ascensão de partidos que possuem ou possuíam uma base relativamente forte nas organizações civis e que, por esse motivo, lograram deixar patente que a participação e a mudança de poder e de política são possíveis mediante o regime partidário. Essa afirmação é válida, por exemplo, para a vitória nas urnas conquistada pelo PT no Brasil ou pelo *Frente Amplio* no Uruguai. Também no México ocorreu uma mudança de poder através do sistema da democracia representativa.

Sem querer aprofundar demasiadamente essa temática, ainda há alguns aspectos a serem abordados que têm uma certa importância a partir da ótica dos partidos e do fomento aos partidos:

- O maior número e a importância das organizações civis provam que uma parte considerável dos cidadãos latino-americanos deseja tomar parte nos processos políticos. Trata-se de um importante sinal. Como os vínculos com os partidos e com os afiliados dos partidos estão sofrendo um certo abalo, pode-se ver o engajamento de muitas pessoas que antes talvez fossem ou tivessem sido membros de algum partido ou fizessem parte de outras instituições, de alguma ONG. Aqui se encontra um grande potencial que poderia ser explorado pelos partidos políticos.
- Muitas das organizações da sociedade civil prestam uma contribuição ao processo político e à estabilização da democracia em suas respectivas sociedades. Mas também aqui se podem constatar tendências semelhantes às detectáveis nos partidos: instituições tradicionalmente fortes encontram-se atualmente enfraquecidas; o grande número de organizações não significa necessariamente uma prova de maior influência, mas sim uma indicação de seu caráter fragmentado; muitas organizações não são transparentes nem respeitam as regras do jogo democrático em seus processos internos; em muitos dos casos, elas são fracas do ponto de vista organizacional e raramente provocam a criação de vínculos duradouros com seus membros; não raro, a identificação entre cidadãos e elas é efêmera; a desmobilização dos partidos é compensada apenas parcialmente através da atuação das organizações da sociedade civil.

As organizações civis podem até exercer algumas funções que também são da alçada dos partidos. Mas não podem assumir a mais importante função dos partidos: a participação nas eleições universais que não apenas abre aos partidos a chance de participar do poder político, mas que também comprova sua representatividade. Em contrapartida, a verdadeira representatividade das organizações civis permanece sempre duvidosa, ainda que consigam movimentar grandes massas por ocasião de determinados eventos.

Quando Alexis de Toqueville observou a democracia na América (do Norte), chamaram-lhe a atenção a boa relação e a parceria recíproca entre associações políticas e sociais, e ali ele pode reconhecer um importante elemento para a consolidação do processo democrático.¹⁷ Ainda hoje esse é um fator de grande importância. Todavia, a relação entre partidos e sociedade civil não se desenvolveu muito bem, e muitos partidos não estão dispostos a ouvir o que tem a dizer a sociedade organizada.

6. PARTIDOS E GOVERNABILIDADE

Há uma ligação estreita entre partidos e governabilidade, afinal de contas, os partidos detêm não apenas os recursos humanos do Executivo e do Legislativo como também as idéias e programas do governo e da oposição. Por meio de sua função agregadora e articuladora, deverão envidar esforços para que os interesses da sociedade sejam transformados em política.

A questão da governabilidade na América Latina vê-se às voltas com muitos problemas. Muitos governos não gozam de uma fidedignidade muito elevada (embora ultimamente isso tenha melhorado em virtude das melhorias ocorridas no desenvolvimento econômico). Isso gera uma volatilidade relativamente alta no comportamento dos eleitores e, por conseguinte, freqüentes mudanças de governos, o que acaba dificultando a continuidade da política governamental. Ademais, atualmente as sociedades estão muito mais críticas, o que certamente expressa um aumento da maturidade política, mas que também acaba provocando maiores exigências no campo da governabilidade.

Os problemas da governabilidade têm uma influência direta sobre os partidos. Por essa razão, os setores responsáveis pela promoção dos partidos também deveriam prestar uma atenção especial a esse aspecto.

17. Alexis de Toqueville, *Democracia nas Américas*, vol II, sessão II, cap. V and VII.

Com relação aos efeitos e ao contexto existente entre sistemas partidários e governabilidade democrática, hoje em dia existe um amplo consenso entre os cientistas políticos de que principalmente três fatores condicionam a governabilidade política:

- o grau de institucionalização,
- o grau de fragmentação e
- o grau de polarização de um sistema partidário.

Se tentarmos resumir em uma única frase, eis o argumento: sistemas partidários com um alto grau de institucionalização e com reduzida fragmentação e polarização têm uma probabilidade maior de gerarem governos democráticos que ataquem de forma razoavelmente exitosa os problemas econômicos e sociais. Como já se mostrou acima, os sistemas partidários latino-americanos em geral não correspondem a essa premissa.

Na língua portuguesa existem diferentes expressões, tais como governabilidade, governança, governação, bom governo, que não têm significado idêntico entre si, mas que exprimem conceitos semelhantes. Sem querer entrar em detalhes sobre uma discussão mais intensa a respeito desses conceitos, e por se tratar aqui sobretudo dos partidos e de sua função de mediação entre a sociedade e o Estado, governabilidade neste artigo é entendida como soma entre a estrutura político-institucional e o consenso que determina o comportamento dos atores políticos, econômicos e sociais perante as atividades do Estado.¹⁸ Em outras palavras, pode-se dizer que se trata de legitimidade somada a mais representatividade e mais eficiência.

No tocante à variável da legitimidade, podemos concluir que a maioria dos cidadãos da América Latina até pouco tempo nutria não apenas pouca confiança pelas instituições da democracia como também pela possibilidade de os governos resolverem os problemas existentes. Mais da metade dos latino-americanos não tinha nenhuma esperança de que as condições de vida melhorariam. Ou seja: não havia nenhuma confiança em que os governos teriam condições de implementar medidas e programas políticos que tivessem como meta alcançar uma maior igualdade nos campos social, econômico e político. Afinal de contas, a superação das desigualdades é uma expectativa central da maioria dos latino-americanos. A desigualdade é a causa dos

18. Sobre o que segue, cf. também Álvaro Pinto Scholtbach: *Gobernabilidad y partidos políticos*. In: Klaus Bodemer / Fernando Carillo Flórez (Eds.): *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz 2007, pg. 279 – 294.

deficits da democracia, das economias de mercado, do Estado de Direito e da eficiência do Estado. Em decorrência dessa perda de legitimidade dos governos, desde o início da década de noventa, 14 presidentes não lograram terminar seu período governamental no cargo. Trata-se de um exemplo muito eloqüente.

Para melhorar a governabilidade, parece ser inevitável uma melhoria do processo político. Nesse sentido, dois aspectos assumem uma posição de destaque: por um lado, a maior profissionalização das organizações políticas, inclusive dos partidos, e por outro o desenvolvimento de um consenso transpartidário e um entendimento acerca de alguns elementos fundamentais de uma agenda social. Em alguns países, a falta desse consenso básico contribuiu sobremaneira para o ressurgimento do populismo, que se explica, em primeira instância, a partir da insatisfação com as relações sociais dominantes. Não basta introduzir medidas “tecnicamente” ou tecnocraticamente corretas. Bem mais que isso, ao mesmo tempo se faz mister a capacidade de comunicação e cooperação dos atores políticos ao longo de vários períodos de governo, tendo por base um consenso fundamental acerca das diretrizes básicas da política. Isso é decisivo para a qualidade da política estatal (e essa certamente é uma das chaves para se entender o sucesso chileno). Por esse motivo, uma meta estratégica central deverá ser a conquista de acordos interpartidários a respeito das linhas básicas da política que confirmam continuidade às reformas institucionais e à política do Estado. Na Europa, na maioria dos países preferiu-se uma democracia consensual à democracia majoritária.¹⁹

Outro aspecto que também está intimamente ligado ao tema da governabilidade concerne ao sistema de governo. Em muitos países da região, pode-se observar certa exaustão da institucionalidade das democracias, a qual tem gerado, em todas as partes, um debate mais ou menos intenso sobre reformas políticas.²⁰ Não obstante, também se pode ver que em todos os lugares é extremamente difícil promover reformas substanciais. Mas na maioria das vezes, ainda se continua a tratar apenas os sintomas, sem se ter a coragem de fazer uma intervenção cirúrgica para erradicar o problema básico de uma vez por todas.

19. Uma obra “clássica” sobre as bases teóricas dessa perspectiva da democracia consensual: A. Lijphart: *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven 1977.

20. Dentre outros livros, cf.: Wilhelm Hofmeister (ed.): *Reformas políticas en América Latina*. Rio de Janeiro 2004: Fundação Konrad Adenauer.

Esse problema diz respeito à ligação existente entre sistemas presidencialistas de governo e sistemas de eleições proporcionais, um vínculo problemático e dominante no subcontinente latino-americano, gerando sistemas multipartidários que, segundo Juan Linz, provocam um sistema com uma dupla legitimidade e, por conseguinte, desgovernabilidade.²¹ Por esse motivo, Linz sempre se colocou a favor da introdução de sistemas parlamentaristas de governo e causou um debate temporariamente intenso, mas que, no final das contas, não conseguiu gerar nenhuma decisão, em nenhum país da região, que levasse a uma troca de sistema. Ademais, no bojo desses debates ficou patente que a ligação entre presidencialismo e sistemas de eleições proporcionais produz efeitos problemáticos especialmente naqueles casos em que os sistemas partidários não apenas são fracamente institucionalizados e apresentam uma forte fragmentação, mas também nos casos em que se revelam mais incompatíveis e polarizados. Isso é o que ocorre em alguns países da América Latina. Devido a esse problema, chefes de governo e seus respectivos gabinetes de ministros acabam por se tornar muito vulneráveis perante a um eleitorado crítico que está sujeito a rápidas mudanças de opinião. Nesse processo, um problema central é a falta de capacidade para a formação de coligações estáveis e maiorias de governo.

Parece que esse aspecto tem merecido uma maior atenção no âmbito da atual discussão em torno das reformas políticas. Mas nesses debates o tema sobre a forma do sistema de governo somente é abordado com certa hesitação. Na América Latina, a resistência e a recusa a um sistema parlamentarista de governo ainda são muito fortes, embora se saiba que a governabilidade se garante com muito mais intensidade em sistemas parlamentaristas multipartidários e moderados. Isso lança mais luz sobre a necessidade de incentivar a capacidade de consenso e coligação entre os partidos, e também sobre a necessidade de se entender e pôr em prática a discussão em torno de reformas políticas como um ato de promoção dos partidos.

Por mais necessárias que sejam as reformas políticas em muitos países, para que se melhore a atividade do governo também é preciso acrescentar uma restrição: não existe uma ordem político-institucional ideal, da mesma maneira que não existe um modelo ou uma receita de reformas que simplesmente possam ser transferidos para todo e qualquer país. O que funciona em um

21. Cf. Juan Linz in: ders. / Arturo Valenzuela: *La crisis del presidencialismo*. Madrid 1997. Sobre o mesmo tema, cf. também Scott Mainwaring / Matthew Soberg Shugart (Eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge 1997.

país pode muito bem provocar efeitos inteiramente contrários em outros. As instituições geralmente são o resultado obtido a partir da cultura, das tradições, da história, da demografia, da economia e da sociedade de um determinado país. Mas isso não significa que elas sejam imutáveis. E quando chega o momento em que as instituições ou os arranjos institucionais existentes não (mais) parecem cumprir suas finalidades a contento, então não se deveria ter medo de reformas. E isto vale especialmente para os partidos políticos que precisam se transformar para melhor cumprir com as suas funções em favor da democracia.

WILHELM HOFMEISTER: Diretor do Centro de Estudos e Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil.

ROGER SOUTHHALL

A África do Sul já teve três eleições democráticas (1994, 1999 e 2004), que se realizaram sob condições que foram consideradas pelos observadores amplamente “livres e justas”. Isso indica que após a opressão racial do *apartheid*, quando o domínio da minoria branca era mantido por meio da exclusão legalizada dos negros da influência e do poder político, a democracia está sendo consolidada. A Constituição atual é um dos documentos baseados em direitos mais celebrados no mundo, as liberdades políticas estão legalmente garantidas, a mídia é livre e o debate político é, em geral, robusto. Porém, embora o quadro total seja de otimismo, especialmente se comparado com as práticas autoritárias do passado, alguns setores manifestaram preocupações quanto ao impacto sobre a qualidade da democracia sul-africana do domínio do campo político pelo Congresso Nacional Africano (ANC). Alguns críticos argumentam que o ANC está usando seu controle do Estado para: (a) solapar a independência de vários órgãos constitucionais criados para proteger e aprofundar a democracia; (b) “instalar” seus partidários em altos postos do Estado, da sociedade e da economia e; (c) reduzir a capacidade do Parlamento de fazer o Executivo responder por seus atos. Essas preocupações são enfatizadas pelo que muitos interpretam como intolerância do ANC às críticas e pela contínua debilidade e fragmentação dos

1. Southall, Roger (ed.) (2001). *Opposition and Democracy in South Africa*. Londres, Frank Cass.

partidos de oposição.¹ Não obstante, embora o ANC continue a dominar o cenário eleitoral e político, pode-se dizer que os fundamentos de seu domínio estão sendo desgastados, em primeiro lugar, pelo declínio do entusiasmo dos eleitores pelo partido e, em segundo lugar, pela alienação de muitos dos seus partidários, causada pela adoção de políticas econômicas que, ao mesmo tempo em que abriram espaço para a mobilidade ascendente da comunidade empresarial negra e da classe média negra, causaram um aumento da desigualdade entre ricos e pobres.

○ SISTEMA PARLAMENTARISTA DA ÁFRICA DO SUL

Pela Constituição da República da África do Sul, tal como aprovada pelo Parlamento investido de poderes de Assembléia Constituinte em 1996, o presidente é eleito pelos membros da Assembléia Nacional (câmara baixa), após uma eleição geral. Uma vez eleito, o presidente deixa de ser membro do Parlamento, embora mantenha o direito de se dirigir a ele e responder a questões. O presidente designa os ministros e vice-ministros dentre os membros do Parlamento. Ao contrário do presidente, eles mantêm seus assentos no Parlamento e são formalmente responsáveis perante ele. Em essência, portanto, o sistema sul-africano é parlamentarista, embora, uma vez eleito, o presidente e chefe de Estado não seja mais membro do Parlamento.

○ SISTEMA ELEITORAL

A Constituição adotada em 1996, tal como sua predecessora “interina” de 1993, requer um sistema eleitoral que resulta “em geral, em representação proporcional”.² Todas as três eleições gerais da era democrática (em 1994, 1999 e 2004) realizaram-se via um sistema de lista partidária única de representação proporcional. De acordo com esse sistema, os partidos políticos apresentam listas de candidatos (para a Assembléia Nacional e para os nove legislativos provinciais) ao eleitorado. Os eleitores, que devem ter 18 anos ou mais e estar registrados, usam duas cédulas, uma para a Assembléia Nacional, outra para província em que moram. Os partidos podem disputar todas ou algumas dessas eleições e, em consequência, as cédulas eleitorais variam de província para província. As cadeiras são alocadas a cada partido conforme seu

2. The Constitution of the Republic of South Africa 1996, 46 (1d).

número de votos, usando-se a cota “Droop”, com os assentos não ocupados na primeira divisão sendo distribuídos por meio do método das maiores sobras.³ Não há um limite mínimo que os partidos devam obter, assegurando-se assim a máxima proporcionalidade da representação.

Embora uma Equipe-Tarefa Eleitoral, presidida pelo dr. Frederick Van Zyl Slabbert, tenha recomendado em seu relatório de 1992 a substituição do sistema de lista única por um de distritos plurinominais (ao mesmo tempo em que mantinha o compromisso com a representação proporcional), a fim de aumentar a *accountability* dos membros do Parlamento, a recomendação não foi levada adiante. Porém, um sistema eleitoral misto, compreendendo a eleição de alguns deputados por meio de listas dos partidos e alguns por meio de distritos eleitorais é agora usado em eleições para governos locais.

REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES

Desde a introdução da democracia em 1994, as eleições na África do Sul têm sido realizadas de forma “livre e justa”. Na verdade, as eleições de 1994 ocorreram em condições políticas menos do que ideais, e a campanha eleitoral se caracterizou por uma considerável violência, em especial na província de Kwazulu-Natal, onde houve uma disputa acirrada entre o ANC e o Partido da Liberdade Inkhata (IFP), de caráter étnico zulu. Com efeito, há fortes indícios de que em 1994, o resultado em Kwazulu-Natal foi “negociado”, ou seja, o resultado do voto popular oficialmente proclamado foi consequência de um acordo político pelo qual o ANC cedeu, em última análise, o controle da província ao IFP a fim de assegurar a paz e a aceitação por parte deste último do resultado em nível nacional.⁴ Porém, problemas desse tipo não ocorreram nas eleições subsequentes.

As eleições são administradas por uma Comissão Eleitoral Independente (IEC), órgão permanente que tem sua independência do governo assegurada pela Constituição. Em geral, a IEC tem se mostrado muito eficiente e embora tenha havido algumas reclamações dos partidos de oposição de que a IEC se inclina a favor do ANC governante, nenhuma dessas queixas foi sustentada de modo convincente.

3. Lodge, Tom (1999). *Consolidating Democracy: South Africa's Second Popular Election*. Joanesburgo, Witwatersrand University Press, p.19.

4. Southall, Roger. “The South African Elections of 1994: The Remaking of a Dominant Party State”. *The Journal of Modern African Studies*, 32, 4:629-656.

○ ESTATUTO LEGAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos são reconhecidos pela Constituição em termos de vários de seus direitos dentro do Parlamento e dos legislativos provinciais. Por exemplo, a Constituição estabelece que as regras da Assembleia Nacional devem prever: (a) “a participação nos debates da Assembleia e de suas comissões dos partidos minoritários representados na Assembleia, de uma forma consistente com a democracia”; (b) a “ajuda financeira e administrativa a cada partido representado na Assembleia em proporção a sua representação, para permitir ao partido e seu líder o desempenho de suas funções de forma efetiva na Assembleia”; e (c) “o reconhecimento do líder do maior partido de oposição na Assembleia como Líder da Oposição”.⁵ Porém, não há seção na Constituição que detalhe as funções e os direitos gerais dos partidos políticos, nem há qualquer lei especial que se refira ao seu estatuto e funcionamento.

Não há restrições legais à formação de partidos políticos na África do Sul. A Carta de Direitos, Capítulo Dois da Constituição, estabelece que “todo cidadão é livre para fazer escolhas políticas, as quais incluem o direito de: (a) formar um partido político; (b) participar das atividades de, ou recrutar membros para um partido político; e (c) fazer campanha para um partido político ou uma causa.”⁶

Os partidos precisam ser registrados na IEC, mas só podem participar de eleições se depositarem os fundos mínimos exigidos pela IEC (atuais) de R100.000 para a Assembleia Nacional e R20.000 para as eleições provinciais.

Não há regulamentações no que diz respeito à fundação de um partido, nem quanto ao recrutamento de candidatos para as eleições, exceto que devem ser cidadãos sul-africanos e eleitores registrados junto à IEC. Desse modo, a Comissão Eleitoral é a responsável pelo registro dos partidos políticos e de seus candidatos.

Em conformidade com a ênfase que a Constituição atribui às liberdades individuais, tais como o direito de reunião e a liberdade de associação, não há provisão para a proibição de partidos políticos. É concebível que pequenos partidos extremistas possam ser banidos na prática se seus líderes e membros forem processados por defender a violência ou por utilizar o “discurso do ódio”, ou por outras violações da Constituição, mas provocaria um grande

5. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, 57 (2).

6. Ibid, 19 (1)

protesto público se tais ações fossem vistas como destinadas a extinguir partidos de oposição, no interesse do partido dominante. Em contraste, vários partidos foram proibidos pelo regime anterior do *apartheid*, com destaque para o Partido Comunista da África do Sul, em 1950, pela Lei de Repressão ao Comunismo, e para o ANC e o Congresso Pan-Africanista, após o massacre de Sharpeville, em 1960.

INCLUSIVIDADE DO SISTEMA POLÍTICO

A Constituição sul-africana baseia-se no princípio da máxima inclusividade, e nenhum grupo social ou étnico carecerá de representação, a não ser que decida não participar da política. Não há minoria significativa que não esteja representada, ainda que certas minorias (por exemplo, os San, habitantes indígenas de grande parte do país) possam se sentir marginalizados, embora por motivos históricos e sociais, mas não legais.

A proibição de participar de partidos políticos ou de seus cargos internos, ou de outras instituições por motivo de raça, religião ou cor é ilegal segundo a Constituição. Em contraste, alguns partidos políticos, em particular o ANC, tentam sobre-representar as minorias raciais no Parlamento e em vários níveis da direção do partido, a fim de implementar a prática do “não-racismo”. O ANC também tem demonstrado seu compromisso com a igualdade de gênero e um regulamento interno determina que pelo menos um terço de suas listas partidárias seja composto por mulheres.

○ SISTEMA PARTIDÁRIO

O sistema partidário atual na África do Sul é tão inclusivo porque a Constituição democrática é uma reação à política de discriminação racial do regime do *apartheid*. Quando, em 1910, a União da África do Sul foi fundada a partir das quatro colônias anteriores de Natal, Cabo, Transvaal e Estado Livre de Orange, a qualificação de eleitores para a eleição dos membros da Câmara Baixa era a mesma que existia nas quatro colônias anteriores. No Estado Livre de Orange e no Transvaal, africanos, pessoas de cor e indianos jamais haviam tido o direito de voto. Em Natal, um número muito pequeno de indianos e de negros tinha esse direito, baseado na propriedade e nas qualificações educacionais. No Cabo, onde vivia a maioria esmagadora dos negros, africanos e negros qualificados podiam se registrar como eleitores comuns, mas a quantidade dessas pessoas assim registradas era muito peque-

na. A Lei da África do Sul de 1909 (do Parlamento Britânico), que servia de Constituição, estabelecia que nenhum eleitor registrado no Cabo poderia ser desqualificado por motivos somente de raça ou cor, exceto por uma lei aprovada por ambas as Câmaras do Parlamento, e com uma terceira votação aprovada por não menos do que dois terços do número total de membros das duas casas. Esse procedimento foi adotado em meados da década de 1930, culminando com a remoção dos eleitores africanos das listas comuns de eleitores em 1936: os africanos do Cabo passaram a ter permissão apenas para eleger três europeus para a Câmara Baixa e todos os africanos da União poderiam eleger quatro europeus para o Senado (embora mediante um sistema muito complicado de voto indireto).

Em 1948, o Partido Nacional (NP) subiu ao poder por meio de uma maioria muito precária no Parlamento, graças a sua coalizão com o pequeno partido africâner. Em consequência, com o objetivo de fortalecer sua posição, ele aprovou em 1951 a Lei de Representação Separada dos Eleitores. Essa lei retirava os eleitores de cor da lista de eleitores comuns e determinava a compilação de um registro separado para eles, com o direito de eleger quatro membros para a Câmara Baixa e dois do Senado. Essa lei foi rejeitada pelo Tribunal de Apelação e só acabou sendo aprovada em 1956, depois que o NP conseguiu aprovar uma lei que aumentava o tamanho do Senado e enchê-lo com uma maioria de seus partidários. Em 1959, os “Representantes Nativos” europeus foram removidos do Parlamento, deixando os africanos totalmente desprovidos do direito de votar. Seguindo a orientação de seus movimentos políticos, a imensa maioria dos negros boicotou as eleições subsequentes.⁷

Em 1984, uma nova Constituição criou um parlamento “tricameral” composto pela Câmara Baixa para brancos, uma Câmara de Deputados para negros e uma Câmara de Delegados para indianos. Essas câmaras tratariam de seus “assuntos próprios”, enquanto que as questões de interesse comum seriam tratadas por um Conselho do presidente e uma representação de indianos e negros no gabinete. De novo, as eleições para o novo Parlamento foram boicotadas pela imensa maioria dos indianos e negros, e os partidos que participaram foram rotulados de “colaboracionistas”.

Foi em reação contra esse passado de exclusão da maioria da população do direito ao voto com base na raça que os elaboradores da Constituição para a África do Sul democrática insistiram tanto na inclusividade total do sistema político.

7. Sachs, E.S. (1965). *The Anatomy of Apartheid*. Londres, Collet's Publishers, pp. 283-286.

MUDANÇAS NO SISTEMA PARTIDÁRIO DESDE 1994: A INTRODUÇÃO DA LEGISLAÇÃO QUE PERMITE MUDANÇA DE PARTIDO

A principal mudança do sistema partidário desde 1994 foi a absorção do Novo Partido Nacional (NNP), antigo partido governante, pelo ANC, em 2006.

A aprovação da nova Constituição em 1996 criou o cenário para a consolidação do domínio político do ANC. A Constituição “interina” de 1994 havia estabelecido o direito de qualquer partido político que obtivesse dez por cento do voto na eleição geral fundadora de participar de um “Governo de Unidade Nacional” de coalizão. Tendo em vista os resultados da eleição de 1994, isso significou que o ANC assumiu o governo por ser o partido majoritário, tendo o NP e o IFP como parceiros secundários.

O NP havia considerado a participação no governo de unidade nacional como uma maneira de abraçar a reconciliação nacional, ao mesmo tempo em que mantinha uma cabeça-de-ponte importante no poder. Porém, como, ao mesmo tempo, suspeitava profundamente do ANC (especialmente quanto a suas políticas no que diz respeito à distribuição social e aos direitos das minorias), o NP optou pelo que chamou de uma estratégia de “oposição construtiva” que buscava equilibrar sua participação no governo com críticas de atos governamentais específicos. O resultado foi inevitavelmente ambíguo e alienou muitos de seus seguidores, que contrastaram essa postura com a estratégia de “oposição robusta” mantida pelo pequeno, mas muito enérgico e articulado Partido Democrático (DP), liderado por Tony Leon. Apesar de tudo que apregoavam suas credenciais liberais, os ataques frontais do DP ao governo fizeram com que atraísse cada vez mais os conservadores brancos, mudança que foi realçada pelos resultados da eleição geral de 1999. Nelas, o ANC aumentou sua votação e, portanto, sua representação no Parlamento, de 62% para pouco menos de 67%. O ANC também manteve o controle de sete das nove províncias, perdendo apenas em Kwazulu-Natal, onde entrou no governo como parceiro minoritário do IFP, e na província do Cabo Ocidental, onde foi excluído do poder por uma aliança entre NNP e DP. Em contraste, enquanto a votação do DP aumentava de menos de 2% em 1994 para quase 10%, a do NP caía de pouco mais de 20% para menos de 10%, permitindo que o DP vestisse o manto da “Oposição Oficial”.⁸

8. Taylor, Rupert e Hoene, Thabisi (1999). “Interpreting the South African Election of June 1999”. *Politikon*, 26, 2: 133-144.

As rotações da política nos anos seguintes confirmariam a fraqueza da oposição, que no Parlamento pós-1999 se fragmentou em onze partidos (embora o IFP continuasse com um pé no governo). Não surpreende que o agressivo Leon defendesse a necessidade de união da oposição e tenha sido recompensado com a decisão do NNP, junto com a pequena Aliança da Liberdade, de aliar-se ao DP numa nova Aliança Democrática (DA) para disputar as eleições locais de 1999. (A fusão completa estava fora de questão nessa época devido a uma cláusula da Constituição que exigia que os membros das assembleias nacional e provinciais renunciassem a seus mandatos se mudassem de partidos políticos.) De início, a DA teve bom desempenho, ficando com cerca de 22% dos votos nas eleições locais (em contraste com o total combinado de 16% de DP e NNP na eleição geral), e, o que é mais importante, assumiu o controle da Cidade do Cabo, fazendo da província do Cabo Ocidental o principal baluarte da oposição.

Porém, a aliança do DP com o NNP nunca foi viável. Não se tratava apenas do fato de Leon ofuscar pessoal e politicamente Marthinus van Schalkwyk, que havia sucedido ao ex-presidente de Klerk na liderança do NNP antes da eleição geral. A verdade é que os dois partidos tinham filosofias, ambições e tradições muito diferentes. Não havia nenhuma simpatia entre os dois no regime anterior, quando a crítica de base liberal do DP ao governo do NP havia sido considerada por este desleal à África do Sul, prejudicial à unidade branca e até mesmo anti-africâner. Ademais, o NNP não tinha facilidade para assumir as tarefas de oposição. A longa experiência do DP na oposição o havia equipado para desempenhar esse papel com muito mais eficácia, ao passo que os longos anos de governo do NNP viram sua política interna girar mais em torno de cargos e patronagem do que de princípios e idéias. Portanto, não demorou para que se escutassem queixas do lado do NNP de que as decisões dentro da aliança eram tomadas por um pequeno círculo do DP ao redor de Leon e que as idéias do NNP estavam sendo ignoradas. Em breve, o NNP estava em busca de uma saída da armadilha que armara para si mesmo.

A oportunidade de romper com a DA foi proporcionada por eventos nada edificantes ocorridos na província do Cabo Ocidental. Descobriu-se que o prefeito eleito pela DA para a Cidade do Cabo, Peter Marais, do NNP, um político populista negro decidido a construir para si mesmo uma base política independente da DA, havia fraudado um referendo local para dar a duas ruas históricas da cidade os nomes de Nelson Mandela e F. W. de Klerk. Ele foi demitido por Leon, mas voltou depois de vencer a questão nos tribunais graças a uma tecnicidade, e a partir de então iniciou uma cruzada para tirar o NNP

da DA. Por sua vez, Van Schalkwyk decidiu rapidamente unir-se a Marais no abandono do navio e saltou a bordo de um bote salva-vidas oferecido a eles pelo ANC que, de sua parte, se ressentia muito por sua exclusão do poder em Cabo Ocidental, uma província que classificava de “ainda não liberada”.

Pelo acordo forjado então entre o ANC e o NNP, os dois partidos formaram uma coalizão em novembro de 2001 para assumir o controle da província de Cabo Ocidental, ao mesmo tempo em que o NNP voltava a entrar para o governo nacional. Mas no nível municipal, a situação complicou-se mais: NNP e DP haviam disputado unidos na DA as eleições para o governo local de 1999 e assim, os vereadores do NNP que queriam mudar de lado para se unir ao ANC estavam constrangidos pela cláusula antidefecção da Constituição que havia sido incluída para manter a integridade da representação proporcional (que seria prejudicada pelas mudanças sem controle de partido), e devido à instabilidade política que essas mudanças haviam causado em vários países africanos após a independência política.

Ao revisar a Constituição, a Assembleia Constituinte havia qualificado a cláusula antidefecção com uma provisão que declarava que uma lei ordinária do Parlamento poderia ser aprovada a fim de permitir que membros deixassem os partidos pelos quais haviam sido eleitos sem perder seus mandatos, ou seja, para tal mudança não seriam necessários os procedimentos muito mais complicados de uma emenda constitucional. Isso proporcionou a brecha que o ANC precisava. Rapidamente, o partido tratou de aprovar leis (para todos os níveis eleitorais) que permitiriam a mudança de partido, embora em situações pré-determinadas, desde que essa mudança constituísse 10% ou mais da representação de um partido em determinado órgão legislativo. Essa proposta de lei foi contestada no Tribunal Constitucional pelo Movimento Democrático Unido (UDM), de oposição, que temia uma fuga de seus membros para o ANC. Quando o Tribunal decidiu pela admissibilidade da lei, os temores do UDM se revelaram justificados, pois perdeu imediatamente dez de seus catorze membros eleitos. Do mesmo modo, a DA perdeu o controle para coalizões NNP-ANC em mais da metade dos conselhos municipais em que havia conquistado o poder nas recentes eleições locais, entre eles, o da Cidade do Cabo, a principal jóia da coroa.⁹

9. Southall, Roger e Daniel, John (2005). “The State of parties post-election 2004: ANC Dominance and Opposition enfeeblement”, em John Daniel, Roger Southall e Jessica Lutchman (eds.) *State of the Nation: South Africa 2004-2005*. East Lansing, Michigan State University Press; Cidade do Cabo, HSRC Press, pp. 34-57.

Depois disso, a lei sobre mudanças de partido, que põe sistematicamente em desvantagem os pequenos partidos (para os quais uma única defecção pode acabar com os 10% de representação exigidos em determinados órgãos legislativos) funcionou sempre a favor do ANC que, graças ao seu potencial de oferecer patronagem, atraiu um número significativo de desertores de outros partidos em nível nacional, prejudicou de maneira significativa a viabilidade de vários partidos pequenos de oposição e pôde aumentar suas maiorias em todos os níveis de governo. Por exemplo, na mudança de partidos de 2002 em nível municipal, em que a DA perdeu 417 vereadores, o ANC ganhou 104; em 2003, o ANC aumentou sua maioria na Assembleia Nacional para dois terços, às custas do UDM, ao mesmo tempo em que ganhava o controle da província do Cabo Ocidental e aumentava em três sua representação em Kwazulu-Natal; em 2004, em nível municipal, 330 vereadores (principalmente do NNP) de um total de 460 trocas de partido, foram para o ANC.¹⁰

O domínio político do ANC seria confirmado depois pelo resultado da eleição geral de 2004, quando aumentou sua maioria para pouco menos de 70% dos votos e agora está no poder em todas as nove províncias. Em contraste, o NNP ficou com apenas 1,65% dos votos e optou por se integrar ao ANC. Todos os seus sete representantes passaram para o ANC depois da eleição de 2004, assinalando o fim do partido do apartheid.

CLASSIFICAÇÃO E POSIÇÃO IDEOLÓGICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O sistema partidário sul-africano distingue-se por quatro blocos históricos e ideológicos.¹¹

O principal bloco é o *nacionalista*. Ele é dominado pelo ANC, fundado em 1912 como um movimento nacionalista africano. Na década de 1950, o ANC fez alianças estratégicas com outros partidos congressistas (o Congresso Indiano, o Congresso das Pessoas de Cor e o Congresso dos Democratas (branco)), antes de sua proibição, em 1960. No começo dos anos 90, quan-

10. Faull, Jonathan (2006). *IDASA Submission to the Joint Constitutional Review Committee: Floor Crossing*. Cidade do Cabo, IDASA.

11. Para perfis dos partidos políticos da África do Sul, ver Roger Southall, "South Africa", em Bogdan Szajkowski, *Political Parties of the World*. Londres, John Harper Publishing. Quinta edição, 2002:540-545.

do deixou de ser ilegal, o ANC apresentou-se como um partido que defendia o "não-racismo". Porém, até hoje ele continua a sofrer as tensões entre seus compromissos com o não-racismo e com o africanismo, seu compromisso com a "revolução democrática nacional", reconhecendo que os africanos eram o grupo racial mais oprimido sob o *apartheid*. Sua posição ideológica complica-se mais graças a sua relação formal com o Partido Comunista Sul-Africano (SACP) que, na prática, funciona como um "grupo de pressão de esquerda" dentro do ANC. Ele possui alguns membros no Parlamento, mas foram todos eleitos pela lista partidária do ANC e ocupam cadeiras como deputados do ANC. O ANC é membro da Internacional Socialista social-democrática, mas tendo em vista seu estatuto emergente de partido do empresariado negro e, ao mesmo tempo, sua relação histórica com o SACP, trata-se de uma participação muito ambígua.

O Congresso Pan-Africanista (PAC) separou-se do ANC em 1959, alegando que este era dominado por comunistas brancos. Permaneceu com orientação fortemente africanista, apesar de afirmar que está aberto a todos os sul-africanos que se identifiquem como africanos.

A Organização Popular Azaniana (AZAPO) surgiu do Movimento de Consciência Negra dos anos 70 e defende uma ideologia socialista. Tal como o PAC, embora aberto formalmente a todos, é africanista na prática.

A Aliança Democrática (DA), representante formal do *liberalismo* na África do Sul de hoje, vem de uma longa linhagem de pequenos partidos predecessores que defendem os valores liberais entre a população branca (principalmente anglófona) e no Parlamento. A DA é membro da Internacional Liberal.

Os Democratas Independentes, fundados pela ex-militante do PAC Patricia De Lille, defende várias causas liberais, mas resta alguma incerteza nesse campo, pois é uma combinação de veículo pessoal de De Lille e um veículo político para negros da província do Cabo Ocidental (especialmente) que estão desiludidos com o ANC e a DA.

Quatro partidos que retornaram ao Parlamento em 2004 constituem um bloco *étnico/regional* variado. De longe, o mais significativo é o Partido da Liberdade Inkhata (IFP), que governou a terra natal dos zulus desde o começo dos anos 70, mas ao mesmo tempo reivindicou o estatuto de partido nacional que lutava contra o apartheid. Seu líder nacional, chefe Mangosuthu Buthelezi tem mantido essa ambigüidade. Porém, o apoio ao IFP, que vem de forma esmagadora dos zulus de Kwazulu-Natal, está declinando significativamente e, em 2005, uma briga interna levou à criação do dissidente Congresso Democrático Nacional.

A Frente da Minoria representa interesses indianos conservadores de Kwazulu-Natal, embora seja pouco mais do que um veículo político de seus dois membros do Parlamento.

O Partido Cristão Democrata Unido (UCDP), fundado por Lucas Mangope, ex-presidente do bantustão de Bophuthatswana, representa os interesses de um segmento conservador de opinião tswana. A palavra “cristão” em seu título destina-se a desviar a atenção de sua origem ligada ao apartheid.

A Frente da Liberdade, liderada por Connie Mulder, representa a opinião africâner que estava à direita do NNP.

O Partido Cristão Democrata Africano (ACDP) é o único partido da África do Sul que defende uma plataforma *religiosa* e esposa causas conservadoras.

PARTIDOS E REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR

Graças a uma combinação do sistema eleitoral de representação proporcional por lista nacional e a proibição da livre mudança de partido (exceto sob condições restritas estabelecidas pela legislação discutida acima), os membros do Parlamento estão, no conjunto, submetidos à autoridade da liderança de seus partidos, se quiserem assegurar uma posição elegível nas listas de seus partidos na eleição seguinte. Porém, a lei de mudança de partido enfraqueceu inevitavelmente a autoridade das lideranças dos partidos menores, e aumentou a força de barganha de indivíduos ou grupo de deputados que ameaçam abandonar seus partidos na próxima abertura para transferências partidárias. Enquanto isso, o ANC em particular, mantém a fachada pública de que todas as suas políticas são aprovadas por mandato popular nos fóruns partidários apropriados, e a expressão ou publicação de opiniões controversas não aprovadas pelo partido resultarão normalmente em exigências de pedido de desculpas ao partido ou ações disciplinares.

Embora o SACP funcione como um grupo de pressão de esquerda, o partido faz isso através da “Aliança Tripartite”, na qual, junto com o Congresso dos Sindicatos Sul-Africanos (COSATU), está ligado ao ANC, mas até recentemente, suas críticas às políticas econômicas do governo, que considera “neoliberais” e de não enfrentar questões fundamentais como a pobreza e o desemprego, fizeram com que o partido fosse fortemente criticado e marginalizado pela liderança do ANC. Porém, como o atual presidente Thabo Mbeki está restrito a dois mandatos na chefia do Estado, trava-se agora uma luta pela sucessão dentro do ANC, na qual o SACP e o COSATU apóiam Jacob Zuma (vice-presidente até ser “liberado de seus deveres” pelo presidente, depois que

caiu sob a suspeita de envolvimento em corrupção, em 2005). Isso enfraqueceu seriamente a autoridade de Mbeki, embora a crise dentro do partido permanecesse sem solução no momento em que este artigo foi escrito.

ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS PARTIDOS

Oxiste filiação formal aos partidos, mas, na prática, eles são incapazes de manter dados precisos sobre seus membros. Isso leva a consideráveis disputas quanto às credenciais de indivíduos filiados por ocasião de congressos, quando ocorrem as votações sobre as posições partidárias e os lugares nas listas eleitorais do partido.

As estruturas partidárias tendem a refletir a organização administrativa do país, ou seja, os partidos têm estruturas nacional, provinciais e locais, embora o ANC – de longe, o maior deles – tenha organismos regionais dentro de suas estruturas provinciais. O ANC mantém uma tradição formal de “centralismo democrático”, em que as decisões formais da Conferência Nacional são tomadas depois que as discussões se filtram de baixo para cima. Na prática, as decisões fundamentais são tomadas pelo Comitê Permanente Nacional, composto por cinco detentores de cargos nacionais (mais o ex-presidente Nelson Mandela) quinze membros eleitos pelo Comitê Executivo Nacional e três membros *ex officio*. Em contraste, a maioria dos partidos de oposição, na medida em que possuam uma estrutura nacional séria, tendem a seguir o modelo da DA, que tem uma estrutura de liderança federal composta por detentores de cargos nacionais, junto com os líderes partidários provinciais. Uma exceção é o IFP que, refletindo sua dominação histórica pelo chefe Mangosuthu Buthelezi, permite que o líder nacional designe 25 dos cem membros de seu Conselho Nacional.

Os partidos políticos maiores – ANC, IFP e DA – possuem estruturas para a juventude e para as mulheres. Porém, embora as lideranças dessa última tenham representação em suas estruturas nacionais, sua influência sobre as formulações de políticas é marginal e as organizações de mulheres do ANC e do IFP, em particular, são famosas por serem “animadoras de torcida” das lideranças nacionais. Ao contrário, as Ligas da Juventude tendem a ser mais indisciplinadas e, no momento atual, a Liga da Juventude do ANC apóia a campanha informal de Jacob Zuma para ser o candidato à presidência do partido e do país. Os programas partidários são formalmente decididos pelas estruturas nacionais, embora, na prática, tendam a refletir as opiniões das lideranças.

COMUNICAÇÃO POLÍTICA

A comunicação política na África do Sul é realizada principalmente através da mídia, das estruturas partidárias e boca a boca. Em época de eleição, a alocação de tempo na televisão e no rádio é feita em proporção à representação dos partidos no Parlamento, mas o contato direto entre político e povo continua sendo extremamente importante num país em que uma grande parte da população é funcionalmente analfabeta. A cobertura da mídia desses comícios é uma fonte importante de informação para muitos eleitores. No período eleitoral, cartazes e folhetos refletem a natureza multilingüística da sociedade.

SELEÇÃO DE CANDIDATOS

Nenhuma lei governa o modo como os partidos políticos compõem suas listas de candidatos, embora a maioria deles adote uma combinação de eleições por delegados e decisões da executiva. Por exemplo, nas conferências provinciais do ANC anteriores às eleições, os delegados votam em nomes de candidatos potenciais em duas listas de indicados apresentadas para os legislativos provincial e federal. As listas resultantes são então revistas por comitês provinciais de listas e depois encaminhadas, já emendadas, à Executiva Nacional. Além disso, uma lista nacional de indicações (“nacional para nacional”) é compilada por um Comitê Nacional de Listas a partir das figuras mais populares que surgem das indicações em todo o país. A metade dos representantes do ANC na Assembléia Nacional vem dessa lista e o resto, de listas “provincial para nacional”. As regras do ANC exigem também que pelo menos 30% dos que já são deputados devem ficar com posições nas listas suficientemente altas para que sejam reeleitos. Ademais, o ANC impôs uma cota que requer que 30% dos seus membros na Assembléia Nacional sejam do sexo feminino.¹²

RELAÇÕES PARTIDÁRIAS COM OUTRAS ORGANIZAÇÕES

A única relação formal de significância entre um partido político e uma organização social é aquela existente entre o ANC e o COSATU, formalizada na Aliança Tripartite.

12. Lodge, Tom. *Consolidating Democracy: South Africa's Second Popular Election*. Joanesburgo, Witwatersrand University Press, cap 4.

IDEOLOGIA E PARTIDOS

A mudança do clima político na África do Sul democrática do pós-guerra fria estimulou os principais partidos políticos a se tornarem mais pragmáticos e menos ideológicos, embora a retórica política do ANC, em especial, insista que o partido adaptou uma linha ideológica consistente à mudança de circunstâncias. Na prática, o ANC fez esforços para se tornar um “partido ônibus”; a DA teve de suavizar seus apelos mais estridentes ao individualismo, numa tentativa de atrair os eleitores africanos, e a ligação do IFP aos interesses étnicos dos eleitores zulus viu um declínio de sua atração. Por ironia, o partido mais ideológico é provavelmente o ACDP, que se mantém fiel ao seu programa conservador e fundamentalista.

CLIENTELAS DOS PARTIDOS

Está em andamento um grande debate sobre se as eleições sul-africanas constituem, na verdade, um “censo racial”, ou seja, o ANC capta a imensa maioria do eleitorado africano majoritário, o IFP depende completamente de uma clientela zulu decrescente e a DA reúne o apoio dos brancos tanto conservadores quanto liberais, enquanto os partidos menores encontram eco em minorias minúsculas (como o FF junto aos africanos conservadores). A maioria dos analistas de hoje vê um impacto crescente da classe e de outras formas de diferenciação nos padrões eleitorais. Não obstante, esses padrões continuam a mostrar características raciais muito significativas. Porém, uma vez que raça e classe continuam a coincidir, um partido como a DA, que atrai principalmente os brancos, tende a obter o grosso de seu apoio junto aos mais abastados.

FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS

O marco legislativo atual que governa o financiamento dos partidos sul-africanos está baseado na seção 236 da Constituição de 1996, que diz: “Para fortalecer a democracia multipartidária, a legislação nacional deve estipular o financiamento dos partidos políticos que participam das legislaturas nacional e provincial de forma equitativa e proporcional”.

Os princípios incrustados nessa provisão constitucional fundamentaram a aprovação pelo Parlamento da Lei 103 de 1997 de Financiamento Público dos Partidos Políticos Representados que criou o Fundo dos Partidos Políticos Representados e uma comissão parlamentar para tomar as decisões centrais

sobre a fórmula de financiamento dos partidos; a Comissão Eleitoral Independente administra o fundo. O dinheiro dado aos partidos representados deve ser para qualquer objetivo compatível com o funcionamento de um partido político, inclusive para a disputa de eleição.¹³

Além de receber financiamento público nos termos da legislação pertinente, os partidos também têm liberdade para levantar fundos de fontes privadas, inclusive de fora do país: na eleição de 1994, é quase certo que o ANC recebeu financiamento de simpatizantes e governos internacionais.¹⁴ Porém, tendo em vista a insignificância da receita da contribuição de filiados, as principais fontes de financiamento privado vêm das empresas. Infelizmente, é impossível estimar a dimensão ou a proporção desse financiamento, uma vez que os partidos não estão obrigados a revelar esses dados. Ademais, uma petição à Suprema Corte feita pelo Instituto para a Democracia na África do Sul para obrigar os quatro maiores partidos no Parlamento a revelar as fontes de seus financiamentos privados foi rejeitada em abril de 2005 por não ser exigida pela legislação atual, embora o juiz tenha ao mesmo tempo afirmado que os petionários haviam apresentado argumentos convincentes em defesa da regulamentação das doações aos partidos políticos, no interesse da transparência e da *accountability*.¹⁵ Especulações bem informadas sugeriam que os partidos eram sustentados por seus doadores, principalmente grandes empresas, e que relutavam em revelar os detalhes de seu financiamento, embora uma ou duas dessas empresas tenha indicado que preferiam financiar ambos, governo e oposição. Posteriormente, a necessidade de uma regulamentação mais rígida do financiamento partidário foi enfatizada pela revelação de um escândalo: o ANC recebeu um financiamento indireto de R11 milhões antes da eleição de 2004 de uma empresa petroleira para-estatal, a PetroSA, via uma firma intermediária que tinha conexões estreitas com figuras de proa do par-

13. Steytler, Nico (2004). "The legislative framework governing party funding in South Africa", em Khabele Matlosa (ed.), *The Politics of state resources: party funding in South Africa*. Joanesburgo, Konrad Adenauer Stiftung.

14. Southall, Roger e Wood, Geoffrey (1998). "Political party funding in southern Africa", em Peter Burnell e Alan Ware (eds.), *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press, pp. 202-228.

15. High Court of South Africa (Cape of Good Hope Provincial Division) Case Nº 9828/03. In the case of The Institute for Democracy in South Africa, Judith February and Brett Davidson and the African National Congress, The Democratic Alliance, The Inkatha Freedom Party, and The New National Party. Judgement by J. Griesel delivered 20 April 2005.

tido. As ramificações legais e políticas desse escândalo ainda estão em processo de desvendamento.

A Lei do Financiamento Público de 1997 permite um amplo arbítrio no uso de fundos públicos pelos partidos políticos. Eles podem usar esses fundos para:

- o desenvolvimento da vontade política;
- fazer com que a influência do partido atue na moldagem da opinião pública;
- inspirar e aprofundar a educação política
- exercer influência sobre as tendências políticas.

Estão proibidos os seguintes usos:

- pagar salário a pessoas empregadas pelo governo;
- infringir qualquer código de conduta legislativo;
- promover empreendimentos comerciais
- qualquer outra conduta proibida por uma comissão do Parlamento.

Nos termos dessas regulamentações, 90% do dinheiro são divididos proporcionalmente com base no número de cadeiras que cada partido ocupa nos legislativos nacional e provinciais. Dez por cento são divididos equitativamente entre os nove legislativos provinciais com base no número de cadeiras de cada um. Essas porções provinciais são então divididas igualmente entre os partidos políticos em cada legislativo provincial.¹⁶

Entre as responsabilidades de cada partido político que recebe uma alocação do Fundo dos Partidos Políticos Representados estão as seguintes:

- manter uma conta separada em um banco da República, na qual o dinheiro alocado pelo Fundo deve ser depositado;
- designar um funcionário do partido para ser o contador responsável pelo dinheiro recebido na conta do banco e assegurar que o partido cumpra as exigências da lei;
- providenciar uma declaração de receita e despesa, mostrando em que o dinheiro foi aplicado, para uma auditoria anual. O auditor deve expressar uma opinião sobre se a alocação foi gasta para objetivos não autorizados pela lei;
- apresentar anualmente a declaração financeira e o relatório do auditor à Comissão.¹⁷

16. Steytler, op.cit., p.61.

17. IEC website. http://www.elections.org.za/Party_funding.asp

Os partidos que não têm representação reclamam por não ter acesso ao financiamento público, mas parece haver pouco fundamento nessa queixa, pois na prática, a África do Sul tem o menor limite mínimo de votos para entrar no Parlamento de qualquer país do mundo. Porém, os partidos de oposição argumentam que a fórmula de financiamento pela qual o dinheiro público é distribuído, baseada no princípio da proporcionalidade, favorece imensamente o ANC. Em 2005, por exemplo, o Fundo dos Partidos Políticos atingiu R74,1 milhões, dos quais o ANC recebeu R43,9 milhões, seguido pela DA, com R9,3 milhões; o resto foi dividido entre dezesseis partidos menores.

O constrangimento do ANC resultante do “Petrogate” pode ser um dos motivos de uma proposta apresentada atualmente ao Parlamento que prevê um aumento significativo dos fundos públicos para os partidos políticos da ordem de R310 milhões anuais. Esse dinheiro extra seria distribuído proporcionalmente entre os partidos políticos para os seguintes objetivos: R180 milhões para cotas distritais; R27 milhões para órgãos de coordenação parlamentar; R12,6 milhões para segurança de escritórios distritais e de coordenação; R2,2 milhões para um escritório central dos distritos parlamentares; R64,4 milhões para equipes de apoio e custos operacionais; R10,6 milhões para oficinas de planejamento estratégico; R3 milhões para segurança e motoristas para membros do Parlamento com mais de 70 anos; R8,5 milhões para segurança das mulheres membros do Parlamento; e R1,9 milhão para apoio à liderança dos partidos. (Embora o sistema eleitoral não preveja distritos, os partidos atribuem distritos informais a seus representantes para manter contato com o eleitorado.) A proposta ainda precisa ser debatida pelo Parlamento.¹⁸

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Há indícios de que a participação política formal na África do Sul democrática está em declínio. Na eleição geral de 2004, a porcentagem dos votos válidos foi de 75,5% dos 20.674.926 eleitores registrados, abaixo dos 87,1% dos 18.335.224 eleitores registrados para a eleição de 1999. Embora esse grau de participação continue sendo alto em comparação com o de democracias mais estabelecidas, o otimismo precisa ser qualificado pelos seguintes indicadores:

18. *The Star*, (Johanneburg), 20 de outubro de 2006.

- somente 57% (15.833.554) de todos os eleitores potenciais estimados (27.438.8970) vão às urnas;
- isto significa que 6,76 milhões de eleitores, inadvertida ou deliberadamente, não se registraram junto à IEC;
- 5,06 milhões de eleitores registrados não foram às urnas.¹⁹

Ainda não há conclusões sólidas sobre o motivo da não participação de 40% da população em condições de votar. Porém, o resultado de pesquisas como a do Afrobarometer indica uma ampla desconfiança em relação aos políticos.²⁰ Outra especulação sugere que muitos eleitores de oposição sentem-se esmagados pelo domínio do ANC e pensam que seus votos não fazem diferença. Em contraste, o declínio do apoio popular ao ANC parece estar relacionado a uma percepção de “falta de cumprimento de promessas” do governo e de ampla corrupção, especialmente entre os políticos do ANC em todos os níveis. O reverso disso é que os ambiciosos podem considerar que a participação no ANC é a principal rota para a riqueza pessoal.

ROGER SOUTHHALL • Professor pesquisador honorário de Sociologia do Trabalho da Universidade do Witwatersrand e ex-professor de Estudos Políticos da Universidade Rodhes.

19. Southall, Roger e Daniel, John (2005). “The State of parties post-election 2004: ANC Dominance and Opposition enfeeblement”, em John Daniel, Roger Southall e Jessica Lutchman (eds.), *State of the Nation: South Africa 2004-2005*. East Lansing, Michigan State University Press; Cidade do Cabo, HSRC Press, pp. 34-57.
20. Afrobarometer, pesquisa citada em *Mail & Guardian*, (Joanesburgo), 13-19 de dezembro de 2002.

ADRIANO NUVUNGA

SISTEMA PARTIDÁRIO EM MOÇAMBIQUE

Desde a aprovação da primeira Constituição multipartidária em 1990, Moçambique vive uma democracia multipartidária. Este ato ocorreu num período em que o país ainda estava em guerra, a qual só viria a terminar dois anos mais tarde, através da assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) entre o governo da Frelimo e o movimento rebelde, a Renamo, em 1992, Roma, Itália. A transformação do movimento rebelde em partido político deu lugar à preponderância de dois grandes partidos políticos no xadrez político nacional, designadamente a Frelimo e a Renamo. A dinâmica da guerra civil e da governança em tempo de guerra ditaram que nos primeiros anos do pós-guerra civil a Frelimo tivesse mais implantação nas zonas urbanas e suburbanas enquanto a Renamo tinha mais implantação no meio rural, onde, de fato, viveu durante os cerca de 16 anos de guerra civil.

Originalmente, a Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) foi criada em 1962 a partir da fusão de três movimentos independentistas, designadamente a UDENAMO, UNAMO e UNAMI. Dirigiu a luta de libertação nacional entre 1964-1975; com a independência, a Frente transformou-se em partido político e no seu 3º Congresso em 1977, definiu-se como um partido marxista-leninista de orientação socialista. Perante os expressivos fracassos econômicos e políticos do modelo socialista, o partido Frelimo intro-

duziu medidas graduais de liberalização econômica no seu 4º Congresso, em 1983. O processo das reformas econômicas foi seguido pelo processo de liberalização política. Com efeito, em 1989, no seu 5º Congresso, o partido Frelimo abandonou a sua ideologia marxista-leninista e transformou-se num partido social-democrata de centro-esquerda. Com o seu conceito de *unidade na diversidade*, a Frelimo transforma-se num partido de etnias e regiões. Antigo partido único, a Frelimo tem ligações com todos os setores da vida social do país e muitos dos setores sociais, como mulher, juventude, cultura, entre outros, serviram de sua base de sustentação e legitimação durante e no período pós-guerra de libertação.

As origens da Renamo, conhecida inicialmente pela sigla MNR¹ remontam ao período imediatamente posterior à independência de Moçambique em 1975. A formação deste grupo armado de oposição à Frelimo, composto essencialmente por antigos soldados moçambicanos das forças especiais do exército e da polícia política portugueses, foi impulsionada pelas autoridades rodesianas. Embora a origem e a ação militar da Renamo durante os primeiros anos da sua existência, estejam diretamente ligadas aos interesses rodesianos e sul-africanos, isso não significa que se possa reduzir a essa dimensão exterior. A implantação interna da Renamo a partir do início dos anos oitenta, traduzida pela generalização da sua atividade militar a todas as províncias moçambicanas (1983), indica que ela terá funcionado como catalizador de um processo de contestação do Estado vigente por parte de segmentos significativos da população rural. Em 1989 a Renamo realizou o seu primeiro congresso. A nova liderança do movimento tornou-se etnicamente heterogênea e tentou afastar o estereótipo de a Renamo ser um movimento étnico dominado pelos Ndaus e concentrado no centro de Moçambique. Todavia, a distribuição regional dos votos nas eleições de 1994 e 1999 mostra que a Renamo conseguiu mobilizar eleitores na base do seu discurso étnico-regional, nomeadamente nas províncias centrais de Sofala, Manica e Tete, nas regiões centro-norte da Zambézia e Nampula, bem como no Niassa, no norte de Moçambique.

As eleições fundadoras da democracia em Outubro de 1994 cristalizaram a tendência bipartidária no xadrez político moçambicano. A partir das eleições gerais de 1999, registra-se um movimento ascendente da Frelimo que foi reocupando os seus espaços no meio rural, onde também vivera durante os 10 anos da guerra de libertação. Pensa-se que a reconquista do espaço rural pela

1. Mozambican National Resistance

Frelimo tenha sido produto de uma melhoria progressiva das condições de vida no meio rural que, entre outras razões, resultou da sua governança em tempo de paz. A vitória eleitoral nas terceiras eleições gerais em 2004 qualificou conceitualmente a Frelimo para o grupo dos partidos dominantes, de acordo com a tipologia de Heywood (2002); Cranenburgh & Kopecky (2004); Sartori (1976). É verdade que, à exceção das primeiras eleições gerais de 1994, a oposição, em particular a Renamo, tem alegado que as eleições são manchadas por fraudes eleitorais, mas estas alegações não retiram o cumprimento da meta conceptual para que a Frelimo seja designada de partido dominante. Portanto, Moçambique vive hoje, a partir da retumbante vitória eleitoral do candidato Armando Guebuza e da Frelimo nas eleições de 2004, um sistema partidário de partido dominante. Operacionalmente, a interventiva governação de Guebuza empresta ao partido Frelimo um comportamento e uma dinâmica própria dum partido dominante que é favorecida pelo adormecimento da Renamo.

QUADRO INSTITUCIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

O artigo 75 (1) da Constituição da República (CRM) estabelece que, no profundo respeito pela unidade e pelos valores democráticos, os partidos políticos são vinculados aos princípios consagrados na Constituição e na Lei. O artigo 75 (2) determina que na sua formação e na realização dos seus objetivos, os partidos políticos devem, nomeadamente: (i) ter âmbito nacional; (ii) defender os interesses nacionais; (iii) contribuir para a formação da opinião pública, em particular sobre as grandes questões nacionais; e (iv) reforçar o espírito patriótico dos cidadãos e a consolidação da Nação moçambicana.

O artigo 6 (1) da Lei 7/91 de 23 de Janeiro (Lei do Quadro Jurídico para a Formação e Atividade dos Partidos Políticos) estabelece que a criação de um partido político é requerida ao Ministério da Justiça, sendo o pedido acompanhado dos seguintes elementos: (i) estatutos e programas; (ii) certidão de nascimento, certidão de registo criminal e atestado de residência dos dirigentes; (iii) lista nominal dos filiados com a indicação da idade, local de nascimento e de residência, número do bilhete de identidade e assinaturas dos filiados e (iv) ata da reunião ou assembleia constitutiva na qual os membros ou assembléias representativas dos membros aprovaram os estatutos. O artigo 5 (1) da mesma lei estabelece que, para além de outros requisitos definidos na lei, o reconhecimento legal de um partido político se efetua quando o núme-

ro dos seus proponentes for de, pelo menos, dois mil (2.000) cidadãos residentes no país, os quais devem ter capacidade eleitoral ativa.

Desde que se inaugurou o sistema multipartidário em Moçambique em 1990, não há informação que indica porque algum grupo de pessoas interessado em constituir e registrar um partido político não o tenha feito por causa dos procedimentos inerentes ao registro de partidos políticos. Isto em parte foi possível graças à permissividade das instituições do Estado no pós-guerra civil, própria dum espírito de reconciliação nacional. Com efeito, uma análise atenta aos documentos enviados ao Ministério da Justiça sugere que parte dos requisitos é cumprida com recurso a práticas pouco transparentes. É que, aparentemente, para alcançar as duas mil (2000) assinaturas, os líderes de partidos políticos que pretendem legalizar os seus respectivos partidos preenchem eles mesmos e assinam as listas nominais, apesar do disfarce das caligrafias. Nos casos de programas e/ou manifestos políticos submetidos ao Ministério da Justiça, estes apresentam apenas diferenças aparentes, ou seja, diferem um do outro nas designações e em mais alguns dados de forma e/ou jogos de palavras. Na essência, são os mesmos documentos, se bem que na sua maioria enfermam da mesma patologia: São evasivos.

O artigo 74 (2) da CRM estabelece que a estrutura dos partidos políticos deve ser democrática. Mais explícito é o artigo 6 (2) da Lei 7/91 de 23 de Janeiro que estabelece que os estatutos a serem remetidos ao Ministério da Justiça para efeitos de registro partidário devem conter os objetivos e princípios por que se rege o partido, designadamente o princípio de eleição democrática e de responsabilidade dos titulares dos seus órgãos e a alínea e) do mesmo número estabelece que estes estatutos devem conter a modalidade de eleição dos titulares dos órgãos de direção e duração do seu mandato.

Apesar de abundar legislação regulatória sobre a atividade partidária e funcionamento partidário em Moçambique, há pouco ou nenhum controle. Não há, por exemplo, uma instituição ou departamento governamental que fiscalize e faça monitoria da atividade partidária em Moçambique. Uma vez registrados, os partidos políticos são deixados por conta e risco próprios. Não há mecanismos para assegurar, por exemplo, que somente os partidos políticos que tenham realizado, a internamente, eleições livres e justas possam candidatar-se em atos eleitorais e a fundos do Estado destinados ao apoio eleitoral. Pessoas de conduta duvidosa, sem endereço para receber correspondência se apresentam como líderes políticos e fazem pronunciamentos sobre os processos políticos nacionais. Portanto, o quadro institucional para o desenvolvimento partidário em Moçambique é caracterizado por um 'deixa andar'.

SISTEMA DE GOVERNO E SUA INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

A organização e articulação do poder político e das suas instituições sugerem um sistema político de governo presidencialista, com um elemento peculiar: a faculdade que o Presidente da República (PR) tem de dissolver a Assembleia da República (AR), em caso desta rejeitar, após debate, o Programa do Governo (artigo 188 (1) da CRM). O PR é a sede do poder político, apesar da separação dos três poderes (artigo 134 da CRM); É o Chefe do Estado, simboliza a unidade nacional, representa a Nação no plano interno e internacional e zela pelo funcionamento correto dos órgãos do Estado (artigo (1) 146 da CRM). O PR é o garante da Constituição da República (artigo (2) 146 da CRM); o PR é chefe do Governo (artigo (3) 146 da CRM); o PR é o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança (artigo (4) 146 da CRM).

Neste sistema, o candidato vencedor das eleições presidenciais forma o seu governo e governa o país sozinho. Desde as eleições que consubstanciaram o surgimento da democracia que os candidatos da Frelimo saem vencedores nas eleições presidenciais e, conseqüentemente, formam o governo. Coincidentemente, a Frelimo saiu vencedora das três eleições legislativas até aqui realizadas, o que significa, de fato, um monopólio do poder político que se estende até ao sistema judiciário, o qual ainda não conseguiu se desligar da influência do partido Frelimo. Em resumo, o partido Frelimo domina por via eleitoral o poder executivo, o poder legislativo e historicamente tem uma ligação umbilical com o poder judicial. Inspirada pela experiência sul-africana, em 1994 a Renamo e algumas vozes do sistema das Nações Unidas que operavam em Moçambique, incluindo algum segmento de vozes da sociedade civil moçambicana, em particular as confissões religiosas, pediram que a Frelimo formasse um governo de unidade nacional. Joaquim Chissano, então Presidente da República, e a Frelimo rejeitaram categoricamente esta possibilidade e a Renamo contentou-se apenas com a influência política exercida através dos 90 deputados que conquistou nas legislativas de 1994.

A atitude da Frelimo em relação a Renamo desde 1994 a 2004, pode-se descrever como tendo sido marcada por 'cenouras e pauladas'. Apesar de ter mantido firme a não abertura para uma eventual formação dum governo de unidade nacional, em muitas ocasiões, o presidente Chissano recebeu Dlhakama para discutirem vários problemas de governança do país, incluin-

do para supostamente, atender pedidos econômicos da Renamo. Portanto, apesar de Joaquim Chissano ter rejeitado categoricamente a possibilidade de formação de governo de unidade nacional, o seu partido, a Frelimo, abria ou deixava espaços para o florescimento da Renamo. Há inclusive exemplos de pessoas da Renamo que assumiram cargos de confiança no governo. Tomas Salomão, então altura ministro dos Transportes e Comunicações, propôs a nomeação de Benjamin Pequeno para o cargo de Presidente do Conselho de Administração dos Correios de Moçambique; Tendo esta proposta sido aceita, Pequeno foi formalmente nomeado e empossado pela Primeira-Ministra, a Sra. Luísa Diogo.

Em 1997, o governo iniciou a descentralização política do país que culminou com a criação das atuais 33 autarquias locais. Apesar de algum recuo estratégico do governo em relação ao projeto inicial aprovado pela Lei 3/94, a descentralização política foi sempre vista em termos de criação de espaço para a partilha do poder em nível local. Em 1997 a oposição e a Renamo, em particular, não se apresentaram às urnas para serem sufragados nas primeiras eleições autárquicas, mas a possibilidade esteve legalmente aberta. A confirmar este espírito de partilha do poder de que se revestia a descentralização política, nas segundas eleições autárquicas em que os partidos políticos da oposição, incluindo a Renamo, se apresentaram, não só ganharam assentos em Assembléias Municipais como também e, sobretudo, deram lugar a duas experiências até aqui inéditas na história de Moçambique: a alternância do poder em quatro autarquias locais, incluindo a segunda maior cidade do país, Beira, e uma coabitação política em Marromeu, onde a Renamo ganhou a presidência do Conselho Municipal e a Frelimo ganhou maioria na Assembleia Municipal.

Desde 2005 a dinâmica da governança tem sido diferente. A Frelimo se assumiu marcadamente como um partido dominante com o PR como a sede aparente e de exercício do poder político. A separação entre os três poderes está cada vez menos clara e há um aparente alinhamento entre os três poderes com o partido, mais uma vez com o PR e do partido Frelimo na liderança. A inserção que Renamo tinha durante o regime de Chissano acabou. O único espaço disponível para a Renamo se fazer ouvir é a Assembleia da República (AR). A dinâmica deste órgão também mudou muito em relação a Renamo: uma abordagem bastante legalista e menos de compromisso que concorre para a cada vez crescente marginalização da Renamo no xadrez político nacional. Na verdade, a Renamo está reduzida ao papel de simples protesto simbólico na AR e na governação. As autarquias locais, como viés da

democracia representativa e da partilha do poder, parecem perder terreno para os distritos (desconcentrados), vistos como viés da democracia participativa. Cada vez mais a Renamo como organização se queixa de exclusão e as pessoas que agitam este partido (dirigentes, membros e simpatizantes publicamente assumidos) igualmente se queixam de exclusão política.

○ SISTEMA ELEITORAL E SUA INFLUÊNCIA

A primeira Constituição Multipartidária de 1990 definia o sistema majoritário como o mecanismo para o apuramento dos resultados eleitorais. Nas discussões de Roma, com vista ao Acordo Geral de Paz, a Renamo recusou o sistema majoritário e defendeu a aplicação do sistema proporcional aparentemente porque a estratégia do movimento rebelde nas negociações de Roma era de rejeitar tudo o que fosse proposto pelo governo da Frelimo. Assim, ficou definido no protocolo III do AGP, no capítulo sobre os procedimentos eleitorais, alínea b) que "...para a eleição dos deputados da AR, a lei eleitoral estabelecerá um sistema eleitoral baseado no princípio de representação proporcional". Os protocolos do AGP originaram um conjunto de revisões pontuais à Constituição da República, de modo a acomodar os acordos alcançados. Como resultado dessa revisão pontual da CRM, o artigo 129² (2) da CRM de 1990 estabelece que o apuramento dos resultados das eleições obedece ao **sistema de representação proporcional**.

Todas as três eleições gerais até aqui realizadas no país obedeceram ao princípio proporcional de apuramento de resultados eleitorais. Para a conversão de votos em mandatos usa-se o sistema da média mais alta de d'Hondt. Até à realização das eleições gerais de 2004, havia uma barreira de 5% para a eleição de deputados na AR. Normalmente, a utilização deste tipo de barreira tem como objetivo evitar a entrada no parlamento de partidos com pequena representatividade e facilitar a formação de maiorias parlamentares. Por outras palavras, procura-se assim reduzir o risco de instabilidade governamental que pode facilmente ser provocada com a modificação das maiorias parlamentares ao longo de um mesmo mandato.

Os sistemas eleitorais não são meros instrumentos neutros para a conversão de votos em mandatos; eles têm uma quota-parte nos resultados eleitorais. Por exemplo, usando o sistema majoritário, a Renamo teria ganho as

2. Artigo 135 na actual CRM

eleições legislativas de 1994 com 152³ deputados contra 98⁴ do partido Frelimo, porque apesar de ter ganho (a Renamo) em menor número de círculos eleitorais em relação ao partido Frelimo, a sua vitória incidiu sobre aqueles círculos eleitorais que elegem maior número de deputados devido à densidade populacional (critério usado para a determinação do número de assentos por círculo eleitoral). Pelo mesmo sistema eleitoral, a União Democrática, terceira força parlamentar em 1994-1999, não teria conseguido assentos na AR, porque não ganhou em nenhum círculo eleitoral.

Depois de três eleições gerais, os chamados partidos pequenos e uma substancial parte da sociedade civil engajada em assuntos políticos, exigiu a revisão do sistema eleitoral atacando muito em particular a barreira dos 5%, alegadamente porque era um impedimento legal para a eleição de deputados à AR por parte dos chamados partidos pequenos. Assim, esta barreira foi eliminada pela AR em 2007, pelo que a atual Lei Eleitoral – 8/2007 de 26 de Fevereiro – não estabelece nenhuma barreira para a eleição de deputados à AR. Mas, uma análise mais profunda sobre o sistema eleitoral moçambicano sugere que a eliminação da barreira dos 5% para a eleição de deputados à AR não é suficiente para devolver maior proporcionalidade à AR. Para isso, seria necessário que ao mesmo tempo se alterasse o método d'Hondt que, como se vai mostrar a seguir, tende a favorecer os partidos mais votados. Os cálculos de Brito (2005) são elucidativos neste aspecto.

Usando os resultados oficiais das eleições legislativas de 2004, os cálculos de Brito (2005) mostraram que a simples eliminação da barreira dos 5%, sem uma alteração no método da conversão de votos em mandatos não traria mudanças significativas na distribuição de assentos pelos partidos políticos concorrentes. Por exemplo, os cálculos mostram que sem a barreira dos 5% haveria mais uma bancada na AR – do PDD –, com apenas dois (2) assentos nas eleições legislativas de 2004; os mesmos seriam retirados da Renamo, isto é, a Frelimo iria manter os seus atuais assentos (160) e a Renamo perderia 2, passando dos actuais 90 para 88. Portanto, a mudança não seria significativa. O mesmo estudo mostra que, retirando a barreira dos 5% e usando um método diferente, por exemplo, o método do “Quociente Tradicional e Maiores Restos” haveria mais dispersão no poder na AR. Visto que a Frelimo teria apenas 146 deputados; a Renamo-União Eleitoral teria 82 deputados. O PDD

3. A Renamo ganhou em cinco (5) dos onze (11) províncias

4. A Frelimo ganhou em seis (6) dos onze (11) províncias

teria 10 deputados; e mais sete (7) partidos pequenos iriam eleger deputados para a AR. São os casos do PARENA (1); PIMO (1); PASOMO (2); PT (2); FAO (1); PAZS (4) e PALMO (1).

A Lei eleitoral estabelece que concorrem às eleições legislativas os partidos políticos, isoladamente ou em coligação de partidos, e as respectivas listas podem integrar cidadãos não filiados nos partidos. O sistema proporcional de lista fechada por ordem de preferência coloca os partidos políticos no centro do processo democrático e retiram quase que por completo a *agency* do deputado e a responsabilidade deste perante a sua constituência. De salientar que os próprios círculos eleitorais são demasiadamente grandes e muitos deles apresentam-se com uma densidade populacional muito baixa. Na verdade, o conceito de constituência está pouco presente na atividade parlamentar; há uma ensurdecadora disciplina partidária no Parlamento moçambicano e isto agudiza o fosso entre este órgão legislativo e os cidadãos. Há argumentos que alegam que a drástica descida de participação eleitoral nas eleições gerais de 2004 (cerca de 36,4% dos cerca de 7 milhões de potenciais eleitores) se deveu também ao sentimento de *deficit* de representação popular pelo Parlamento.

FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E SUA INFLUÊNCIA

Pela Lei 7/91 de 23 de Janeiro, há duas formas legais de financiamento partidário em Moçambique, designadamente: (i) o financiamento eleitoral e (ii) financiamento partidário. O financiamento eleitoral se operacionaliza por via de três formas legais, nomeadamente: (i) subsídios provenientes do Orçamento do Estado; (ii) isenções fiscais; (iii) e livre acesso aos órgãos públicos de comunicação social.

Financiamento eleitoral

- Subsídio do Orçamento do Estado

A lei 7/91 de 23 de Janeiro estabelece que a Lei eleitoral (que regula as eleições) vai estipular os termos da distribuição do subsídio do Orçamento do Estado para os partidos políticos e candidatos concorrentes a atos eleitorais. Por sua vez, as leis eleitorais que até aqui vigoraram estabeleceram que compete à Comissão Nacional de Eleições (CNE) aprovar os critérios de distribuição dos fundos do financiamento público referentes às eleições presidenciais e legislativas, devendo, para o segundo caso, ter em conta a

representatividade parlamentar e a proporção das candidaturas apresentadas de acordo com os lugares a serem preenchidos em cada círculo eleitoral. A provisão orçamental para apoiar partidos políticos e candidatos concorrentes a pleitos eleitorais é uma herança do *Trust Fund* organizado pela ONUMOZ⁵ prioritariamente para apoiar o antigo movimento rebelde a se transformar em partido político e, mais tarde, estendido aos demais partidos políticos e candidatos concorrentes às eleições fundadoras da democracia em 1994.

Apesar da sua tendência decrescente desde o *Trust Fund*, esta tem sido uma substancial, senão a mais importante forma de financiamento dos candidatos e partidos políticos da oposição em atos eleitorais. As leis eleitorais têm afixado a seguinte fórmula para o cálculo do montante (Z) a atribuir a cada partido político ou coligação de partidos concorrente às eleições legislativas: $Z = C * (x/y)$ ⁶. As leis eleitorais estabelecem restrições na utilização deste fundo. Assim, são somente elegíveis as despesas relativas a: (i) materiais de propaganda (camisetas, bonés, panfletos, chaveiros, bandeirinhas, e outros); (ii) propaganda nos órgãos de Comunicação Social; (iii) despesas de deslocamento (transporte e ajudas de custo); e (iv) custos bancários relacionados com a gestão das contas. As restrições são aplicáveis a despesas relativas a: (i) salário e subsídios; (ii) compra ou reabilitação de viaturas; (iii) compra, construção ou reabilitação de instalações. Legalmente se estabeleceu um teto de US\$2.500 para as despesas de representação.

Para se compreender a importância desta forma de financiamento no xadrez político moçambicano, usa-se o exemplo das eleições gerais de 2004. Neste ato eleitoral, o governo de Moçambique disponibilizou MZM 45 bilhões (pouco mais de US\$2 milhões). Um terço (1/3) deste dinheiro foi atribuído aos candidatos presidenciais; um terço (1/3) foi atribuído aos partidos com assento na AR e o último terço (1/3) foi distribuído a todos os partidos políticos concorrentes nas eleições legislativas, com base no número de constituências em que concorrem. Assim, a Frelimo e a RENAMO receberam duas (2) vezes, primeiro como partidos políticos com assento na AR e, depois, como concorrentes às eleições legislativas. A Frelimo recebeu no total cerca de

5. Missão das Nações Unidas para Moçambique

6. Onde:

C - é o número de mandatos a que cada partido/coligação concorre;

X - o montante global a ser distribuído; e

Y - o somatório de mandatos a que os partidos e coligações concorrem.

US\$550,000 e a RENAMO US\$500,000. O PPD e PIMO receberam USD 175,000⁷. Um partido que apenas concorreu nas legislativas em todas as constituências nacionais recebeu cerca de US\$33,000. Os fundos foram desembolsados em três tranches: 50%, 25% e 25%, sendo que o recebimento das tranches seguintes dependia da justificação da tranche inicial.

Sobre as sanções, as leis eleitorais estabelecem que a não justificação dos fundos é punível com a pena de multa de vinte e cinco (25) a cinquenta (50) salários mínimos nacionais e impedimento de concorrer em atos eleitorais seguintes. Para não incorrerem nestas penalizações, os partidos políticos da oposição, sobretudo, os chamados pequenos (até à realização das eleições fundadoras da democracia em 1994, também designados por *oposição não armada* ou partidos emergentes para se/os diferenciarem da Renamo) recorreram à viciação de recibos e/ou sobrevalorizações dos recibos para justificar os fundos recebidos da CNE.

- Livre acesso aos meios públicos de comunicação social

O acesso livre aos meios públicos de Comunicação Social (televisão e rádio) é uma das formas indiretas de financiamento eleitoral. O acesso a estes meios públicos de comunicação social é equitativamente garantido aos partidos políticos e candidatos presidenciais. Assim, os partidos políticos e candidatos concorrentes às eleições presidenciais têm direito a 5 minutos diários para apresentar seus programas. Nesta forma indireta de financiamento todos os partidos políticos e candidatos presidenciais têm igual tratamento em termos de fundo de tempo disponibilizado na TV e rádio pública. Por exemplo, mesmo os chamados pequenos partidos têm igual fundo de tempo ao alocado aos chamados grandes partidos, designadamente Frelimo e Renamo.

No entanto, o mero tratamento igual aos partidos políticos e candidatos presidenciais nos meios públicos de comunicação social tem significado pouco em termos de sua efetiva utilização. A efetiva utilização dos 5 minutos disponibilizados aos partidos políticos e candidatos presidenciais depende da sua capacidade financeira para produzir vídeos e *spots* publicitários de qualidade. Aliás, para apresentar vídeos e *spots* a serem exibidos nos 5 minutos a que os partidos políticos e candidatos presidenciais têm direito, apenas a Frelimo, Renamo e PDD se mostraram capazes de não só produzir um *spot* mas também produzir um *spot* de qualidade. A Frelimo e Renamo tem capa-

7. Neste valor está contabilizado o montante recebido pelo candidato presidencial.

cidade para contratar serviços profissionais para produzir *spots* de qualidade e alternarem diariamente os seus vídeos e *spots*. Os chamados partidos pequenos da oposição não produzem *spots* de qualidade, aliás se alguma vez os produzirem. Por exemplo, nas eleições de gerais de 2004, cerca de seis (6) partidos políticos concorrentes nas eleições legislativas não tinham apresentado até 7 dias do fim da campanha eleitoral nenhum vídeo nem *spot* para a utilização dos 5 minutos a que têm por direito. Nestes espaços, a TVM deixava em claro e passava uma informação que indicava o titular do fundo de tempo até se esgotarem os 5 minutos.

Por lei, o livre acesso aos meios de comunicação social se limita à televisão e rádio públicas. Mas a lei não limita a compra de tempo extra nos meios de comunicação social privados; na prática, os partidos políticos e candidatos presidenciais podem pagar tempo adicional nas televisões, rádios e jornais privados. Há, no entanto, que se ter em atenção a limitada abrangência dos meios de comunicação social no meio rural. A Rádio Moçambique é o meio de comunicação com mais abrangência nacional e que mais línguas usa nas suas transmissões.

- **Isonções Fiscais**

As isenções fiscais são a outra forma indireta de apoio eleitoral. Este tratamento especial aos partidos políticos reside no argumento de que estes são de natureza e finalidade não econômica ou lucrativa. Por lei, os partidos políticos estão isentos de encargos fiscais na importação de materiais para as campanhas eleitorais. Mais uma vez, as capacidades financeiras de cada partido político tem um importante peso na efetiva utilização deste direito. Por exemplo, os cerca de 40 pequenos partidos políticos nunca importaram material para as campanhas eleitorais.

Financiamento Partidário

A Lei 7/91 de 23 de Janeiro prevê, entre outras, as seguintes fontes de financiamento: (i) quotização dos seus membros; (ii) doações e legados; (iii) verbas inscritas no Orçamento do Estado. O artigo 19 (1) desta lei estabelece que as receitas e despesas dos partidos políticos deverão ser discriminadas em relatórios anuais que indicarão, entre outros, a proveniência das receitas e a aplicação das despesas. O artigo 19 (3) estipula que as contas dos partidos políticos devem ser publicadas no Boletim da República (BR) e num dos jornais de maior circulação, neste caso o jornal “Notíciais”.

- **Verbas inscritas no Orçamento do Estado**

Sobre as dotações do Orçamento Geral do Estado, o artigo 20 (1) da mesma lei estabelece que as verbas do Orçamento Geral do Estado são atribuídas aos partidos políticos proporcionalmente ao número de deputados eleitos para a AR. O número 2 do mesmo artigo estipula que as regras de prestação de contas destas verbas serão idênticas às da Administração Pública. Significa que existem dois mecanismos de prestação de contas, dependendo das fontes de receita dos partidos políticos. A primeira é a de publicação dos relatórios financeiros no jornal ‘Notíciais’ e no Boletim da República e a segunda, que é similar à da Administração Pública, quando a fonte de financiamento for o Orçamento Geral do Estado.

Todavia, tanto o Jornal “Notíciais” como a Imprensa Nacional (órgão que publica o BR) nunca receberam, pelo menos para efeitos de publicação, relatórios referentes ao primeiro mecanismo de prestação de contas. Isto aplica-se a todos os partidos políticos do xadrez político moçambicano. Igualmente, não há dados nem na Contabilidade Pública (repartição do Ministério das Finanças) nem no Tribunal de Contas (Tribunal Administrativo) sobre a prestação de contas dos partidos políticos que, por terem assentos na AR, recebem fundos do Estado. A falta de prestação de contas é também devida ao fato de o Tribunal Administrativo não exigir que os partidos políticos o façam, como faz com outras entidades que recebem fundos do Estado.

- **Quotização dos seus membros**

Aparentemente, apenas o partido governamental, a Frelimo, é capaz de coletar substancial quantidade a partir das quotas dos membros. A Frelimo exhibe agora uma característica dum partido de massas, com cerca de 2 milhões de membros em Moçambique e em alguns países europeus e da região austral de África. Mas, ao que tudo indica, não são as massas que contribuem para os cofres deste partido mas, sim, as elites empresariais e os membros do partido aspirantes a cargos de chefia. Alguns contatos com o Secretariado do Comitê Central da Frelimo indicam que substancial parte das despesas correntes do partido são pagas a partir das quotizações. As contribuições aos cofres do partido incluem o trabalho voluntário. Nas províncias e distritos, os agentes partidários que asseguram o funcionamento diário do partido trabalham numa base voluntária. Cada camarada, designação herdada da era socialista, cumpre um dia de trabalho voluntário em apoio ao Secretariado do partido. Estima-se em cerca de US\$ 1,5 milhão a contribuição anual das quotizações.

Nos partidos políticos de oposição, incluindo a Renamo, as quotizações aos membros têm uma importância marginal, como fonte de financiamento partidário. Isto, em parte, deve-se, por um lado, a problemas organizacionais dos próprios partidos políticos, incluindo falta de registo e mecanismos funcionais de contacto com esses membros, se bem que em alguns casos duvidasse da sua existência. Por outro lado, isto deve-se às limitadas expectativas que os membros desses partidos têm de retorno do seu investimento. No caso da Renamo, a principal forma de quotização é a cobrança de ‘contribuição’ aos cofres do partido dos seus deputados na Assembleia da República. Segundo informações colhidas junto a alguns deputados, esta contribuição chega a atingir cerca de 30% da remuneração do deputado, o que equivale a cerca de US\$300,00.

- Doações e legados

As doações emergiram como uma importante forma de financiamento político em Moçambique sobretudo a partir das eleições gerais de 1999. O candidato presidencial da Frelimo, Joaquim Chissano, organizou concorridos jantares de angariação de fundos para a sua campanha eleitoral com a classe empresarial moçambicana. Houve importantes contribuições e os valores em cada um desses jantares atingiam cerca de US\$100.000,00. As doações também vinham do exterior mas a isenção fiscal de que gozam os partidos políticos não permite compreender a importância dessas doações vindas de fora, senão a partir dos dados que são reportados na mídia. Nas eleições gerais de 2004, o candidato presidencial da Frelimo, Armando Guebuza, usando o seu domínio sobre a classe empresarial, organizou jantares e promoveu concorridos leilões para a angariação de fundos para a campanha eleitoral. Na verdade, existe uma cada vez mais sólida ligação entre o setor empresarial moçambicano e estrangeiro que opera em Moçambique e o partido Frelimo, sendo esta uma das principais formas de financiamento deste partido. Lembramos que a lei não coloca nenhum limite (teto) no financiamento privado aos partidos políticos e candidatos presidenciais.

Nesta forma de financiamento, os partidos políticos da oposição também ficam muito atrás do partido Frelimo. Por exemplo, nas eleições de 2004 só se viu uma única notícia na imprensa dizendo que à Renamo haviam sido oferecidos cerca de US\$150.000,00 para a campanha eleitoral, pelo governo de Taiwan. Obviamente que nem todas as doações são tornadas públicas mas a simples escassez de notícias mostra que essa forma de financiamento é insignificante. À semelhança das quotas aos membros, as doações fluem onde há

indicações de retorno do investimento. Parece que a cada vez menos afluência de doações aos partidos políticos da oposição e da Renamo em particular mostram um certo descrédito na oposição e na possibilidade dela se afirmar como alternativa para a conquista do poder. Porém, nas eleições de 2004 houve uma surpreendente exceção: o partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento (PDD). Este partido, fundado em 2003, fez uma campanha eleitoral de luxo; tem a sua sede numa das mais luxuosas avenidas da capital – Avenida do Zimbabwe – vibrou desde a pré-campanha eleitoral até ao último dia da campanha eleitoral. Fala-se que este partido foi externamente financiado e terá recebido cerca de US\$ 1,5 milhão.

Outras formas de financiamento

- Investimento Econômico

Em muitos países, os partidos políticos realizam o que se designa de actividades quase-econômicas, como por exemplo, venda de jornais, livros de memórias de figuras lendárias dos partidos, objetos diversos, etc. alguns partidos, em outros países, deram um passo adiante, por exemplo, participando em negócios imobiliários. A Frelimo, no poder desde a independência, aparece como o único partido político não só com experiência mas, sobretudo, com interesses econômicos que vão desde o setor imobiliário, passando por participação em muitas empresas através duma *holding* até à gestão de hotéis. Não se conhece a qualidade da gestão destes interesses econômicos, mas sabe-se que no conjunto são uma importante fonte de financiamento para o partido Frelimo que compreendeu bem que em democracia, fazer política custa dinheiro.

A Renamo também tem alguns interesses econômicos, sobretudo no setor madeireiro; ao que tudo indica o setor que conhece bem, devido ao seu passado de cerca de 16 anos nas ricas matas moçambicanas em madeira. Não se sabe bem se estas empresas pertencem ao líder do partido, Afonso Dlhakama, e à sua *entourage* ou ao partido, como uma organização. Muito menos sobre a qualidade da gestão e sobre a saúde financeira dessas empresas. Mas ao que tudo indica, a Renamo tem muitas dificuldades em fazer negócio, como fonte de financiamento político, num contexto legal em tempo de paz.

- Abuso dos recursos do Estado

Em teoria, argumenta-se que uma vez no poder, na África, sempre se estará no poder. Pelo acesso aos meios financeiros, materiais e humanos para

assegurar futuras vitórias eleitorais. Portanto, o poder perpetua o poder. Há vários relatórios que apontam para essa situação em Moçambique, indicando a Frelimo como o único beneficiário e ator. É que a Frelimo é acusada de usar e abusar dos meios do Estado para os seus interesses políticos-eleitorais. Isto inclui viagens do Estado para fazer as dispendiosas campanhas eleitorais, o deslocamento de dirigentes do Estado para reuniões estratégicas do partido usando recursos do Estado e as viagens de dirigentes do Estado para as províncias e distritos em missões de pré-campanha eleitoral mas disfarçadas em visitas de trabalho do Estado. Por exemplo, na sua célebre viagem de despedida pelo país quando cessava as funções de PR, Joaquim Chissano levou consigo o atual PR e o apresentou ao público como o seu sucessor. Estas viagens foram custeadas pelo erário público.

OS PARTIDOS POLÍTICOS NO CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO

Com uma população de cerca de 19 milhões de habitantes, dos quais cerca de 49% população vivendo com menos de um dólar por dia⁸, Moçambique é um dos países mais pobres do mundo. Apesar duma crescente população urbana, cerca de 20% em 1992 comparada com 33,7% em 2004, a agricultura de subsistência continua sendo a base de sobrevivência da maioria da população moçambicana que se encontra nas zonas rurais com deficiente acesso a água potável, serviço de saúde, vias de acesso, etc. Apesar de se ter registado na última década um crescimento do chamado setor privado, marcadamente dominado pelo capital estrangeiro através dos chamados mega-projetos, o Estado continua sendo o maior e mais importante empregador dos jovens que se formam nos níveis médio e superior. Nesta conformidade, aquela que se pode chamar de classe média baixa-alta está, na sua maioria, empregada pelo Estado.

O chamado empresariado nacional que, na sua maioria, se desenvolveu a partir das privatizações nos finais da década 80 e princípios da década 90, é descrito como embrionário, nascente, inclusive, incipiente que vive à custa do Estado. Portanto, não se apresenta como uma alternativa viável para o emprego de centenas de jovens que anualmente se formam nas universidades e das escolas técnicas. O terceiro setor, dominado por organizações não governamentais completamente dependentes dos apoios da

8. Human Development Report 2006 (<http://hdr.undp.org/statistics/data/>)

comunidade internacional, também não se apresenta como alternativa para a absorção das pessoas que procuram emprego. Apesar do substancial aumento das receitas internas, o país ainda depende em cerca de cinquenta por cento do apoio financeiro da comunidade internacional para as despesas públicas.

Este cenário resulta em escassez de financiamento político e/ou eleitoral vindo do empresariado nacional e da população, no geral. Perante estes níveis de pobreza, de um modo geral a população mostra-se mais preocupada com os seus próprios problemas de sobrevivência diária que a envolver-se em atividades político-partidárias. Isto tende a confirmar o argumento daqueles pensadores que dizem que a democracia tem poucas possibilidades de prosperar em contextos de países pobres ou em vias de desenvolvimento. Mas esta constatação parece estar em contraste com o fato de o xadrez político moçambicano ser animado por cerca de cinquenta partidos políticos. Mas um exame atento sobre o perfil destes partidos políticos conspira em nosso favor.

É que muitos destes partidos políticos são chamados partidos políticos porque foram registados como tal e declaram através dos seus líderes que almejam conquistar o poder político e têm aparições esporádicas em momentos eleitorais, apenas para entrarem na fila pelos fundos do Estado destinados ao apoio eleitoral e não propriamente para disputar o poder político. Muitos dos seus líderes são pessoas desempregadas, não têm qualquer formação profissional e, conseqüentemente, tem imensas dificuldades para se manterem como chefes de família fora dos mecanismos políticos para a obtenção de fundos para a gestão familiar. Em muitos casos, os partidos políticos são um negócio familiar, ou seja, compostos pelo chefe da família, a esposa e uma pequena *entourage* familiar para andar de seminário em seminário à procura de almoços enquanto esperam pelos atos eleitorais para se colocarem na fila pelos fundos do apoio às campanhas eleitorais.

Muitos dos partidos políticos da oposição não são mais do que pequenos grupos de pessoas sem gabinete para conduzir os assuntos do partido numa base regular, tal como estabelecido na Constituição e sem possibilidade de comunicação com os seus membros (se os tiverem) locais ou com sede em Maputo. A maioria esmagadora dos partidos políticos registados, em períodos que separam uma eleição da outra, está adormecida e suas estruturas locais (provinciais e distritais) dificilmente se envolvem em atividades políticas. Como se disse, este cenário afeta somente os partidos políticos da oposição, com algumas exceções: a Renamo que tem acesso aos fundos do Estado através dos seus deputados na AR; o PDD que tem alguns apoios e cujo líder,

Raul Domingos, tem alguma fortuna pessoal, que usa para se manter e falar em nome do partido; e o PIMO através de ligações pouco claras com o partido no poder. Mesmo nestes partidos tidos como exceção, há problemas estruturais. Por exemplo, não há debate interno sobre a vida dos partidos e nem sequer ele é encorajado. Assim, as diferenças internas são personalizadas e a incapacidade para gerir essas diferenças ou conflitos tem conduzido à fragmentação no sistema partidário, no sentido de que as vítimas abandonam e vão fundar novos partidos políticos (numa clara exagerada percepção sobre o seu estatuto político e apoio popular o que faz com que recusem juntar-se a outras forças políticas emergentes). Isento desta descrição está o partido Frelimo que, estando no poder, tem acesso aos meios do Estado para se desenvolver e se consolidar política, ideológica e administrativamente no xadrez político nacional.

Partidos Políticos e a Cultura Política

A Cultura política é um tema muito complexo, e para a sua abordagem exige-se um trabalho exaustivo com fontes primárias. Isso não foi feito e nem era objetivo deste breve mapeamento do xadrez político moçambicano. Neste pequeno texto pretende-se, com efeito, assinalar algumas notas que podem ser usadas como ponto de partida para pesquisas nesta área. O diálogo político na primeira República (1975-1990) entre os cidadãos e o Estado mono-partidário cristalizou no seio dos cidadãos uma cultura política que se traduzia na ideia de que participação política significa apoio ao regime e ao mesmo tempo uma menor propensão ao questionamento. Isto na verdade, já tinha sido iniciado pela repressão colonial.

O aparecimento de partidos políticos em 1990 confundiu muitas pessoas, incluindo alguns académicos, para quem a existência de muitos partidos políticos era sinónimo de ameaça à unidade nacional. Talvez isto tenha a sua razão de ser, porque na verdade, a primeira República empenhou-se no combate à diferença, incluindo e, sobretudo, à diferença política. Isto propiciou, de alguma forma, no surgimento do multipartidarismo, entre 1990 e 1993/4, a que os partidos políticos da oposição procurassem a sua afirmação a partir de elementos como a proveniência, com maior preponderância para a província. Era frequente ouvir, por exemplo, expressões como a 'Zambézia esquecida', como mecanismos de apelo identitário e de alinhamentos partidários. Com a educação cívica, foi possível, por parte da população, a superação da ideia segundo a qual que os partidos políticos representam uma ameaça à uni-

dade nacional e também foi possível modificar, junto aos líderes políticos, a tendência ao apelo com base nas origens.

A histórica participação de 89% dos potenciais eleitores nas eleições fundadoras da democracia em 1994, sugeriu uma elevada sofisticação política da população moçambicana. A participação nas segundas eleições gerais em 1999, 74% dos potenciais eleitores, confirmava esta mesma tendência. As terceiras eleições gerais, 2004, registaram a mais baixa participação eleitoral da jovem democracia moçambicana em eleições do tipo: 36,4% dos potenciais eleitores, cerca de 7 milhões de moçambicanos. Há muita divergência sobre tanta disparidade na participação eleitoral. Os analistas alegam que em 1994 e 1999 as pessoas votavam pela paz, ou seja, pelo fim definitivo da guerra. Há quem não concorde com esta teoria: se fosse pelo votar pelo fim da guerra, como se justificava que a província de Gaza (bastião da Frelimo) votasse toda ela na Frelimo e a província de Sofala (bastião da Renamo) votasse toda ela na Renamo? Há quem argumente que as pessoas foram também e, sobretudo, movidas pela vontade de votar pela primeira vez e pelo forte trabalho de educação cívica desenvolvido no País. O mesmo se pode dizer em relação às eleições gerais de 1999 quer em termos de participação eleitoral quer em termos de comportamento eleitoral dos eleitores perante os principais partidos políticos.

A hipótese de que os moçambicanos têm uma elevada sofisticação política parece se confirmar com as eleições de 2004. Apenas cerca de 36,4 % dos potenciais eleitores foi votar. Em termos de abstenção ativa, isto mostra uma grande sofisticação política, deixando de lado os problemas da administração eleitoral. Significa que as pessoas conscientes do seu dever cívico foram se recensear, mas recusaram votar porque não estão satisfeitas com alguma coisa. O percentual de votos nulos em todas as três eleições pode, de alguma forma, sugerir que o aparecimento nas assembleias de voto não significa, necessariamente, uma sofisticação política mas, sim, outros fatores que podem incluir a mobilização política. A reduzida percentagem de votos em branco, pelo menos quando comparada com a dos votos nulos, ajuda a pôr em causa a tese de uma grande sofisticação política expressa por via da participação eleitoral.

Quanto aos partidos políticos, sobretudo os da oposição, no seu atual estágio, marcado por uma espécie de culto num grande chefe dentro; organizações adormecidas em períodos que separam uma eleição de outra; sem um debate pró-democrático interno; e sem diferenças programáticas substanciais entre eles, não contribuem para a criação duma cultura democrática que vá para além da simples competição eleitoral de alguns partidos. Ou seja,

os partidos políticos da oposição, no seu estado atual, não contribuem para o aprofundamento da cultura e consolidação democráticas no país, o que equivale dizer que eles, no seu estado atual, não são fomentadores da democracia e, indiretamente, contribuem para a apatia e a indiferença política que, de eleição em eleição, se manifesta através do comparecimento cada vez menor dos eleitores às votações. Esta realidade é correspondente a um cenário em que o partido no poder tem espaço, tempo e, obviamente, meios para se apresentar como força estruturante dos elementos que definem a cultura política dos cidadãos.

BIBLIOGRAFIA

- BRITO, L. *Sobre a barreira dos 5% e o Método de Conversão dos Votos em Mandatos*, EISA – Electoral Institute of Southern Africa, Maputo, 2005.
- CRANENBURGH, Oda van & Kopecky Petr.) *Political Institutions in New Democracies: (Not so) Hidden Majoritarianism in Post-apartheid South Africa*. Leiden, Palgrave Macmillan Lda, 2004.
- HAYWOOD, Andrew. *Politics*. London: Palgrave, 2002.
- SARTORI, G. *Parties and Party Systems: A framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Constituição da República (2004), Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo
- Lei Nr. 8/91 de 18 de Julho, sobre a Liberdade de Associação,
- Lei Nr. 9/91 de 18 de Julho, sobre a Liberdade de Reunião e de Manifestação,
- Lei Nr. 18/91 de 10 de Agosto, sobre a Liberdade de Comunicação Social
- Lei Nr. 23/91 de 31 de Dezembro, sobre a Liberdade Sindical,
- Lei 7/91 de 23 de Janeiro, sobre a Liberdade de Criação de Partidos Políticos
- Lei 20/2002, de 10 de Outubro, que cria a CNE
- Lei Nr. 7/2004 de 17 de Junho, Lei Eleitoral
- Lei 14/1992 de 14 de Outubro que Derroga a Lei 7/91 de 23 de Janeiro;
- Lei 11/2204 DE 20 de Outubro que Define e Regula a Orgânica Geral da Administração da Assembleia da República
- Resolução Nr. 16/2003 de 31 de Dezembro que Aprova o Plano Estratégico da Assembleia da República;
- Partido Frelimo (2004) Manifesto Eleitoral

- Partido RENAMO (2004) Manifesto Eleitoral
- Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento (2004), DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS-PROGRAMA DO PARTIDO-ESTATUTOS, Maputo;
- ESTATUTOS do partido Frelimo versão do 8º Congresso;
- Manual da CÉLULA do partido Frelimo (2004), Departamento de Mobilização e Propaganda;
- ESTATUTOS do partido RENAMO (2001), Ministério da Justiça, Maputo;
- Partido RENAMO (2004) Manifesto Eleitoral.

ADRIANO NUUVUNGA: Professor do departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Artes e Ciências Sociais da Eduardo Mondlane University.

AJAY K. MEHRA

I. CONDIÇÕES GERAIS

Sistema político

O sistema político indiano, tal como idealizado pela Assembléia Constituinte da Índia na Constituição adotada em 26 de janeiro de 1950, é o federalismo parlamentarista. Porém, a Constituição descreveu a nova sociedade política não como uma federação, mas como uma “União de Estados” (artigo 1). As palavras foram escolhidas com cuidado, depois de um longo e intenso debate, que justificou a escolha da palavra “união” porque uma união é indestrutível; o temor das forças centrífugas que surgiram da divisão da Índia em 15 de agosto de 1947 estava muito claro durante os trabalhos da Assembléia Constituinte. Naturalmente, ela fortaleceu o “centro” para manter unida uma nação jovem e muito diversificada.

A Constituição criou originalmente duas esferas de governo – a união e os estados. O governo local, que ficou na esfera dos Estados, foi acrescentado depois, em 1993, por meio das 73^a. (rural) e 74^a. (urbana) emendas constitucionais. A Constituição estipula a divisão dos poderes entre os três níveis (o 7º anexo da Constituição detalha a divisão entre a união e os Estados por meio de três listas – união, Estados e cooperantes) e a separação dos poderes (somente nos níveis da união e dos estados) entre os três ramos – legislativo,

executivo e judiciário. Não obstante, K. C. Wheare descreveu a Índia como uma quase federação porque o governo da união tem o poder de dissolver um governo estadual eleito “em caso de falência da máquina constitucional nos estados” (artigo 356). A aplicação dessa medida de emergência dissolve a assembléia legislativa, ou a coloca em recesso e a administração é levada a cabo pelo governador do Estado, que é alguém designado pelo presidente da Índia (seguindo recomendação do Conselho de Ministros).

O parlamento indiano consiste do presidente do país, da Lok Sabha (Câmara do Povo) e do Rajya Sabha (Conselho dos Estados). Na tradição de Westminster, o presidente, eleito indiretamente para um mandato de cinco anos pelos membros de ambas as casas do Parlamento e pelas assembléias legislativas estaduais mediante representação proporcional e voto transferível individual (artigos 54 e 55), é o chefe cerimonial de Estado e funciona constitucionalmente apenas com a ajuda e a recomendação do conselho de ministros chefiado pelo primeiro-ministro (artigo 74). A Lok Sabha é eleita para cinco anos diretamente pelos cidadãos da Índia com mais de 18 anos de idade, em 555 distritos que elegem um único representante, em um sistema de maioria simples. O Rajya Sabha consiste de 238 membros eleitos indiretamente (para seis anos) de estados e territórios da União (são sete, administrados pelo governo central, dos quais dois – Puducherry e Delhi – possuem assembléias legislativas como os estados) e doze pessoas eminentes designadas pelo presidente da Índia (para seis anos) dos campos da arte, da cultura, da ciência, da vida pública e assim por diante. O Rajya Sabha é um organismo permanente; dois terços de seus membros se retiram a cada dois anos e ocorrem eleições bienais para essas cadeiras.

Conforme a tradição de Westminster, o líder do partido majoritário (na era da política de coalizão, o líder da coalizão majoritária), isto é, o partido ou aliança que tenha 50% mais um dos assentos na Lok Sabha, é convidado pelo presidente a formar o governo. O presidente nomeia o líder para o posto de primeiro-ministro e, seguindo suas recomendações, os membros do Conselho de Ministros (artigo 75). Esse Conselho, que pode ter membros de ambas as casas do Parlamento, não pode ter mais de 15% do número total de membros da Lok Sabha, auxilia e aconselha (o que é obrigatório) o presidente da Índia. Porém, o Gabinete, um comitê menor do Conselho de Ministros criado para a conveniente administração dos assuntos governamentais (artigo 77), é o verdadeiro órgão das decisões governamentais, pois o grande Conselho de Ministros, composto por ministros do Gabinete e vários ministros secundários (de Estado e adjuntos) quase nunca se reúne.

Sistema eleitoral

A Índia tem um sistema eleitoral de maioria simples que funciona com um sistema multipartidário. Seis partidos são atualmente reconhecidos pela Comissão Eleitoral da Índia (CEI) como partidos nacionais; o resto (centenas) são partidos estaduais. Dentro desse sistema e cenário, o candidato que obtém a maioria dos votos de um distrito eleitoral, geralmente em disputas multipartidárias, é eleito. A Constituição do país garantiu o sufrágio universal adulto desde o primeiro dia. Não há restrições formais de qualquer tipo ou a qualquer grupo social para votar.

O sistema eleitoral indiano tem elementos de consociacionismo. Os grupos oficialmente chamados de “*scheduled castes*” (SCs), que são os antigos intocáveis do sistema de casta hindu, que Mahatma Gandhi chamou de Harijan (Filhos de Deus) e agora preferem o epíteto de “dalit” (oprimidos), e as “*scheduled tribes*” (STs) – uma variedade de comunidades, algumas poderiam figurar como aborígenes, outras são conhecidas também como “adivasi” (indígenas) – que foram exploradas ou permaneceram com índices de desenvolvimento baixos, ganharam distritos eleitorais reservados. A ação afirmativa incluída na Constituição atribuiu-lhes também cotas no serviço público – as SCs têm uma cota de 15% e as STs, 7,5%.

Embora a participação desses grupos tenha sido acolhida por todos os principais partidos nacionais e regionais, assim como a coalizão social que eles tentam montar para obter sucesso eleitoral, criaram-se partidos políticos para representá-los nas duas últimas décadas. O Partido Bahujan Samaj é o mais notável que surgiu para representar as SCs ou dalits. Outro desses partidos é o Lok Jan Shakti. Porém, eles também começaram a atrair outros grupos sociais e comunidades, porque o apoio dos intocáveis não é suficiente para obter poder.

Regulamentação legal dos partidos políticos

Não há menção a partidos políticos no texto original da Constituição. Nessas circunstâncias, qualquer cidadão indiano, ou grupo deles, tem o direito de fundar um partido. Não há regulamentações para isso, exceto que a(s) pessoa(s) deve(m) ser cidadão(s) da Índia. Esse processo criou uma quantidade desconcertante de partidos, mas proporcionou também uma plataforma de representação para todos os segmentos da sociedade. Nenhum grupo ou pessoa, exceto conforme os procedimentos estabelecidos pela lei, pode ser bani-

do. O mesmo processo também se aplica aos partidos e, até agora, nenhum grupo de extrema-esquerda que trave uma guerra contra o Estado indiano, nem grupos extremistas nos estados do nordeste, ou Jammu e Caxemira, foram banidos. A CEI, com base na Lei de Representação do Povo de 1951, na Lei Anti-Defecção e outras leis pode retirar o reconhecimento de um partido ou candidato. Também a instância judiciária mais alta do país, como o Tribunal Superior (nos estados) ou o Supremo Tribunal da Índia, com base numa petição eleitoral contra um candidato por mau procedimento, pode punir um candidato, se ficar provado que ele é culpado, impondo uma inelegibilidade por um período fixo. Os partidos políticos foram mencionados pela primeira vez no contexto da desqualificação de membros do parlamento e das assembléias legislativas estaduais em 1985, quando a 52ª. emenda da Constituição acrescentou o 10º. Anexo, incorporando a Lei Anti-Defecção.

Naturalmente, a Constituição não determina qualquer função dos partidos políticos de forma direta. Na tradição de Westminster, o poder governamental é entregue convencionalmente ao partido ou coalizão majoritária (isto é, 50% + 1) na Lok Sabha (Câmara do Povo) eleita por voto direto. As regras e os procedimentos parlamentares (por exemplo, um voto de confiança ou desconfiança), bem como a Lei Anti-Defecção, que o presidente da casa utiliza quando um grupo de membros muda de filiação partidária para determinar se se trata de uma simples troca ou de uma dissidência do partido, governam o resto. A Lei de Representação Popular de 1951, a CEI, que é um organismo constitucional e outras leis parlamentares, como a Lei Anti-Defecção de 1986, determinam o resto nesse sentido. Não há uma lei específica ou especial sobre partidos na Índia. A Lei de Representação Popular torna o registro na CEI obrigatório para os partidos. A lei proporciona regulamentações para que a CEI as utilize no registro de partidos e as diretrizes para decidir qual partido é nacional, qual é regional/estadual, quais são os reconhecidos e quais os que não são, sobre gastos eleitorais dos partidos, auditoria de contas partidárias, declarações de bens dos candidatos e casos criminais pendentes (se houver algum).

A Lei de Representação Popular de 1951 não regulamenta o funcionamento interno dos partidos. A Lei Anti-Defecção do 10º Anexo da Constituição foi uma tentativa de regulamentar a troca de partido sem base em princípios, por considerações de dinheiro e cargo. Com efeito, a CEI vem tentando disciplinar e institucionalizar o funcionamento dos partidos insistindo em eleições organizacionais periódicas, na auditoria das contas, na apresentação das despesas eleitorais para determinar se obedeceram aos limites

fixados pela própria Comissão e assim por diante. Dentro do marco da Lei de Representação Popular, todos os partidos recebem tratamento igual. Porém, o conjunto de leis mencionado acima não se revelou suficiente para institucionalizar as estruturas partidárias indianas. Um reflexo da busca do país de aperfeiçoar o funcionamento dos partidos políticos foi a mudança efetuada no 10º Anexo por meio da 91ª emenda à Constituição de 2003, que retirou a cláusula 3, que isentava as cisões em partidos da desqualificação pela lei da defecção.

Financiamento dos partidos

Com as muitas debilidades institucionais exibidas pelos partidos políticos indianos, os aspectos financeiros não podem estar em boa forma. O financiamento, tanto dos partidos como das eleições, tem sido uma questão importante da reforma política na Índia, sem que até agora tenha surgido dos debates uma solução satisfatória. Com efeito, a apresentação de contas auditoradas às autoridades fiscais é obrigatória, e os partidos a cumprem, mas esses não são todos os fundos que eles possuem. Naturalmente, o teto nos gastos eleitorais imposto pela CEI e a exigência de declarar despesas também não conseguiram levar transparência para o financiamento das eleições na Índia. O financiamento estatal das eleições foi debatido, mas ainda não surgiu um instrumento político factível para implementar isso. Os próprios partidos não têm demonstrado muito entusiasmo em relação a reformas e trabalham pelo *status quo*. Desse modo, a sinceridade deles em relação às dimensões institucionais da democracia continua uma questão em aberto na Índia.

Nessas circunstâncias, o financiamento privado continua a ser a principal fonte de receita para os partidos, na forma de taxas de filiação e doações de indivíduos e empresas. As taxas variam de partido para partido. Os membros do Congresso Nacional Indiano (INC) pagam uma rúpia (R) por mês se tiverem uma renda mensal líquida de até R500, e um por cento da renda mensal líquida acima de R500. O BJP criou um programa de “filiação vitalícia” pelo qual os membros fazem uma contribuição anual de mil ou mais rúpias ao partido. Nos partidos comunistas, CPI e COM, todos os membros pagam uma taxa de duas rúpias anuais. Além dessa taxa, a Constituição do partido menciona uma “contribuição partidária” mensal a ser arrecadada pelo comitê central de acordo com a renda dos membros.

O financiamento dos partidos políticos por empresas ficou mais fácil depois de outubro de 2003: as companhias indianas podem agora gozar de

um atraente benefício fiscal ao fazer essas contribuições. A lei do imposto de renda foi emendada para permitir que as empresas deduzam da renda total as contribuições feitas aos partidos políticos. Espera-se que esse benefício estimule a Índia empresarial a aumentar suas contribuições aos partidos, no momento em que se aproximam as próximas eleições gerais, dizem os observadores da indústria. Ademais, os partidos políticos devem agora manter apenas o registro de contribuições voluntárias (inclusive nome e endereço de quem deu a contribuição) que excedam vinte mil rúpias se as contribuições voluntárias forem excluídas da renda total do partido. O tesoureiro de cada partido deve preparar, em cada ano financeiro, um relatório das contribuições acima de vinte mil rúpias recebidas pelo partido de qualquer pessoa naquele ano financeiro e também contribuições acima da mesma quantia recebidas de empresas que não sejam estatais. O partido enfrentará ações penais de perda de registro se não cumprir os regulamentos sobre imposto de renda e outros.

2. TIPOS DE PARTIDOS POLÍTICOS E ESTRUTURA DO SISTEMA PARTIDÁRIO

A institucionalização do Congresso Nacional Indiano em 28 de dezembro de 1885, em Bombaim, é corretamente considerada a fundação de um partido político e o começo da política partidária na Índia. Tendo evoluído da base organizacional do movimento nacionalista contra o imperialismo britânico, ele tornou-se ao longo do tempo um partido político forte. Evidentemente, antes mesmo dos esforços incansáveis de A. O. Hume que levaram à formação do Congresso, o espírito de associação havia brotado no país e se tornara a base social para esse partido. O Congresso, os partidos e organizações políticas na Índia foram resultado de um processo histórico, não de um transplante estrangeiro.

Os partidos políticos indianos evoluíram através de movimentos de reforma social, associações (sociais, literárias, religiosas) até a fundação do Congresso Nacional Indiano, da Liga Muçulmana e o surgimento de outros grupos políticos dentro e fora desses dois partidos. À medida que o Congresso progredia de uma reunião anual de um clube de elite e das petições ao governo colonial para a vanguarda de um forte movimento nacionalista anticolonial, levando com ele uma massa crítica da sociedade heterogênea, ele desenvolveu elementos de um sistema partidário dentro de si mesmo.

O desenvolvimento do sistema partidário na Índia revela “padrões de interação competitiva entre partidos” (Eckstein 1968: 436) e “as formas e

modos de sua coexistência” (Duverger 1979: 203), bem como processos políticos e o marco institucional que levou ao desenvolvimento de um sistema partidário no país; a fundação que se tornou uma base sólida para o crescimento de um sistema partidário, enquanto a democracia indiana lançava raízes firmes (Mehra 2003).

Assim, o crescimento e o desenvolvimento do sistema partidário durante o movimento pela independência progrediu em quatro estágios. Primeiro, o surgimento da base associativa na sociedade indiana durante o século XIX, mais fortalecida depois da revolta de 1857, criou consciência política na classe média emergente. Em termos de processos políticos, isso significou colaboração, debates, diferenças, cisões e aglutinações, bem como lidar com um governo colonial astuto, que utilizava qualquer divergência para dividir e enfraquecer a “oposição”.

Em segundo lugar, à medida que o Congresso deixava de ser apenas um clube de debates da elite e transcendia a “política da mendicância” da primeira década do século XX, as duas décadas seguintes assistiram a disputas ideológicas e estratégicas dentro da organização. A eficácia organizacional na gestão dessas desavenças ajudou a evolução de um sistema partidário, em particular depois de 1916 quando, com a transformação do Congresso em um movimento de massa, se definiram as regras de funcionamento do sistema dentro e no entorno do partido, institucionalizando nesse processo a coabitação política apesar das diferenças, da divergência democrática, bem como cisões e uniões. Esses processos se intensificaram depois da segunda década do século XX quando, junto com o cisma entre moderados e extremistas no Congresso, a fundação da Liga Muçulmana Pan-Indiana gerou uma competição política que, apesar de momentos de aglutinação (por exemplo, o Pacto Lucknow) com o Congresso, se caracterizou pela rivalidade e deu ao governo britânico a chance de jogar um contra o outro.

Em terceiro lugar, depois de 1909, quando as eleições se tornaram mais e mais competitivas à medida que se avançava para a democracia representativa, os grupos políticos começaram a assumir a forma de partidos, e os partidos juntos, a de um sistema partidário. À medida que os partidos aprendiam as regras básicas da competição eleitoral, bem como o funcionamento dos conselhos legislativos, eles também formavam um sistema.

Por fim, a interface de interesses conflitantes nos níveis intrapartidário e interpartidário – a competição política, as formas e modos de sua coexistência e a capacidade de resolver conflitos – contribuíram para o surgimento do sistema partidário.

Os contornos e a textura dos sistemas partidários e, em conseqüência, da política partidária na Índia mudaram gradualmente a cada eleição desde 1952, mas as mudanças foram rápidas a partir da última década do século XX. A primeira eleição geral do século XXI, em abril-maio de 2004, significou transformações múltiplas no sistema partidário, bem como novos padrões de participação política e política partidária (Mehra 2004). Elas trouxeram surpresas não somente para os vencedores (a aliança pré-eleitoral liderada pelo partido do Congresso que se transformou depois das eleições na Aliança Progressista Unida, com o apoio externo dos partidos de esquerda) e para os perdedores (a Aliança Democrática Nacional liderada pelo Partido Bharatiya Janata), mas também para os pesquisadores de opinião, a mídia e os eleitores. Uma mudança de regime era a última coisa que todos esperavam. As eleições causaram um claro impacto nas instituições políticas (inclusive nos partidos políticos) em geral, que precisavam agora se ajustar a situações de mudança no poder político indiano intermitentes, rápidas e, às vezes, amargamente competitivas. Numa alteração definitiva da coalizão social incrustada no sistema do Congresso¹ dos anos 50 e 60, através de uma transição volátil nos anos 70 e 80 para as coalizões políticas que surgiram a partir dos anos 90, o sistema partidário indiano demonstrou tendências paradoxais de fusão e fissão, e também de maturidade pragmática.

Com efeito, as eleições para cinco assembleias legislativas estaduais em 2003, seis em 2004 e três em 2005, consideradas junto com as eleições para a Lok Sabha de 2004, mostram mudanças imprevisíveis para os partidos estabelecidos e até para líderes bem arraigados. Contudo, ainda que a federalização dos partidos em ambos os níveis – nacional e regional/estadual – bem como a emergência de um sistema partidário binodal, representado por dois partidos ou grupos unidos, sejam claramente visíveis, o mosaico que forma essas coalizões não é sacrossanto. A fluidez das coalizões, tanto de líderes individuais como de partidos, aumentou. Agora, nem a ideologia, nem a probidade pública são fatores de exclusão. As vantagens de uma aliança estratégica, assim como a capacidade de vencer de indivíduos ou formações políticas trouxeram inclusividade para o sistema partidário, com exceção dos principais rivais, pois qualquer um com potencial para obter a vitória eleitoral é incluído.

1. Kothari (1964) caracterizou o sistema de partido dominante único na Índia como sendo o sistema do Congresso. Ele desenvolveu mais essa tese em Kothari (1970), onde sustentou que o sistema propiciava a competição intepartidária, mas nenhuma alteração de poder e que as funções usuais dos partidos de oposição numa democracia eram compartilhadas entre esses partidos e grupos no interior do partido do Congresso.

Depois da década de 1990, que trouxe um rompimento decisivo com o sistema de um partido dominante que prevalecia na Índia desde a independência, o sistema partidário passou a funcionar em dois níveis – nacional e regional, isto é, um sistema partidário bem organizado funciona em cada um dos dois níveis e ambos interagem em cada um dos cenários.² O sistema tomou forma praticamente no começo do milênio, em particular depois das eleições gerais de 1999, que foi uma eleição de metade de mandato, pois a 12ª Lok Sabha foi subitamente dissolvida depois de um ano sem oferecer qualquer alternativa para a Aliança Democrática Nacional (NDA) governante. As alianças que se efetuaram após as eleições, nas quais a NDA voltou com mais força, desenvolveram sistemas partidários operacionais nos níveis nacional e regional. Isso também obrigou o partido do Congresso (INC) a abandonar sua atitude de isolamento no poder, percebendo talvez que a coalizão social que lhe deu um monopólio de poder havia sido desmantelada e não podia ser reconstruída com facilidade, e a procurar aliados nas eleições de 2004. Além da Aliança Progressista Unida (UPA), liderada pelo INC, derrotar decisivamente a NDA, as eleições revelaram a importância de alinhamentos críticos e estratégicos dos partidos nacionais com os partidos regionais ou estaduais. Por exemplo, não foi o BJP que perdeu muito – ele conseguiu 22,16% dos votos e 138 cadeiras das 545 da Lok Sabha – mas principalmente seus parceiros da NDA nos estados.

Com efeito, as porcentagens de voto nas eleições de 2004 revelam claramente o crescimento e a importância crítica dos partidos regionais na política contemporânea da Índia. Dos seis partidos nacionais, o Congresso obteve 26,53% dos votos e o BJP, 22,2% (totalizando 48,69%), enquanto os outros quatro partidos nacionais obtiveram 14,2% (dos 62,89% obtidos por todos os partidos nacionais) e os partidos regionais conseguiram 29% (ver quadro 1). Se acrescentarmos os 4,25% dos partidos não reconhecidos registrados, os partidos estaduais têm um terço do apoio popular no país. Desse modo,

2. James Manor explica a presença dos “sistemas partidários” (isto é, uma rede e padrões de interação dos e entre os partidos no plural) na Índia em termos de sua heterogeneidade social, a mais complexa “da terra”, que “até agora tornou impossível surgir em todo o país um único conjunto de partidos alternativos” (ver Manor (1995): 107, 111. Tenho argumentado que, uma vez que o Congresso já havia lançado os alicerces de um sistema partidário no país durante e depois da independência, o rompimento do sistema do Congresso, que se baseou numa coalizão social vencedora que o INC, como partido-ônibus, pôde montar, conduziu a um sistema partidário de dois níveis – nacional e regional – e daí decorre o uso da expressão sistema partidário no plural (ver Mehra 2003).

embora ainda predominem, os partidos nacionais cederam um terço do espaço político do palco nacional para os partidos regionais, muitos dos quais ainda não foram reconhecidos pela CEI. E o espaço que os partidos nacionais ocupam não parece ter bases sólidas. Está claro que somente o INC e o BJP possuem uma base firme, que vai de um quarto a um quinto da base de apoio. Embora tenha cedido espaço político ao BJP e a partidos regionais em vários estados, o INC continua a ser o único partido nacional com alcance e base de apoio em todo o país. O BJP obtém seus votos principalmente de bolsões de apoio no norte e no oeste do país. Se deixarmos de lado as duas agremiações de esquerda COM e CPI, o espaço dos partidos nacionais não é suficientemente firme para o resto dos partidos.

Esse cenário tem implicações significativas para o sistema partidário indiano. Depois das eleições gerais de 2004, 45 partidos receberam reconhecimento estadual, dos quais um deles (JD-U) continua a ter ambições nacionais, embora esteja concentrado apenas em alguns estados do norte do país. Embora os 702 partidos não-reconhecidos registrados tenham obtido somente cinco assentos e 4,25% dos votos e independente de sua sobrevivência ou não até as próximas eleições, eles ocupam algum espaço. Isso significa que um grande espaço político é ocupado por partidos que possuem estruturas organizacionais débeis e muitos dependem de uma única personalidade. Muitos se concentram apenas em um Estado e têm orientação étnica, mas dominam, ou mesmo controlam, o espaço político do estado. Assim, alguns deles têm uma fatia desproporcional de poder e, em consequência, de influência na tomada de decisões no cenário nacional, em particular devido às compulsões da política de coalizão. Obviamente, isso tem implicações significativas para o sistema partidário e para a participação política na Índia.

O quadro 1 lista dezesseis partidos nacionais e dez partidos regionais proeminentes. A classificação aqui apresentada não é absoluta, mas tem sobreposições. Embora somente um partido estadual – SAD – se qualifique como partido religioso, ele está também na categoria de étnico e regional. Do mesmo modo, o SP e o RJD são rurais, não inteiramente de proprietários de terra, mas também regionais e liberais. O BJP, em suas duas encarnações, não foi um partido religioso, mas não foi apenas pró-hindu, como também antimuçulmano em sua postura, que disfarça atrás de acusações de que o partido do Congresso contenta as minorias. O BSP, que representa os dalits, é uma espécie de partido étnico, mas visualiza um papel mais amplo para si. O DMK e o AIADMK floresceram em cima do orgulho dravidiano, mas sua força hoje é mais regional do que étnica. Ademais, há outros

fatores que também contribuíram para sua base de apoio arraigada em Tamilnadu. Do mesmo modo, o Shiv Sena, um partido regional, é uma versão mais agressiva e chauvinista do BJP, mas não é um partido religioso. Os dois partidos de esquerda na lista constituem a única categoria clara, enquanto que o INC, que representa uma escala ampla de concepções e ideologias, trilha um terreno pouco claro às vezes. Como partido “ônibus”, ele tem tradicionalmente acomodado visões e ideologias da esquerda à direita, então não surpreende que os partidos, dos socialistas ao RSS/BJS/BJP tenham surgido dele.

Quadro 1. Partidos ativos no sistema partidário indiano*

	Nome (fundado)	Situação atual (desde 2004)		
		GA, GS, GJ	O	NR
Religioso	SAD ^a		0	
Rural/proprietários	SP (1992) RJD (1997)	GJ	0	
Liberal	Congresso (1885), NCP (1999) JD (U) ^b	GS GJ	0	
Conservador	BJP (1980/1951) ^c		0	
Trabalhista/Esquerda	CPI-M (1964) CPI (1925)	Apoio externo		
Étnico/Regional	BSP (1985),		0	
	DMK (1949)	GJ	0	
	AIADMK (1972)	GJ	0	
	JMM		0	
	JKNC (1946) SS (1966) ^d BJD			
Outros				

*É muito complicado mapear os partidos políticos indianos de acordo com rótulos idealizados, como os atribuídos no quadro 2. Nesse sentido, o quadro representa uma aproximação.

a) O Shiromani Akali Dal é basicamente um partido com base no Punjab, com algumas unidades no vizinho Haryana e em Delhi. Uma extensão da política sique, que dominou o Punjab desde o movimento nacional, tem raízes na política sique pré-independência, mas tem dimensões curiosas na política pós-independência. Obviamente, uma vez que só aceita membros siques, trata-se de um partido étnico-religioso.

b) O Janata Dal foi fundado em 1989. Porém, depois de um processo de fissão e fusão sem fim, finalmente cristalizou-se como o JD (U) em 2003.

c) o BJP é uma reencarnação do Bharatiya Jana Sangh (BJS), criado em 1951 por Syama Prasad Mookerjee, ministro do gabinete pós-independência de Jawaharlal Nehru com inclinações para o hinduísmo Mahasabha, com a ajuda da RSS, uma organização cultural fundamentalista com inclinações políticas. Foi formado em 1980 depois que o BJS teve uma breve lua-de-mel com a política centrista, como um componente do Partido Janata em 1977-79. O BJP é um partido comprometido com uma rashtra (nação) hindu. Partido nacional e o segundo fulcro do atual sistema partidário binodal da Índia, não pode ser chamado de partido religioso. Não obstante, é sectário.

d) É um caso similar ao do Shiv Sena, classificado no quadro como partido étnico, que é muito forte no Maharashtra e tem algumas unidades marginais em outras regiões do país. Altamente personalista e familiar, é violentamente sectário e comunal, mas não religioso, apesar de suas idéias sectárias se refletirem por meio de símbolos religiosos. Tendo em vista essas nuances, é classificado do modo acima.

GA – sozinho no governo/ sem parceiros de coalizão; GS – no governo/ parceiro sênior de coalizão; GJ – no governo/ parceiro júnior de coalizão; O – na oposição; NR – sem representação parlamentar.

O Congresso, que praticamente se moldou como partido no processo de mobilização da enorme pluralidade de uma civilização continental em torno do movimento de independência, transformou-se naturalmente num colosso político quando ela foi proclamada, em 15 de agosto de 1947. Com o halo de nacionalismo, uma base de apoio que atravessava fronteiras sociais, econômicas e geográficas da nova nação emergente que havia sido dividida com base na religião, o INC emergiu como partido dominante, diante de rivais desiguais que haviam surgido principalmente do próprio partido em momentos diferentes. Eles representavam apenas fragmentos de sua ideologia abrangente, mas sem sua organização, seu eleitorado e sua atração. Até mesmo o Partido Comunista, fundado em 1925, precisou da cobertura do Congresso para proteger suas fileiras quando o governo colonial tomou medidas duras contra o partido durante a Segunda Guerra Mundial. O Congresso surgiu como único partido dominante quando apenas quatro dos treze partidos em disputa mal conseguiram manter sua condição de partidos nacionais na primeira eleição geral, em 1952. Esse predomínio assinalou o surgimento do sistema de único partido dominante.

A política do país e o discurso político sobre a política indiana continuaram a ser determinados por essa caracterização até meados dos anos 60, quando um partido do Congresso dividido em facções sofreu graves tensões devido às conseqüências desastrosas da guerra contra a China (1962) e a disputa pela liderança pós-Nehru, quando seu sucessor Lal Bahadur Shastri faleceu (1966) depois de dezoito meses, justamente no momento em que estava estabelecendo sua independência. A quarta eleição geral, em 1967, e as eleições

presidenciais de 1969 refletiram as tensões dentro do partido que acabou por sofrer uma cisão vertical decisiva em 1969, maquinada por Indira Gandhi e apoiada por um bando de jovens líderes maometanos. Porém, as eleições de 1967 haviam mostrado que ainda não havia alternativa digna de crédito ao Congresso e o partido ainda possuía alicerces sólidos. Rajni Kothari, em seu estudo seminal da política indiana, concluiu que “o núcleo dinâmico do sistema institucional em funcionamento na Índia, sua peça fundamental, é o partido do Congresso” (Kothari 1964: 153).

Percebendo um apoio popular subterrâneo a um “novo” INC, ao mesmo tempo em que desafiava a velha ordem do partido, Indira Gandhi enfatizou uma estrutura partidária fraca para se autopromover. Ela obteve uma vitória sem precedentes na eleição de 1971 com seu slogan “garibi hatao” (acabar com a pobreza), que pôs em suas mãos a ferramenta da política plebiscitária sobre sua personalidade e seu programa, além de ter alcançado uma estatura icônica após a vitória na guerra de Bangladesh. Seu novo sistema duraria quase duas décadas, mas a cultura do partido de lealdade pessoal e sicofantia que ela criou e alimentou durante seu segundo mandato – 1980-84 – sobreviveria a ela e seria imitada por outros partidos e líderes.

O sistema partidário, no entanto, estava sob ameaça de uma mudança substantiva, porque ela e seu partido não souberam enfrentar o desafio da governança; na metade de seu segundo mandato, ela reduziu o partido a um feudo próprio, com uns poucos companheiros de confiança. Sua destituição da Lok Sabha pelo Tribunal Superior de Allahabad em 1975 e a subsequente promoção de Sanjay (seu filho mais moço) criaram uma situação e institucionalizaram a liderança por hereditariedade. O que aconteceu ao partido do Congresso durante a emergência de dezoito meses (junho de 1975 a janeiro de 1977), período em que sofreu nova cisão vertical, com a remoção de vários líderes durante a década decorrida entre 1969 e 1979, é história.

A experiência de unir vários partidos contra o INC para criar o Partido Janata (1977-79) fracassou. As disputas entre as lideranças e as mentalidades anteriores, em particular a controvérsia sobre a militância dupla dos membros antigos do BJS e do RSS, condenaram-no ao fracasso. De um lado, a experiência deixou claras as dificuldades de forjar uma alternativa artificial com o coquetel disponível de partidos, ideologias e líderes; de outro, indicou claramente que uma alternativa era possível e poderia se cristalizar no tempo devido. Ela trouxe à tona uma terceira dimensão que continua a ser um traço do sistema partidário indiano: a liderança seria sempre maior do que a organização partidária, o que manteria fraca a dimensão institucional.

Rajiv Gandhi, ao suceder a mãe em circunstâncias controvertidas, sem consultas ao partido, após o assassinato de Indira em outubro de 1984, criou esperanças de restauração do edifício institucional do partido e de construção de uma estrutura de governança moderna, que logo foram frustradas. De início, ele confiou num grupo de velhos amigos que foram rapidamente introduzidos no partido e no governo, mas as compulsões da política indiana acabaram por obrigá-lo a recorrer ao grupo de líderes que faziam parte do círculo próximo de sua mãe, embora nem isso pudesse deter o declínio do partido. Rajiv Gandhi também foi assassinado quando estava a caminho de voltar ao poder nas eleições de 1991, depois de ficar na oposição por dois anos. Seu sucessor, P. V. Narasimha Rao tentou uma restauração institucional do partido, mas acovardou-se e recuou logo depois da eleição do Comitê do Congresso Pan-Indiano (AICC). Desse modo, o partido do Congresso dos anos 90 continuou a ter uma organização fraca e carecer de institucionalização.

O processo de construção de alternativas ao INC depois de 1989 concentrou-se em dois eixos. De um lado, estava o Partido Janata de 1977-79, onde elementos seculares centristas do sistema partidário tentaram construir um partido ou montar uma aliança de partidos seculares centristas. De outro, estava o BJP, que depois de ser marginalizado nas eleições de 1984, quando ganhou apenas duas cadeiras na Lok Sabha, tentou encontrar uma saída e forjar uma coalizão social vencedora. Os esforços do primeiro grupo, depois da formação do governo em 1989-90 e 1996-98, revelaram que na busca do poder não havia tempo para a construção partidária, mas que o poder não podia ser sustentado sem construir um partido. Os líderes e a questão da liderança, que não podia ser resolvida na ausência de uma organização partidária digna de crédito, continuaram a deter uma importância desproporcional em comparação com os aspectos institucionais. Ironicamente, o INC continuou a exercer considerável influência na busca de uma alternativa centrista.

O segundo conjunto de esforços do BJP, graças aos quais o partido aguçou sua pauta sectária a fim de forjar uma coalizão social de todos os hindus, pegando uma carona no movimento Ram Janmabhomi iniciado pelo VHP em Ayodhya, no estado de Uttar Pradesh,³ e também começando a procurar

3. O movimento Ram Janmabhoomi (local de nascimento da divindade hindu Senhor Rama) refere-se a uma violenta disputa hindu-muçulmana baseada numa percepção da história e sua intensa politização contemporânea. Ayodhya, uma sonolenta cidade do estado de Uttar Pradesh, é o lugar onde a divindade nasceu e governou em tempos pré-históricos, conforme os clássicos mitológicos hindus. Uma mesquita (masjid) construída ali pelo imperador mogol Babar ou um de seus generais, foi apontada pelos hindus (*continua*)

aliados políticos, rendeu resultados: entre 1984 (as oitavas eleições gerais) e 1998 (as 12^{as} eleições gerais), o partido cresceu de dois assentos para 179 na Lok Sabha. Com efeito, tendo percebido que sua coalizão social baseada no Hindutva não lhe daria votos suficientes para assegurar o poder em Nova Delhi, voltou-se para a coalizão política e obteve sucesso em 1998 e 1999. A Aliança Democrática Nacional foi o primeiro esforço bem sucedido de montar uma coalizão em nível nacional que sobreviveu e governou por seis anos.

A coalizão social tem sido a chave para o sucesso eleitoral dos partidos. Em termos nacionais, por exemplo, o partido do Congresso montou uma coalizão multifacetada de hindus de casta alta, dalits e muçulmanos que teve êxito até as eleições de 1984, exceto em 1977. Na segunda metade dos anos 80, o BJP, que conseguiu se apropriar de um pedaço do apoio da casta alta no norte da Índia, o BSP e outros partidos que ficaram com votos de dalits e muçulmanos que estavam desencantados com as políticas do INC, começaram a experimentar o apoio a partidos regionais em seus respectivos estados. As castas intermediárias que, numa estimativa conservadora, compõem quase 40% dos hindus dispersaram-se por outros partidos que se cindiram do JD em 1989. Isso contribuiu para uma perda quase permanente do partido do Congresso em estados importantes como Uttar Pradesh e Bihar, que têm sido fundamentais para o poder político na Índia até agora. Embora o INC tenha perdido sua coalizão social vencedora, nenhum outro partido conseguiu capturá-la. Cada partido conquistou apenas parte dela, a maioria deles em determinadas partes do país. Em consequência, as perdas do INC significaram ganhos apenas parciais para muitos partidos, e nenhum deles ficou em condições de conquistar o espaço que ele ocupava em nível nacional.

É crucial observar, da perspectiva da desigualdade política partidária indiana, que o declínio do INC nas duas décadas decorridas após a indepen-

(*continuação*) como o local onde a divindade havia nascido. O lugar tornou-se controverso em 1949, quando o ícone da divindade “apareceu” milagrosamente, mas o governo trancou a porta do sítio para evitar um levante comunal sujeito a veredicto judicial, que foi mantido dormente. O VHP reiniciou o movimento pela “liberação” do sítio da “ocupação muçulmana” em 1980, com o apoio político de um BJP desesperado, em 1985. Isso ajudou tremendamente a sorte periclitante do BJP. Em 1986, o partido do Congresso, também desesperado, conseguiu abrir os portões do sítio em disputa graças a um veredicto judicial. Por fim, a estrutura em disputa foi demolida em 1992, deixando para trás um rastro de violência na comunidade. O sucesso do BJP nas eleições nacionais de 1998 e 1999 teve muito a ver com a base de apoio que construiu entre os hindus de castas altas e médias. Porém, nem mesmo o partido conseguiu cumprir sua promessa de construir um templo no sítio durante seus seis anos de governo em Nova Delhi.

dência, durante as quais o país passou por quatro eleições gerais competitivas, levou a governos de coalizão instáveis em vários estados. A onda resultante de instabilidade política levou os eleitores a apoiar de forma avassaladora um partido do Congresso de cara nova liderado por Indira Gandhi. A segunda característica notável da política partidária indiana que surgiu desde os anos 70 é que, apesar de exercer três mandatos completos nos governos nacionais desde 1980, o partido do Congresso não pôde mais reivindicar um monopólio do poder político. Um desenvolvimento igualmente significativo é que, apesar do visível aparecimento depois de 1977 de um espaço político no centro que não pertence ao INC, não surgiu nenhum partido ou combinação política para ocupá-lo de forma decisiva. Por fim, fosse em 1977, quando o Partido Janata recebeu um mandato popular sem precedentes, ou durante os anos 90, quando o poder do INC em nível nacional foi decisivamente desafiado, os outros partidos nacionais e agrupamentos não conseguiram forjar uma coalizão social vencedora em sua disputa pelo poder, até a NDA (1998) conseguir criar uma fórmula de compartilhamento do poder para um governo de coalizão duradouro. Contudo, a desordem no BJP e na NDA depois da derrota de 2004 nas eleições para a Lok Sabha mostra que o espaço não ocupado pelo INC no centro permanece instável, ao mesmo tempo em que, apesar de forjar a UPA em 2004, o INC não parece ter criado uma fórmula de coalizão estável. Obviamente, os padrões de formação de coalizão e a política pós-coalizão no país precisam de um olhar crítico para o sistema partidário indiano.

Esse sistema não pode ser visto senão da perspectiva do plano ambicioso de política competitiva traçado pela Constituição republicana de 1950, que foi sobreposto a uma estrutura política descolonizada, uma economia atrasada e uma sociedade tradicional socialmente estratificada e feudal, com a ajuda de instituições democráticas, do sufrágio universal adulto e de algumas provisões constitucionais muito progressistas para neutralizar o impacto das desigualdades sociais. A competição pelo poder era esperada e se intensificou aos poucos, provocando, às vezes, aberrações no processo democrático, mas sendo corrigida finalmente por meio de um ou outro dos mecanismos institucionais criados pela Constituição. Os processos de correção das aberrações que surgem periodicamente mediante a intervenção política, judicial ou da sociedade civil funcionam continuamente.

Porém, mais de meio século de política democrática conseguiu desencadear um processo de transformação democrática, caracterizado como um “surto de baixo” ou um “segundo surto democrático”. Esse processo redesenhou a base do poder social e político de várias maneiras e de um modo mais

radical do que antes. Embora estivesse acontecendo de forma lenta, mas inequívoca durante os anos 50 e início dos 60, ele se manifestou pela primeira vez nas eleições gerais de 1967. Durante os anos 70 e 80, seu progresso foi de algum modo detido, mas a “mandalização” (ou discriminação protetora das castas intermediárias – as OBCs – Outras Castas Desfavorecidas) da política do norte da Índia nos anos 90 criou um processo nacional de maior participação e politização mais intensa dos grupos sociais marginalizados. Enquanto as OBCs lutavam por seu espaço na política, os dalits, os adivasis, as mulheres e os pobres enfrentavam a corrida eleitoral para se colocar no centro do palco da política indiana.

O BJP venceu em 1998 e 1999, apesar de uma estreita “coalizão social” das castas altas e partes abastadas da sociedade hindu, graças a uma hábil gestão da política de alianças. Porém, sua própria fragmentação política e a maioria social avassaladora dos “marginais” recém-politizados levaram à sua derrota em 2004. A frouxa UPA, que consistia de uma aliança liderada pelo partido do Congresso pré-eleitoral e da coalizão pós-eleitoral com a Frente de Esquerda, representa uma coalizão social mais profunda das forças que se ergueram com o surgimento de um bloco social alternativo que representa o “surto de baixo”. No entanto, devemos deixar claro que muitos dos parceiros da coalizão do partido do Congresso – o NCP em Maharashtra, o TRS em Andhra Pradesh e o próprio INC em Kerala e Bengala Ocidental – dificilmente representam essa onda que vem de baixo. Mas se tornaram uma combinação vencedora na medida em que esse surto optou por um dos seus parceiros.

Um sistema partidário de múltiplos níveis desenvolveu-se na Índia. Os estados e as regiões possuem praticamente seus sistemas partidários plenamente desenvolvidos e funcionais, nos quais, de um lado, competem localmente, mas também buscam participar do poder no palco nacional. Os partidos nacionais, que estão encontrando dificuldades para reter seu domínio no nível regional e estadual a fim de manter sua participação no poder nacional, são obrigados a competir e negociar ao mesmo tempo com os partidos estaduais e regionais, os quais, tendo consolidado sua posição local, buscam um papel nacional. Embora nem todos os partidos representem o “surto de baixo” mencionado anteriormente, eles representam um bloco social significativo que deve ser levado em conta na montagem de uma coalizão social nos estados, ou uma coalizão social vencedora. Obviamente, esses partidos regionais ou multi-regionais, ao receber o reconhecimento técnico de partidos nacionais pela Comissão Eleitoral, passaram a ter papel decisivo na montagem e no

funcionamento do governo. A consequência natural disso é que a ênfase dos partidos muda das questões nacionais, do tipo que Indira Gandhi usava em sua política plebiscitária nos anos 70 e 80, para questões de nível estadual que eventualmente determinam a escolha nacional, como peças num modelo de armar.

A mudança de poder de 2004 e as futuras estratégias para afinar a mobilização a fim de obter o máximo de apoio das diversas comunidades podem ser vistas da seguinte maneira. O BJP e o Congresso seguiram estratégias diferentes de mobilização política na eleição de 2004. Uma vez que o núcleo do apoio ao BJP vem da casta alta, dos hindus ricos, o que não é suficiente para obter uma maioria, o partido buscou o apoio de diferentes comunidades para complementar seu apoio central em diferentes partes do país. Por sua vez, a maior parte do apoio ao partido do Congresso vem dos pobres e grupos em desvantagem social, onde ele enfrenta uma competição séria dos partidos regionais que representam uma atração direta para essas comunidades. O INC continua a ter um grupo maior de eleitores em potencial, contudo mais fragmentado em todo o país, enquanto que o BJP tem obtido mais sucesso na consolidação de sua área menor de captação de votos. Porém, as alianças políticas feitas pelo partido do Congresso lhe permitiram criar uma coalizão social alternativa mais forte que pode desafiar o BJP.

Castas e classes passaram a ser fatores determinantes da escolha eleitoral na Índia. O BJP e a maioria de seus aliados obtiveram o apoio dos privilegiados sociais e econômicos, na medida em que 43% da “classe média” (os ricos) votaram na NDA, contra apenas 31% dos muito pobres. Por sua vez, a aliança do INC saiu-se mal entre os abastados, mas melhor entre os pobres. Mas nos estados onde a esquerda tem influência, o partido do Congresso saiu-se melhor entre as classes mais altas, enquanto os pobres e muito pobres votavam na esquerda. Na escala casta-comunidade, 55% dos hindus de alta casta e 40 a 50% das OBCs votaram na NDA em 2004. O apoio das castas altas ao INC é muito menor do que à NDA, e ele também fica atrás da aliança do BJP entre as OBCs. Evidentemente, o partido do Congresso leva grande vantagem entre os dalits (35%), que são seus eleitores tradicionais, dos quais o BSP ficou com quase 30% em todo o país, enquanto a NDA só conseguiu 23% de seus votos. Embora o INC mantenha a liderança entre os adivasis, o BJP conseguiu construir uma base entre eles em anos recentes. Do mesmo modo, o partido do Congresso obteve 47% dos votos muçulmanos, o índice mais alto para a comunidade, mas o SP em Uttar Pradesh e o RJD em Bihar representam um desafio. O BJP e a NDA não conseguiram obter um apoio

substantial dos muçulmanos. A mudança no poder, porém, poderia levar a diferentes estratégias para manter, consolidar e construir bases de apoio. A competição seria obviamente intensa e a estrutura e a base organizacional do partido, assim como as das coalizões poderiam ser transitórias durante algum tempo.

É interessante observar que os eleitores não foram influenciados pela questão da liderança ao fazer suas escolhas. De um lado, Atal Behari Vajpayee, primeiro-ministro durante seis anos, foi projetado pelo BJP/NDA como líder de qualidade excepcional e único em nível nacional de estatura eminente. O partido do Congresso preferiu ficar com a família Nehru-Gandhi projetando Sonia Gandhi, a viúva de origem italiana do ex-primeiro-ministro assassinado Rajiv Gandhi. O BJP/NDA atacou essa decisão vigorosamente, às vezes de maneira lamentavelmente pessoal, questionando o direito de uma cidadã nascida no exterior de ocupar um cargo constitucional. Obviamente, os eleitores rejeitaram essas alegações. A sra. Gandhi adquiriu uma espécie de halo pós-eleitoral ao não aceitar a cadeira de primeira-ministra e oferecê-la ao ex-professor educado em Oxford e ex-ministro das Finanças, dr. Manmohan Singh, da minoria sique. Isso abriu possibilidades muito interessantes para a liderança do partido no futuro.

O BJP esperava uma mudança do humor nacional em relação a questões políticas – o nacionalismo funcionou nas eleições de 1999 devido às infiltrações de forças paquistaneses através da linha de controle em Kargil, em Jammu e na Caxemira, mas nem a questão *debiji, sadak aur pani* (eletricidade, estradas e água), nem a campanha “Índia brilhando” comoveram os eleitores em 2004. Com certeza, o slogan *garibi hatao* de Indira Gandhi em 1971, seu plano de estabilidade em 1980 depois da experiência desastrosa do Partido Janata em 1977-80, e os sonhos do século XXI de Rajiv Gandhi de 1984 talvez tenham sido slogans eleitorais bem sucedidos de uma época diferente, mas têm pouca validade hoje.

Ideologicamente, a última década e meia assistiu a uma manipulação do “centro” e a uma ascensão da “direita”, levando a confusão, tensão e conflito no espaço social e político. Com efeito, a ascensão fenomenal da direita estridente nos anos 90 levou o Congresso centrista não somente a uma inclinação defensiva para o centro-direita, como também a uma autodestruição da alternativa de centro-esquerda, ou “Terceira Frente”. Com efeito, a Terceira Frente tornou-se a voz dos setores marginalizados social, política e economicamente da sociedade indiana desde a década de 1990. Um forte setor dessa frente consistia dos socialistas, que têm sido uma parte inalienável da política indiana

desde os anos 30 e a principal oposição desde a independência. Porém, eles demonstraram uma tendência à dissidência nos anos 50 e 60, que continuou nos 90 – alguns criaram seus pequenos feudos, muitos se uniram ao BJP, ignorando e diluindo a ideologia própria e concordando com a ideologia sectária. Somente uns poucos se mantiveram fiéis à postura secular. Embora mantendo seu terreno em três estados (Bengala Ocidental, Kerala e Tripura), mas de forma significativa, apenas em Bengala Ocidental (onde governa ininterruptamente desde 1977), a esquerda também parece ceder espaço a outros partidos, até mesmo para a “direita”. Não obstante, ela nunca abriu mão de sua postura secular e anticomunal.

As escolhas das pessoas estão ficando cada vez mais pragmáticas e isso é cada vez mais determinado de um modo desagregado. A vitória nos estados, por exemplo, não é garantia de vitória no nível federal, e vice-versa. Isso se refletiu na vitória do BJP de 2003 em três estados com a plataforma “*biji, sadak, pani*” e a rejeição total de seu “Índia brilhando” e “sinta-se bem” nas eleições nacionais de 2004. Atribuir qualquer mudança na percepção dos eleitores a manifestos dos partidos seria errado. Porém, embora haja consenso sobre a liberalização econômica entre vários partidos, os detalhes variam nos seus programas eleitorais. O resultado de uma pesquisa pós-eleitoral feita pelo prestigioso diário nacional *O Hindu* indicou muito pouca aprovação dos cidadãos comuns às reformas econômicas. Significativamente, há um alto grau de consenso popular de endosso a medidas como um teto legal para o direito de propriedade, a necessidade de o Estado agir com energia para limitar o grau de desigualdade na sociedade, ou não cortar o número de funcionários públicos para economizar dinheiro, não diminuir os investimentos em empresas do setor público e assim por diante. O consenso em relação a essas questões atravessa as fronteiras entre classes e partidos.

As alianças tornaram-se agora uma norma no sistema partidário indiano, que antes era definido como um sistema de partido dominante, transitou para ser um sistema de partido proeminente e depois, foi caracterizado como um sistema de alianças federalizadas binodal. A coalizão governante atual, liderada pelo INC (desde as eleições de 2004), é chamada de Aliança Progressista Unida. Consiste de catorze partidos, dois nacionais e doze estaduais.

A Aliança Democrática Nacional de oposição, liderada pelo BJP, governou de 1998 a 2004 e consistia de 24 partidos. Porém, a NDA enfraqueceu-se depois que perdeu o poder e resume-se agora a oito partidos.

As alianças são, portanto, de natureza transitória e dependem dos benefícios do poder, que são fáceis de detalhar no contexto atual, mas não em geral.

Tendo em vista o caráter plural e multicultural do país, nenhum partido pode chegar ao poder nacional ou estadual se tiver uma única clientela. O INC, como já mencionamos, prosperou graças a sua ampla base social e à coalizão social vencedora que criou, a qual nenhum outro partido conseguiu reproduzir no âmbito nacional; o partido do Congresso também a perdeu. Porém, existem alguns poucos partidos, como o BSP (dalit), o Shiromani Akali Dal (sique) e a Liga Muçulmana Pan-Indiana (no Estado de Kerala, mas não uma força importante) que têm um grupo social como sua principal clientela. Até mesmo o BSP, como já dissemos, busca ampliar sua clientela para além dos dalits e conseguiu o apoio de castas mais altas, como brâmanes e banéanes, a quem criticava por explorar os dalits. Nas eleições de 2007 para a Assembléia Legislativa de Uttar Pradesh, o maior e um dos mais significativos estados, que deu à Índia oito de seus catorze primeiros-ministros, o BSP superou sua insistência na *Bahujan* (a maioria dalit) e passou a falar em *sarvajan* (todo mundo) e conseguiu uma maioria absoluta que o Estado não havia visto nos últimos dezessete anos. Todos os outros principais partidos buscam uma clientela múltipla, caso contrário terão, no máximo, um sucesso eleitoral limitado.

3. PARTIDOS E REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR

O sistema parlamentarista está baseado no partidarismo, ou seja, tecnicamente, os mandatos concedidos pelo povo são para os partidos, não para os indivíduos, exceto nos casos de candidatos independentes (não-partidários). Os membros da legislatura votam de acordo com as diretrizes partidárias, ou estarão sujeitos à desqualificação, segundo a Lei Anti-Defecção do 10º anexo da Constituição indiana, que foi incluído em 1985 com a 52ª Emenda Constitucional e emendado de novo em 2003 pela 91ª Emenda Constitucional. Se uma questão grave vai à votação, os partidos emitem orientações que tornam obrigatória a presença de seus membros para votar a proposta que o partido está apresentando, apoiando ou se opondo.

Pela cláusula 2.a da lei acima citada, um membro de qualquer casa será desqualificado “se votar ou se abster de votar contrariando qualquer orientação dada pelo partido político ao qual pertence, ou por qualquer pessoa ou autoridade autorizada por ele em seu nome, sem obter, em ambos os casos, permissão prévia do partido político, pessoa ou autoridade e o voto ou abstenção não tenha sido perdoado pelo partido político, pessoa ou autoridade dentro de quinze dias contados a partir da data da votação ou abstenção em

questão”. Nessa situação, somente cisões e fusões permitidas por lei podem mudar uma equação existente. Obviamente, os parlamentares e grupos partidários estão limitados pelas decisões do partido-fonte. Não há diferença quanto a isso entre os partidos.

Quadro 2. Última eleição parlamentar

Ano	Partido	Votos	Cadeiras	Posição atual
2004	INC*	26.5	145	GS, PM, P
	BJP	22.2	138	O
	CPI (marxista)	5.7	43	apóia o governo
	Partido Samajwadi	4.3	36	O
	Rashtriya Janata Dal	2.4	24	GJ
	Outros (31)			150

Nota editorial: devido à multidão de partidos indianos e sua baixa longevidade nacional, apresentamos apenas dados da última eleição parlamentar e apenas para os principais partidos.

* O INC comanda uma coalizão de doze partidos.

GS – no governo, parceiro sênior da coalizão; GJ – no governo, parceiro júnior da coalizão; P – partido do presidente; PM – partido do primeiro-ministro; O – oposição.

Fontes: IDEA 2007; Ministério das Relações Exteriores da Alemanha, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laender/Indien.html>

4. ORGANIZAÇÃO INTERNA E PROCESSO DAS DECISÕES

Os partidos políticos indianos são fracos em sua dimensão institucional. Até mesmo aqueles que podem gabar-se de boas estruturas e redes organizacionais não cuidaram de institucionalizar seus processos. O partido do Congresso, que começou com uma forte estrutura organizacional e institucional, permitiu que ela se dissipasse nas duas décadas posteriores à independência. As cisões sucessivas a enfraqueceram. Os partidos de esquerda – CPI e CPM – estão mais bem organizados e institucionalizados. O BJP não teve muitos problemas para recriar sua estrutura organizacional a partir de 1980, graças às suas ligações e ao apoio do RSS. Porém, essa ligação tem sido a maior interrogação sobre seu grau de institucionalização. A maioria dos partidos regionais e estaduais depende de uma personalidade e tem bases institucionais e organizacionais extremamente débeis. Essa debilidade tem levado a repeti-

das disputas pela liderança e provoca cisões e a formação de novos partidos, que permanecem na margem da política ou desaparecem com o tempo.

Existe um processo de filiação formal e os partidos políticos mantêm listas de membros, e, como mencionamos antes, há também a estipulação de uma taxa cobrada dos filiados na maioria deles. Porém, não se tem acesso fácil ao número exato de filiados, em todo o país ou de forma desagregada.

Em um país diversificado, plural, multicultural e em desenvolvimento como a Índia, a política partidária, a competição entre partidos, a participação política e a competição eleitoral também se tornaram veículos de ascensão social e de luta por uma fatia do bolo do poder nas duas últimas décadas. Naturalmente, as eleições são importantes para todos os partidos políticos, que precisam se concentrar no aumento de sua votação com uma combinação de apelo étnico (de casta, religião, região etc) e programático. Este último tem um forte elemento de populismo. As eleições indianas, com 28 estados que agora realizam eleições em momentos diferentes, e um governo local rural de três níveis conhecido como Panchayati Raj, bem como os organismos locais urbanos, tornaram-se praticamente um assunto de ano inteiro. Naturalmente, as campanhas, anúncios e propagandas eleitorais passaram a fazer parte do sistema partidário, afetando todos os partidos.

Dizer que não há trabalho interno nos partidos seria errado. Porém, esse trabalho tem de ser visto à luz do que foi dito acima. Primeiro, há muito pouco tempo para ele. A experiência mostrou que o declínio na organização partidária é forte depois que o partido perde o poder, e parceiros de alianças e até líderes proeminentes mostram uma inclinação a procurar pastagens mais verdes. A ideologia centrista, secular – digamos, de centro-esquerda – estava na moda nos anos 90; agora, inventa-se uma lógica para evitar isso. Em termos gerais, é evidente que a esquerda é altamente ideológica, e o mesmo acontece com o direitista BJP, mas ele flerta com o centrismo. O partido do Congresso mantém sua imagem liberal democrática secular de centro-esquerda, mas sua escala ideológica sempre foi esticada o bastante para acomodar um espectro amplo de concepções e ideologias.

Com exceção do Dravida Munetra Kazhagam (DMK) e do All-India Anna Dravida Munetra Kazhagam (AIADMK), com base em Tamilnadu, ambos parte do movimento dravidiano dos anos 40-60, que são abertamente étnicos em sua orientação, os partidos regionais são uma mixórdia de matizes variados de opinião que nasceram principalmente da ambição de um líder ou grupo deles. As estruturas partidárias, portanto, são fracas, centradas na liderança, que é hereditária na maioria deles, exceto nos de esquerda.

Os partidos nacionalistas possuem organizações na maioria, senão em todos os estados, e chegam aos distritos. O INC é o único partido que, apesar de seu declínio, está organizado até o nível das aldeias. A estrutura organizacional foi herdada do tempo do movimento nacionalista, quando o partido foi organizado a partir do nível nacional em direção aos estados (províncias, antes da independência), distritos e aldeias, como parte de sua grande estratégia de mobilização.

A maioria dos partidos tentou seguir esse padrão, que declinou para o INC, mas tiveram sucesso limitado em sua imitação. Os de esquerda baseiam-se nos sindicatos e possuem uma estrutura diferente. O CPM, que governa sem interrupções o estado de Bengala Ocidental desde 1977, organizou uma sólida base partidária estadual, dificultando o florescimento de qualquer outro partido.

Como dissemos, os partidos regionais atuam com frequência em apenas um ou em poucos estados. Eles tentam ter estruturas organizacionais do distrito à aldeia, mas uma vez que a maioria surge de cisões e faccionalismos, com mais líderes do que quadros, essas estruturas continuam débeis.

A maioria dos partidos possui um alto comando partidário, que são órgãos designados por seus presidentes e que tomam as decisões finais. Porém, em muitos dos partidos, eles simplesmente endossam as concepções e decisões dos líderes. Os partidos comunistas têm o Politburo que toma as decisões. Eles realizam de fato eleições, mas funcionam do mesmo modo que os partidos comunistas de todo o mundo sempre funcionaram. Os partidos regionais são ainda mais centrados em personalidades.

Nem todos os partidos possuem sub-organizações como as de juventude, alas trabalhistas, organizações das mulheres etc. Os principais partidos nacionais, como o INC, o BJP e os de esquerda as possuem. A influência nas diretrizes políticas é proporcional à influência de seus líderes no partido.

É preciso reiterar a importância dos altos comandos, ou de um líder supremo na maioria dos partidos. Porém, o alto comando, ou o líder supremo, tem uma oligarquia de confiança que o ajuda a traçar os programas e manifestos, as estratégias, a distribuição de candidaturas para as eleições e assim por diante. Até os anos 60, o partido do Congresso tinha uma bem azeitada máquina de comitês eleitorais nos diferentes níveis que faziam recomendações à liderança nacional, que tomava então as decisões. Agora, está totalmente centrado na liderança. Os grupos internos e facções têm a sua chance, mas o líder ou o alto comando têm poder de veto ou a autoridade de decidir em última instância. Nenhum dos comitês tem poder para alterar a decisão

do líder. Nesse processo, os comitês regionais e estaduais também estão subordinados à liderança. Desse modo, com exceção dos dois partidos comunistas, a dominação de um indivíduo “carismático” ou líder forte está presente em todos os partidos. No caso do BJP, trata-se de uma panelinha na qual a Rashtriya Swayamsevak Sangh, uma organização fundamentalista hindu que se autodenomina organização social, detém considerável predomínio.

Os partidos utilizam vários veículos da mídia para a comunicação com a clientela de eleitores e seus filiados: comícios públicos, contato porta a porta, mídia impressa e eletrônica. A CEI organiza também espaços para discursos dos líderes dos partidos reconhecidos nos canais nacionais – All-India Radio e Doordarshan (tv). Hoje, a internet, SMS e telefones celulares são também amplamente usados. Não há dificuldades para acessar a mídia; o problema é mais de caráter organizacional.

Os partidos têm relações com organizações coletivas da sociedade (por exemplo, sindicatos, organizações religiosas, movimentos sociais). Mas essas relações são variáveis: em alguns casos são contínuas, em outros, episódicas. Por exemplo, a relação do CPM e do CPI com seus sindicatos é contínua, assim como a do BJP com RSS, e a dos partidos dos dalits, como o Bahujan Samaj, com organizações dalits. Porém, partidos centristas como o INC, NCP, JD (U) têm uma relação episódica com organizações e movimentos. Do mesmo modo, muitos movimentos também são episódicos: alguns são autônomos, mas depois são apoiados por um partido político; alguns são organizados por um partido. Nesses casos, o partido que apóia ou organiza está sempre na oposição. Naturalmente, o partido governante não tem relações contínuas com o movimento, mas intervém para desagregá-lo.

5. AVALIAÇÃO GERAL

Para resumir e concluir, o veredicto das eleições gerais de 2004 deu um passo adiante na criação de um sistema partidário binodal na Índia. Porém, efetivou-se apenas parcialmente um bloco social alternativo. A aliança pré-eleitoral liderada pelo partido do Congresso não incluiu três componentes importantes da terceira frente – a esquerda, o SP e o BSP. A UPA pós-eleitoral tem o apoio da esquerda, com o SP amarrado à postura da esquerda. O BSP, que esteve aliado anteriormente com o BJP e a NDA, agora apóia a UPA de fora. Desse modo, os padrões de alianças ainda são fluidos e, em alguns casos, os interesses estaduais e locais entram em choque, criando uma competição curiosa. Em resumo, no momento os sistemas partidários e de

coalizão estão em um estado de fluxo e podem levar a um alto grau de volatilidade na política indiana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ECKSTEIN, Harry. "Party Systems", em *International Encyclopaedia of Social Sciences*, vol. 11, Nova York: Macmillan Press, 1968.
- DUVERGER, Maurice. *Political Parties: Their Organisation and Activity in the Modern State*. Nova Delhi: B. I. Publications, 1979.
- IDEA.. "Changing Party Systems", em *International IDEA: Political Parties in South Asia: The Challenge of Change*. Estocolmo, 2007.
- MEHRA, Ajay K. "Historical Development of the Party System in India", em Mehra, Ajay K., Khanna, D. D. e Kueck, Gert W. (eds.), *Political Parties and Party Systems*. pp. 49-82 Nova Delhi: Sage Publications, 2003.
- _____. "Indian Elections 2004: Multiple Transformations". *Think India* (7) 3, pp. 62-71, 2004.
- KOTHARI, Rajni. "The Congress 'System' in India". *Asian Survey* (4), pp. 1161-1173, 1964.
- _____. *Politics in India*. Nova Delhi: Orient Longman, 1970
- MANOR, James. "Regional Parties in Federal Systems", em Arora, Balveer e VERNEY, Douglas (eds.), *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective*. Nova Delhi: Konark Publishers, pp. 107-135, 1995.

OUTRAS LEITURAS

- GHOSH, Partha S. *BJP and the Evolution of Hindu Nationalism: From Periphery to Centre*. Delhi: Manohar Publishers, 1999.
- JAFFRELOT, Christophe. *India's Silent Revolution: The Rise of the Lower Castes*. Nova York: Columbia University Press, 2003.
- MEHRA, Ajay K., Khanna, D. D. e Kueck, Gert W. (eds.) *Political Parties and Party Systems*. Nova Delhi: Sage Publications, 2003.
- MITRA, Subrata. *Democracy and Social Change in India: A Cross-Sectional Analysis of the National Electorate*. Nova Delhi: V.B. Singh, 1999.
- PAI, Sudha. *Dalit Assertion and the Unfinished Democratic Revolution: The Bahujan Samaj Party in Uttar Pradesh*. Nova Delhi: Sage Publications. 2002.

1. AJAY K. MEHRA: diretor do Centro de Relações Públicas, Noida, Uttar Pradesh.

Participação e regionalismo no contexto partidário sul-coreano¹

TAE-GYUN PARK

I. CONDIÇÕES GERAIS

A República da Coreia (RDC) é um sistema presidencialista, com eleições diretas para o Executivo. Atualmente, a permanência do presidente no cargo é limitada a um mandato de cinco anos. Ele é o responsável geral pelos negócios do Estado. O poder executivo é contrabalançado por um Legislativo que é formalmente independente do presidente. Porém, o poder político e administrativo está concentrado na presidência, enquanto que à Assembléia Nacional cabe fiscalizar o governo e o direito de demitir o gabinete. Pela Constituição, o presidente pode dissolver a Assembléia Nacional. Contudo, com exceção de um caso ocorrido em 1972, nenhum presidente fez uso desse poder.

Antes do período da democratização, a Assembléia Nacional não podia controlar o presidente. Durante as ditaduras das décadas de 1950, 1960, 1970 e começo de 1980, o governo intervinha no processo eleitoral – o presidente selecionava os candidatos do partido da situação à Assembléia – e, em consequência, esse partido era dominado pela vontade do presidente. Após a democratização de 1987, reduziu-se a influência do presidente sobre o partido e aumentou o poder da Assembléia Nacional. A partir de então, as eleições mais

1. Por sua contribuição para este capítulo, os editores agradecem ao professor Du-Chel Sin, da Comissão Eleitoral Nacional da República da Coreia.

importantes do sistema político coreano passaram a ser a presidencial e a geral para a Assembléia Nacional. Desde 1995, implementaram-se as eleições para os governos e assembleias locais. Isso contribuiu para contrabalançar um pouco a presidência nacional, porque em nível local, candidatos dos partidos de oposição conseguiram acesso ao governo.

Todas as eleições na RDC obedecem às exigências dos padrões democráticos, sendo livres, equitativas, secretas e gerais. O sufrágio é universal a partir dos 19 anos de idade.

Sistema político

Enquanto a eleição para a presidência é direta, a eleição geral para a Assembléia Nacional é uma mistura de sistemas paralelos: dois turnos e maioria pluralista. A maior parte das cadeiras da Assembléia Nacional é determinada por maioria pluralista, mas 56 assentos estão reservados para a representação proporcional. As cadeiras proporcionais são determinadas pelo sistema de dois turnos. Na cédula são listados candidatos individuais e partidos, os eleitores precisam escolher tanto o candidato como o partido que preferem. Os assentos proporcionais são alocados com base no número proporcional de votos que cada partido recebe.

Não se exige que os partidos políticos da RDC obtenham uma certa porcentagem dos votos para ganhar cadeiras na Assembléia Nacional. Com os assentos de maioria pluralista, os candidatos podem ser eleitos independentemente do desempenho de seus partidos na eleição em geral. Ultimamente, mais candidatos têm concorrido como independentes.

Regulamentação legal dos partidos políticos

O artigo 9 da Constituição refere-se explicitamente aos partidos da seguinte maneira:

- A fundação de partidos políticos deve ser livre e a pluralidade do sistema partidário deve ser garantida.
- Os partidos políticos devem ser democráticos em seus objetivos, sua organização e suas atividades, e devem ter os arranjos organizacionais necessários para participar da formação da vontade política do povo.
- Os partidos políticos devem ser protegidos pelo Estado, tal como estipulado por estatuto, e podem receber subsídios do Estado para seu funcionamento, tal como prescrito por lei.

- Se os objetivos ou as atividades de um partido político são contrários à ordem democrática básica, o presidente, o governo ou a Comissão Eleitoral Nacional (CEN) pode iniciar uma ação para a sua dissolução junto à Corte Constitucional, que é a única instituição que pode dissolver um partido.

Conforme a Constituição, há uma lei específica para os partidos, a Lei dos Partidos Políticos. De acordo com a definição que consta da Constituição, em virtude de terem suas atividades e processos organizacionais protegidos, os partidos políticos devem contribuir para o desenvolvimento de uma política democrática sadia. Essa provisão enfatiza a liberdade das atividades políticas. De acordo com a Lei dos Partidos Políticos, um partido é uma entidade privada organizada por pessoas a fim de expressar suas opiniões políticas. Os partidos podem alcançar seus objetivos apresentando opiniões e políticas responsáveis e apoiando certos candidatos em eleições públicas para o benefício do povo. A lei também detalha as regras para criar e manter partidos políticos e as exigências para sua organização e seu funcionamento democrático.

A lei também define a organização interna dos partidos. De acordo com o artigo 3 da Lei dos Partidos Políticos, eles “têm um partido nacional em Seul e um partido regional em distritos eleitorais regionais, e também têm seções locais e agência local, se necessário”.

A Constituição coreana de 1987 requer que os partidos políticos sejam democráticos em sua organização e suas operações. Com efeito, se um partido violar a “ordem democrática fundamental”, a Corte Constitucional pode forçar sua dissolução (ver acima). A Lei dos Partidos Políticos (emendada em 2000) exige que todos os partidos se registrem junto à CEN, realizem eleições para líderes e dirigentes, estabeleçam seções e forneçam listas de todos os filiados à CEN. A lei também estabelece um limite para o número de funcionários pagos em um partido.

A Lei de Financiamento Político (emendada em 2000) inclui provisões sobre arrecadação de fundos, despesas e relatórios. Há limites para receita e despesa dos partidos em todas as ocasiões, e as doações são canalizadas através de associações de partidários criadas para os partidos e candidatos. A CEN recebe os nomes de todos os membros e doadores dessas associações, que se tornam públicos, embora, em certas circunstâncias, os doadores possam requerer o anonimato. A lei também prevê o financiamento estatal para os partidos políticos. As auditorias e prestações de contas anuais podem ser acessadas por todos os cidadãos.

A Lei sobre a Eleição de Representantes Públicos e Prevenção de Maus Procedimentos Eleitorais (emendada em 2000) cria um marco para a competição eleitoral na Coreia e define a CEN como o órgão de supervisão de todas as eleições. A CEN estabelece os limites de receita e gastos nas campanhas e exige que cada candidato ou campanha eleitoral designe um contador para manter um registro de todas as transações financeiras. Os recibos das despesas e das contribuições e um relatório de todas as contas devem ser apresentados à comissão eleitoral dentro de vinte dias após a eleição. Essas contas ficam à disposição da inspeção pública por um período de três meses.

A fim de manter a ordem democrática dentro de um partido político, há um órgão representativo e um órgão executivo para expressar as opiniões coletivas dos seus membros. Se eleger um ou mais membros para a Assembléia Nacional, o partido precisa realizar uma assembléia geral (artigo 29). Depois de registrar-se junto à CEN, o partido é considerado oficialmente estabelecido. Para tanto, é preciso haver pelo menos vinte fundadores para um partido nacional e um mínimo de dez filiados para um partido regional (artigos 4, 5 e 10). Um comitê preparatório do partido composto pelos fundadores pode funcionar segundo os objetivos do partido depois de apresentar requerimentos à CEN (artigos 7, 8 e 9).

A reunião de fundação de um partido deve ser aberta ao público (artigos 10-12) e quando terminar a preparação para organizar o partido, um representante do comitê preparatório precisa pedir registro à CEN, ao passo que os partidos regionais se dirigem com essa finalidade às seções regionais da CEN (artigo 11). Os detalhes do pedido de registro de partidos nacionais e regionais estão definidos por uma regulamentação (artigos 12 e 13).

A CEN deve admitir o pedido de registro de um partido político desde que o comitê preparatório tenha apresentado um requerimento completo, e deve emitir um certificado de registro dentro de sete dias (artigo 16). Se houver necessidade de revisar ou complementar o requerimento, a CEN pede que o comitê o apresente novamente. Se ele não entregar o requerimento depois de duas ordens, a CEN pode rejeitar o pedido (artigo 15).

A Lei dos Partidos Políticos também prevê as exigências em relação a quem pode constituir um partido, bem como garante os amplos direitos dos partidos, tais como liberdade de assembléia, de manifestação etc. Apesar de outros regulamentos que limitam as atividades partidárias por parte de funcionários públicos, de acordo com essa lei, quem goza do direito de votar nas eleições para a Assembléia Nacional tem permissão para se filiar a um partido. Porém, as pessoas que trabalham nos meios de comunicação e os funcio-

nários do governo nomeados pelo executivo não podem exercer atividades político-partidárias (artigo 17). Além disso, os partidos nacionais e regionais devem informar periodicamente o número de filiados e as atividades partidárias à CEN (artigos 36 e 37).

Todos os partidos são tratados de modo igual e recebem apoio financeiro do Estado, com base na Constituição e na Lei dos Partidos Políticos; a amplitude do apoio financeiro depende do apoio eleitoral que cada partido recebe na eleição geral (ver próxima seção).

Não há regulamentações específicas na Lei dos Partidos Políticos quanto a exercer influência sobre a opinião pública, promover a participação ativa do povo na vida política, participar de eleições nacionais e locais indicando candidatos, exercer influência sobre os desdobramentos políticos no Parlamento e no governo, ou incorporar seus objetivos políticos definidos ao processo de tomada de decisões nacional.

A Lei dos Partidos Políticos foi sancionada em 1962 e revisada sete vezes desde 1969. Há poucas reclamações atuais quanto à lei, exceto no que diz respeito à proibição de atividades políticas dos funcionários públicos que tentaram organizar um sindicato. Na recente revisão da lei, implementada em 12 de março de 2004, o principal foco recaiu sobre o aumento da participação das mulheres. O artigo 31 especifica que para as disputas proporcionais, pelas quais são eleitos 56 deputados da Assembléia Nacional, os partidos devem incluir 50% de mulheres nas listas de candidatos. Para a eleição por maioria pluralista, pela qual se elegem 243 representantes em distritos de um único membro, recomenda-se que os partidos incluam 30% de candidatas mulheres. A lei resultou num aumento de 13% nas mulheres eleitas para a Assembléia em abril de 2004, acima dos 5,9% da legislatura anterior. Além disso, nessa revisão da lei, os partidos regionais dos partidos nacionais foram abolidos e simplesmente fundidos na estrutura partidária maior.

Não há restrições nas qualificações de quem tem permissão para fundar um partido e o recrutamento de candidatos é determinado, em larga medida, pelos regulamentos de cada partido, exceto no que se refere à revisão de 2004, que exigiu a presença de 50% de mulheres candidatas nas disputas proporcionais. O recrutamento de candidatos é decidido pela comissão de escolha eleitoral de cada partido, composta por vários membros e não-membros do partido. A CEN confirma então se eles estão qualificados conforme a lei eleitoral e os registra como candidatos oficiais. Uma pessoa cujo sufrágio é limitado pela lei eleitoral não pode se registrar como candidato de um partido político.

A lei dos Partidos Políticos tem sido aplicada e imposta regularmente. Embora examine os requisitos quando um partido é criado, o Estado não intervém no seu processo de formação ou em suas eleições internas. Há um caso excepcional em que o Estado fundou um partido político, chamado Associação Política da Restauração *Yusin (Yujeonghoe)*, conforme a Constituição da Restauração de 1972. Os deputados da associação eram designados diretamente pelo presidente Park e tinham mandatos diferentes (dois anos).

Quando um partido viola a Lei dos Partidos Políticos, a CEN recomenda à Corte Constitucional que ele seja dissolvido. A Corte é o único órgão que pode ordenar essa dissolução, com o objetivo de garantir a independência dos partidos políticos. Esse processo também pode ser iniciado a pedido do presidente, se houver indícios suficientes de que o partido em questão se entregou a atividades ilegais, inclusive a violações da Lei de Segurança Nacional. Desde a aprovação da Lei dos Partidos em 1962, não houve exemplos em que um partido tenha sido forçado a se dissolver pelo governo; a dissolução ocorreu, em larga medida, quando um partido não conseguiu eleger nenhum candidato ou se dissolveu voluntariamente a fim de se fundir com outro partido. Não obstante, o governo interveio no processo político ao processar determinados políticos. No período anterior, o Partido Progressista foi dissolvido pela Corte Suprema em 1958, porque sua plataforma se opunha à política oficial de unificação do governo da Primeira República e apoiava a reunificação pacífica.

A CEN pode cancelar o registro de um partido nos casos listados abaixo:

- quando um partido político não consegue organizar cinco ou mais partidos regionais definidos na Lei dos Partidos Políticos ;
- quando um partido não consegue participar de uma eleição geral e de uma eleição para governos e assembleias locais;
- quando não tem nenhum candidato eleito na eleição geral e não consegue obter mais de 2% dos votos.

O eleitorado está limitado aos cidadãos coreanos que residem no país. Porém, em 2006, pela primeira vez, estrangeiros residentes permanentes tiveram permissão para votar nas eleições locais. Isso inclui residentes de longo prazo, como a população chinesa na Coreia, que até então não tinha voz política. Como há uma exigência de residência mínima de três anos, somente cerca de seis mil residentes estrangeiros puderam votar. Com o crescimento do número de imigrantes, as discussões sobre sua integração política e social na sociedade coreana vêm aumentando.

Financiamento dos partidos

O Estado oferece financiamento de campanha para os partidos. O artigo 8 da Constituição declara que “o Estado pode oferecer subsídios necessários para o funcionamento de partidos políticos de acordo com as provisões das leis pertinentes”. Os subsídios são dados somente aos partidos que cumprem certos requisitos legais. A quantidade do subsídio é calculada multiplicando-se 800 won (₩) pelo número de votos que o partido recebeu na eleição nacional mais recente. Os subsídios são calculados após cada eleição presidencial, legislativa nacional e local.

Todos os assuntos financeiros são controlados pela Lei do Financiamento Político (LFP). A distribuição do dinheiro público é feita proporcionalmente ao número de membros do partido na Assembleia Nacional. Cada deputado também organiza sua própria associação de partidários, por meio da qual pode receber fundos para sua campanha individual. No caso dos fundos individuais, cada doador deve registrar-se com seu nome legal, e o candidato deve informar todas as doações recebidas, bem como gastos, à Comissão Eleitoral Nacional.

No passado, as empresas financiavam “caixinhas” para os políticos. Hoje, somente pessoas físicas podem participar desses comitês de apoio, por livre vontade, e as comissões contribuem com seu próprio dinheiro ou com fundos coletados de outras pessoas para os partidos e candidatos de sua escolha. Estrangeiros e empresas nacionais e estrangeiras não podem contribuir para fundos políticos (LFP, artigo 31).

Há um limite máximo para as contribuições que um comitê de apoio pode receber por ano. Num ano não-eleitoral, o comitê central do partido pode receber um máximo de ₩20 bilhões, um comitê metropolitano ou provincial pode receber ₩2 bilhões, e o distrito eleitoral, ou um candidato à Assembleia Nacional, pode receber até ₩300 milhões por ano. Durante o ano da eleição presidencial ou outro ano eleitoral, a maioria dos comitês de apoio pode receber até o dobro dessas quantias.

Há dois tipos de subsídios: básico e proporcional. Os subsídios básicos equivalem a 50% da quantia total e são oferecidos àqueles partidos com vinte ou mais membros na Assembleia Nacional. Os partidos com cinco a dezenove membros ficam cada um com 5% da quantia total. Aqueles que têm menos de cinco cadeiras na Assembleia, mas receberam uma certa proporção de votos nas eleições de unidades autônomas locais em todo o país, podem receber 2% da quantia total. O resto dos subsídios vai para os partidos com cadeiras, em

proporção ao número dessas cadeiras. O saldo, se houver algum, vai para os partidos em proporção à quantidade de votos que cada um recebeu nas eleições mais recentes para a Assembléia.

Toda a contabilidade deve estar aberta ao público e os fundos políticos não podem ser utilizados para gastos pessoais (LFP, artigo 2). Um contador-chefe deve ser designado por: um partido nacional, um deputado que tem um comitê de apoio, um representante de um comitê de apoio, um candidato à presidência e um indicado para representante de um partido nacional. O contador deve apresentar relatório à CEN (artigo 34). Para garantir uma contabilidade transparente e democrática, seu processo deve ser definido nos regulamentos dos partidos e eles devem organizar uma comissão que cuide de seus orçamentos e contas. Essa comissão deve informar todas as entradas e saídas aos membros do partido (artigo 38).

O membro de um partido político que viola a Lei de Financiamento Político é punido. As punições específicas podem ser resumidas assim:

- Artigo 45. Aqueles que doam ou recebem fundos políticos por métodos não aprovados por lei (isso se refere a violações por membros de grupos de fora de um partido, de comitês de apoio a candidatos ou empresas) são punidos com até cinco anos de prisão ou uma multa de até ₩10 milhões. Isso não se aplica àqueles que são apenas parentes do recipiente ou do doador.
- Artigo 46. Em caso de manutenção deficiente dos recibos e livros contábeis dos fundos políticos, a punição pode ser de três anos de prisão ou uma multa de ₩6 milhões.
- Artigo 49. Os partidos responsáveis pelos livros contábeis que desembolsem fundos sem fundamento legal, não mantenham registros ou registrem declarações falsas – falsificações –, alterações, ou omissões deliberadas (em casos de ocultamento de receitas ou despesas de campanha) podem receber cinco anos de prisão ou uma multa de ₩20 milhões.

A lei trata todos os partidos igualmente e quase todos eles a cumprem. Ademais, aqueles que informam uma atividade de financiamento político ilegal antes que tal violação tenha sido descoberta pela comissão eleitoral ou outro organismo de investigação (excluindo-se as comissões eleitorais municipais, distritais e de bairro) receberão recompensa em dinheiro da CEN tal como estipulado (artigo 54).

2. TIPOS DE PARTIDOS POLÍTICOS E ESTRUTURA DO SISTEMA PARTIDÁRIO

De um modo geral, a RDC manteve um sistema bipartidário desde 1955, composto pelo partido da situação e o de oposição. Ambos representavam idéias conservadoras, uma vez que os grupos progressistas eram insustentáveis no clima político coreano. Devido ao intenso anticomunismo da sociedade coreana decorrente da Guerra da Coreia, muitos políticos progressistas² foram processados e encarcerados e assim, os partidos progressistas não conseguiam eleger seus candidatos e eram dissolvidos.

Até meados dos anos 80, os partidos diferenciavam-se simplesmente em partido da situação e partido de oposição. Eles eram também representantes de regiões específicas, tais como o sudeste e o sudoeste, o que criou os assim chamados conflitos regionais. Essa divisão geográfica pode ser atribuída ao fato de que quase todos os presidentes coreanos, inclusive os do período da ditadura, provinham da região sudeste e assim, o partido governante recebia apoio maciço daquelas províncias. Os partidos políticos seguiram essa divisão regional até 2002. Quando o Partido Uri foi fundado, em 2003, seus líderes proclamaram que transcenderiam o sistema regional. O Partido Trabalhista Democrático, progressista, com seu primeiro sucesso eleitoral para a Assembléia na eleição geral de 2004, também se apresentou como a voz política de operários e agricultores, em vez de defender interesses regionais. Não obstante, os partidos coreanos continuam sob forte influência regional. Atualmente, há cinco partidos ativos no país. Eles podem ser identificados ou por ideologia, ou por baluartes eleitorais. Do ponto de vista ideológico, podem ser descritos da seguinte maneira:

- O Partido Uri cindiu-se do Partido Democrático do Milênio (PDM) em 2004 e se identifica fortemente com o atual presidente Roh. É progressista de centro, herdeiro da “*Sunshine policy*” [política de distensão] em relação à Coreia do Norte e assume uma postura crítica diante dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que enfatiza a importância das

2. Tendo em vista que qualquer ideologia similar ao socialismo continua sendo ilegal, de acordo com a Lei de Segurança Nacional, tem sido difícil declarar uma ideologia política clara, ou até mesmo nomes de partidos. Em termos socioeconômicos, portanto, quaisquer orientações políticas no sentido das questões relacionadas com os trabalhadores, medidas de bem-estar social ou redistribuição de renda são rotuladas de “progressistas”. O mesmo vale para as questões de política externa. Aqui, “progressista” aponta para tentativas de uma política de *détente* em face da Coreia do Norte comunista.

relações com a China. Acentua a distribuição da riqueza e dos recursos em vez do desenvolvimento.

- O Grande Partido Nacional é o maior partido de oposição, fundado em 1997. Originário do Partido Republicano Democrático estatal, mudou seu nome para Partido da Justiça Democrática (1981), Partido da Liberdade Democrática (1990) e Novo Partido Coreano (1996). É conservador, opõe-se à política de distensão com a Coréia do Norte e enfatiza a importância da aliança com os EUA, ao mesmo tempo em que defende o monitoramento das tendências expansionistas da China. O desenvolvimento econômico vem em primeiro lugar, às custas da distribuição de renda.
- O Partido Democrático, conhecido anteriormente como Partido Democrático do Milênio, foi fundado em 1955. É centrista conservador e recebe seu apoio das pessoas mais velhas e da província de Jeolla, no sudoeste do país.
- O Partido Trabalhista Democrático é progressista de esquerda, com apoio de sindicatos, fundado em 2000, num esforço para criar um braço político para a mais esquerdista das duas federações sindicais da Coréia do Sul. Apóia uma política de aproximação com a Coréia do Norte, critica ativamente os Estados Unidos, opõe-se ao envio de tropas à guerra no Iraque e enfatiza a importância das relações com a China. Dá prioridade à distribuição de renda em relação ao desenvolvimento.
- O Primeiro Partido Popular foi fundado em 2004, tendo suas origens no Novo Partido Republicano Democrático (1987). É conservador, com pontos de vista políticos semelhantes ao do Grande Partido Nacional, mas como sua base de poder regional é diferente, estabeleceu-se como partido separado. É o menor partido de oposição.

O apoio eleitoral aos partidos políticos segue suas principais diretrizes e pode ser classificado da seguinte maneira:

- O Partido Uri recebe um forte apoio de todas as gerações nas províncias de Jeolla e Chungcheon, bem como de eleitores com menos de 40 anos da província de Gyeongsang.
- O Grande Partido Nacional recebe apoio da geração mais velha e forte apoio das províncias de Gyeongsang e Gangwon, bem como dos habitantes de Seul de classe alta.
- O Partido Democrático atrai a geração mais velha, com forte apoio na província de Jeolla.

- O Partido Trabalhista Democrático recebe apoio da geração mais jovem e dos intelectuais, com sustentação especialmente forte nos sindicatos. Não tem uma base geográfica específica de apoio.
- O Primeiro Partido Popular atrai a geração mais velha, com base de poder na província de Chungcheong.

Atualmente, as principais diferenças em termos de política interna dizem respeito a questões relacionadas com o bem-estar social e o controle de preços do setor imobiliário. Destacam-se mais as diferenças quanto à política externa, na qual o Grande Partido Nacional adota uma postura mais linha dura em relação à Coréia do Norte, enquanto o Partido Uri segue, em geral, a política de distensão do último presidente, a assim chamada “*Sunshine policy*”. Porém, os conflitos atuais parecem ter mais a ver com manobras para a eleição presidencial de 2007 do que com conflitos políticos reais. Os partidos da situação e da oposição são cegamente contra as políticas um do outro. Devido a essa situação de conflito automático, os partidos da RDC são incapazes de propor qualquer formulação política significativa.

Como dissemos anteriormente, os partidos políticos coreanos se caracterizam por frequentes mudanças de nomes e pela incapacidade de formular políticas novas baseadas em programas detalhados. Tanto a mudança de nomes como a carência de políticas novas podem ser atribuídas à ausência de ideologias na RDC. Atualmente, embora a descrição do sistema político mencione uma divisão entre conservadores e progressistas, não há ideologias políticas claras que distingam os dois lados. No caso dos conservadores, em vez de uma ideologia específica que motivasse os regimes ditatoriais, a postura anticomunista foi utilizada para manter o controle do poder pelos líderes do partido dominante mediante meios ilegais e repressivos. No caso do partido “progressista”, como qualquer ideologia similar ao socialismo é considerada ilegal pela Lei de Segurança Nacional, tem sido difícil afirmar uma ideologia política clara. Na Coréia, a expressão “social-democracia” também é considerada politicamente igual ao socialismo, ou até mesmo ao comunismo.

Desse modo, a maioria das ideologias políticas pode ser dividida conforme sua postura a respeito das relações com a Coréia do Norte, em relação à reunificação e no que se refere às relações com os Estados Unidos. Em anos recentes, as discussões sobre desenvolvimento e distribuição de renda também começaram a determinar diferenças importantes, mas até agora, nenhuma política concreta foi formulada em relação a isso. A maioria dos partidos polí-

ticos exibe tendências nacionalistas muito fortes e há uma voz única nas discussões sobre as políticas relacionadas com o Japão.

3. PARTIDOS E REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR

No que diz respeito a projetos políticos e legislação, embora oficialmente os membros da Assembléia Nacional sejam livres para votar como quiserem, na prática, eles seguem geralmente a orientação dos partidos. A votação do impeachment do presidente Roh em 2004 demonstrou a possibilidade de haver infidelidade partidária, quando dois membros do PDM votaram contra o impeachment, desobedecendo a orientação do partido, que era a favor.

Não obstante, houve várias ocasiões em que um partido expulsou um de seus membros por votar contra as suas diretrizes. Recentemente, deputados mais jovens levantaram a necessidade de o voto ser livre, independente da linha partidária, mas sem repercussão. A verdade é que desde a década de 1960, os candidatos não-partidários dificilmente obtiveram sucesso nas eleições gerais. Isso se deve também à forte disciplina partidária derivada dos valores hierárquicos confucianos.

Nenhum partido é dominante. Desde 1997, quando um candidato de oposição venceu a disputa para a presidência, tem havido um relativo equilíbrio entre os partidos. Em particular, a revisão do sistema de dois turnos para as cadeiras proporcionais fortaleceu a posição dos partidos menores, principalmente do Partido Trabalhista Democrático.

4. ORGANIZAÇÃO INTERNA E TOMADA DE DECISÕES

Embora todos os partidos mantenham sua organização para elaborar políticas sobre as questões correntes, muito poucas idéias novas e políticas alternativas surgiram dos partidos. Uma das razões é que os membros principais de todos eles, com exceção do Partido Trabalhista Democrático, defendem posições conservadoras semelhantes. Com efeito, os líderes dos diferentes partidos possuem *background* similar, na medida em que exercem suas atividades políticas no mesmo partido há muitos anos. Assim, em vez de se concentrar em projetos e pesquisas, gastam seus esforços numa guerra de propaganda que apenas busca estabelecer distinções entre os partidos. O objetivo último da propaganda e do conflito político é a vitória na eleição presidencial, porque o controle político está principalmente concentrado nas mãos do presidente.

Embora os partidos tenham sub-organizações e plataformas devotadas a formulação de políticas, os órgãos regionais não são independentes do comitê nacional. Eles constituem apenas uma base de apoio para as posições e atividades de políticos locais influentes ou populares. Com efeito, muitos cidadãos nem sabem que esses órgãos existem. Parece justo concluir que a sede nacional dos partidos detém praticamente o monopólio das atividades partidárias.

Outro motivo para a não-formulação de políticas é que, com exceção do Partido Trabalhista Democrático, a maioria dos partidos não se baseia na participação ativa e voluntária de seus membros. Embora eles não divulguem os números exatos de seus filiados, os partidos possuem regulamentações para a filiação. Os filiados devem pagar uma taxa para ter direito a voto nas eleições internas do partido, bem como participar dos seus eventos. As atividades partidárias regionais estão voltadas principalmente para as eleições. Isso indica que as eleições são conduzidas por unidades regionais. Esse foco na eleição resultou em corrupção partidária local, o que levou à recente abolição dos partidos regionais e ao subsequente declínio da participação política local.

Ademais, os limites impostos aos esforços de relações públicas dos partidos políticos dificultam a aproximação com os eleitores. A Lei Eleitoral limita as campanhas formais (fora dos *websites*) a um período de duas semanas anteriores à eleição. As eleições nacionais podem usar rádio e televisão, mas as eleições locais estão limitadas à mídia impressa.

As estruturas partidárias estão voltadas basicamente para a organização central, e os partidos nacionais estão organizados em torno de figuras proeminentes. Além disso, formam-se facções em torno de determinados líderes em cada partido. Desse modo, como as linhas partidárias dependem da influência das inclinações e ações políticas de poucos líderes, muitos críticos acusam os partidos de serem meras facções privadas de certos políticos. Porém, uma vez que o poder dos partidos baseia-se, em parte, nos baluartes regionais, a influência dos partidos regionais também tem sido decisiva em alguns casos. Por exemplo, a base de poder do Grande Partido Nacional está nas províncias do sudeste, enquanto o Partido Uri e o Democrático contam com o apoio das províncias do sudoeste. Em consequência, cada partido é forte devedor dos partidos regionais de suas regiões principais.

As políticas relacionadas às questões regionais são, em larga medida, formuladas tendo em mente as eleições gerais e para os governos e assembleias locais. Às vezes, essas políticas são anunciadas e aprovadas pela Assembléia Nacional, mas em muitos casos, são do tipo *pork barrel* [clientelistas], anun-

ciadas apenas em determinadas localidades, e jamais entram em vigor. Há poucos indícios de que essas políticas sejam traçadas para o real benefício dos residentes da região ou dos membros do partido.

Os líderes partidários são eleitos em convenções, nas quais os filiados, bem como uma parte do eleitorado, participam do processo de decisão. Porém, as convenções não são um evento de base como, por exemplo, as convenções políticas americanas. Na Coreia, elas se realizam em ginásios com capacidade para cerca de dez mil participantes. Desse modo, é impossível dizer que os líderes eleitos numa convenção partidária receberam amplo apoio da base.

Uma vez que a convenção é incapaz de cumprir o papel de unir os cidadãos, cada partido tem também organizações para a juventude, para os operários etc. A influência de qualquer das associações internas varia de partido para partido e depende, em particular, de quem é o líder de cada organização. No Partido Uri e no Grande Partido Nacional, as associações juvenis exercem influência significativa, enquanto que no Partido Trabalhista Democrático, as associações de trabalhadores e agricultores são muito poderosas. Porém, no caso dos dois primeiros, a influência real exercida pelas associações internas repousa sobre o número de seus deputados eleitos pela via proporcional para a Assembléia Nacional. Como esses deputados não são independentes do partido, seu papel é, sobretudo, o de sustentar as posições e o poder dos principais líderes partidários.

Os partidos também trabalham junto com grupos da sociedade civil, principalmente de duas maneiras. Em primeiro lugar, quando estão definindo suas políticas públicas, eles convidam especialistas e representantes de diferentes organizações da comunidade para apresentar informações e opiniões em oficinas e seminários. Em segundo lugar, o *staff* permanente do partido pode ter contatos pessoais com grupos da comunidade, a que consultam quando necessário. Porém, os partidos políticos não fazem oficialmente alianças com tais organizações, nem com grupos de trabalhadores ou organizações religiosas. Essas coalizões formais são desaprovadas pela sociedade coreana e consideradas problemáticas. Em geral, as ONGs e outros grupos similares não apóiam pública ou oficialmente partidos específicos. Porém, baseadas em determinadas questões ou políticas, certas organizações comunitárias podem expressar apoio a um partido. O exemplo representativo disso é a relação entre o Partido Trabalhista Democrático e os sindicatos.

Atualmente, há um movimento entre as ONGs para não apoiar nenhum candidato a eleição. Em vez disso, antes do anúncio das candidaturas, cada

candidato em potencial tem sua carreira examinada em busca de quaisquer problemas de corrupção ou violação dos direitos humanos, ou ainda, no que tange aos candidatos a reeleição, casos de inatividade legislativa. Os observadores dizem que, ao identificar candidatos limpos/anticorrupção, as ONGs exerceram uma influência significativa nas eleições para a Assembléia Nacional de 2000 e 2004, mas essa influência ficou limitada a regiões não caracterizadas por extrema polarização em termos de apoio partidário.

5. AVALIAÇÃO GERAL

Em resumo, o principal problema dos partidos políticos coreanos é que eles não são representativos das opiniões do eleitorado. Os partidos são incapazes de traçar políticas detalhadas ou de responder às necessidades dos eleitores porque são dirigidos apenas por uns poucos líderes e a maioria de seus membros não possui qualquer ideologia política clara. Os políticos criam com frequência novos partidos baseados simplesmente na defecção de um líder popular e os filiados se dividem de acordo com o líder que seguem.

Outro problema é o regionalismo. Uma vez que o poder dos partidos se baseia numa região em particular, o apoio dos eleitores depende antes das cidades natais de cada candidato do que de diretrizes políticas específicas ou de plataformas partidárias. O governo atual intitulou-se “governo participatório” e está fazendo tentativas notáveis para eliminar essa tendência regionalista da política coreana. Mas até agora, não há um sucesso visível. Essa tendência no sentido do regionalismo continuará, pelo menos no futuro próximo.

Não obstante, em comparação com a situação de vinte anos atrás, as leis e regulamentos tentam garantir a transparência, e a democracia nos partidos políticos melhorou imensamente na RDC. De um lado, isso se deve à democratização iniciada em 1987 e, de outro, ao crescimento da sociedade civil. Em particular, as ONGs desempenham um papel crucial na fiscalização das atividades ilícitas e da corrupção dos políticos e partidos. No futuro próximo, pode-se esperar um desenvolvimento maior da estrutura política na República da Coreia.

OUTRAS LEITURAS

- Korean Association of Party Studies *Electoral Process of the 2004 National Assembly Elections in South Korea*. Seul: Porungil. (2005).
- JAUNG, Hoon. *Effects of Two Ballot Mixed Electoral System in Korea*. *The Korean Political Science Review* (40) 5. (2006).
- SIN, Du-Chel. *Characteristics and Political significance of the May 31 Local Elections*. *Korean Party Studies Review* (6) 1. (2007).

Centralismo partidário
na democracia turca

ÖMER FARUK GENÇKAYA

I. CONDIÇÕES GERAIS

Sistema político

A República da Turquia, estabelecida em 1923, pode ser classificada como um sistema parlamentar. De acordo com a constituição de 1982, a Grande Assembléia Nacional da Turquia (GAN), é um parlamento unicameral composto por 550 membros eleitos através de sufrágio universal e direto (artigos 7 e 75).

O presidente da República, o chefe de Estado formal, é eleito para um mandato de sete anos pelos membros da GAN que tenham mais de 40 anos e curso superior completo, ou por cidadãos turcos que preencham esses requisitos e estejam aptos a serem suplentes (artigos 101–102 da Constituição). O presidente, que não está sujeito a prestar contas, exceto por alta traição, exerce funções características de acordo com a Constituição, incluindo a promulgação de leis e nomeação de membros do Tribunal Constitucional e dos reitores de universidades públicas. Estas são consideradas funções que conflitam com o princípio da imparcialidade presidencial.

O primeiro ministro, como chefe de Governo, é designado pelo presidente entre os membros da GAN com a tarefa de elaborar um Conselho de Ministros composto por pessoas selecionadas entre os membros do parla-

| TAE-GYUN PARK: professor de ciência política na Seoul National University.

mento ou pessoas de fora do parlamento aptas a serem eleitas como membros do parlamento (artigo 109 da Constituição). O Conselho de Ministros é responsável tanto conjunta como individualmente pela implementação da política geral do governo e pela condução dos assuntos sob sua jurisdição, e pelas ações e atividades de seus subordinados. O conselho é fiscalizado pela GAN (artigos 87, 98–100 da Constituição).

Sistema eleitoral

De acordo com a lei nº 2839 de 1983 sobre a eleição de suplentes, uma lista do partido com uma cláusula de barreira de 10% dos votos é utilizada em eleições parlamentares. Os candidatos são eleitos entre as 81 províncias com múltiplas cadeiras. A cada província é automaticamente atribuída no mínimo uma cadeira, independente de sua população. Um quociente é estabelecido pela divisão da população da Turquia, que é determinada por um censo periódico, pelo número de cadeiras restantes. A população de cada província é dividida por este quociente para estabelecer o número de cadeiras a serem eleitas de cada província. Províncias onde devem ser eleitos até 18 suplentes são consideradas como um único distrito eleitoral; entre 19 e 35 suplentes, dois distritos; e 36 ou mais suplentes, três distritos. As cadeiras de cada distrito eleitoral são atribuídas aos partidos políticos que ultrapassem a cláusula de barreira de votos e a candidatos independentes pela fórmula d'Hondt.

Nas eleições locais, regulamentadas pela lei nº 2972 sobre eleição para administrações locais e conselhos de anciãos, um sistema de voto plural e maioria simples é usado em eleições para prefeitos, mas uma representação proporcional com uma cláusula de barreira de 10%, como em eleições parlamentares, é aplicada na contagem de votos para eleições de conselhos municipais e assembleias gerais provinciais. Nenhum grupo demográfico tem direito a uma quota, seja em eleições locais ou na eleição geral na Turquia.

Como mencionado acima, desde 1983 os partidos políticos têm que ultrapassar a cláusula de barreira de 10% no país para poderem ter representação no parlamento. Nas eleições gerais de 1987 e 1991, foi implementado um sistema de dupla barreira: no país (10%) e nos distritos (variando entre 20% e 33%), mas isto foi anulado pelo Tribunal Constitucional em 1995.

O artigo 67 da Constituição estabelece que 'eleições e referendos são realizados sob a direção e a supervisão do judiciário, conforme os princípios de sufrágio universal, livre, direto, secreto e igualitário, e com uma contagem

pública de votos (ver também lei nº 298 sobre princípios fundamentais das eleições e registro eleitoral, artigo 2).

Embora a Constituição saliente que as leis eleitorais são redigidas de forma a conciliar os princípios de representação justa e estabilidade no governo, uma cláusula de 10% nas eleições gerais e nas eleições para assembleias gerais municipais e provinciais aumentam a representação desigual de votos nas assembleias eleitas, incluindo a GAN. Nas eleições gerais antecipadas de 2002, cerca de 45% dos votos válidos não estavam representados no Parlamento. Além disso, a Turquia não solucionou os problemas logísticos de votação dos turcos no exterior.

Regulamentação legal de partidos políticos

A atual constituição (artigo 68) define partidos políticos como 'elementos indispensáveis à vida política democrática'. A Constituição estabelece que 'a fundação e as atividades dos partidos políticos, sua supervisão e dissolução, ou sua privação de ajuda estatal total ou parcial, e gastos e procedimentos eleitorais dos partidos políticos e candidatos são regulamentados por lei segundo os princípios constitucionais'. Em lugar de listar as funções dos partidos políticos, a Constituição descreve os princípios a serem observados pelos partidos políticos, com ênfase no parágrafo 4 do artigo 68, que estabelece que 'os estatutos e programas, e as atividades dos partidos políticos não podem ser incompatíveis com a independência do Estado, sua indivisível integridade com seu território e nação, direitos humanos, os princípios de igualdade e a norma jurídica, soberania da nação, os princípios da República secular e democrática; não devem aspirar a proteger ou estabelecer ditadura de classe ou grupo, ou ditadura de qualquer natureza, nem tampouco podem incitar cidadãos ao crime'. Os partidos políticos não podem envolver-se em atividades comerciais. Todos os partidos políticos parlamentares têm a oportunidade de ter poder de governo proporcional à força de suas cadeiras na GAN.

Até 1965, quando a primeira lei dos partidos políticos (PPL na sigla em inglês) foi adotada pela GAN, os partidos políticos estavam sujeitos à legislação sobre associações na Turquia. A atual lei nº 2820 sobre partidos políticos foi adotada pela Assembleia Consultiva durante o período militar em 1983. O âmbito da lei inclui as provisões relativas à fundação, organização, atividades, funções, autoridade e responsabilidades, aquisição de bens imóveis e receitas e despesas, auditoria, dissolução e proibição de partidos políticos (artigo 2).

De acordo com a lei, partidos políticos, em conformidade com a Constituição e as leis, são entidades legais organizadas em nível nacional e que visam fazer do país um estado democrático contemporâneo que assegure a formação da vontade nacional através da eleição de suplentes e administrações locais e de campanhas públicas alinhadas com seus estatutos e programas (artigo 3). A lei destaca também que partidos políticos são indispensáveis à vida política democrática (artigo 4).

Todos os partidos políticos são tratados igualmente no âmbito desta lei. Entretanto, a lei não é sensível às necessidades e exigências da atual situação política. Em primeiro lugar, a filosofia da lei é baseada na suposição de que todos os partidos políticos fazem parte da entidade estatal. Em segundo lugar, embora a lei exija que os princípios democráticos orientem as atividades internas dos partidos, ela encoraja a liderança e a organização do partido central a dominar os membros e os diretórios locais de forma hierárquica e anti-democrática. Em terceiro, as proibições listadas na parte IV da lei em particular precisam ser reformadas e atualizadas de acordo com a Constituição. Finalmente, as regras que regulamentam a proibição dos partidos políticos e o financiamento dos partidos estão sendo revistas.

Desde 1983, a lei recebeu emendas 19 vezes. Nos últimos anos, quatro emendas foram adotadas pela GAN. Estas mudanças harmonizaram a lei com as emendas constitucionais de 1995 e 1999. Ainda assim, levando em conta a primazia da Constituição, estas emendas não trouxeram quaisquer mudanças importantes para a regulamentação legal das atividades partidárias (por exemplo, o banimento de um partido político quando ele viola as proibições na Constituição ou as regras que governam as receitas do partido e suas fontes).

Segundo o artigo 68 retificado da Constituição e os artigos 5 e 8 da PPL, um número mínimo de 30 cidadãos turcos aptos a votar podem formar um partido político. Um cidadão pode ser membro de apenas um partido político. Entretanto, juízes e promotores, membros dos órgãos mais altos do poder judiciário, incluindo aqueles do Tribunal de Contas, funcionários de organizações e instituições públicas e outros servidores públicos não considerados operários em virtude dos serviços que prestam, membros das forças armadas e estudantes que ainda não cursam instituições de ensino superior não podem tornar-se membros de partidos políticos (artigo 68 da constituição e artigo 11 da PPL). Além disso, aqueles que tenham sido banidos do serviço público, que tenham sido sentenciados a cumprir pena que totalize um ano ou mais, excluindo-se as ofensas involuntárias, ou a uma sentença de prisão superior a

cinco anos ou mais; aqueles que tenham sido condenados por ofensas desonrosas como desfalque, corrupção, suborno, roubo, fraude, falsificação, quebra de confiança, falência fraudulenta; e pessoas condenadas por contrabando, conspiração em compras e concorrências públicas, ou ofensas relativas ao vazamento de segredos de Estado, ou incitação e encorajamento de tais atividades referidas no livro II do código penal turco (artigo 11) estão, todos eles, impedidos de se tornarem membros de um partido. A lei regulamenta a filiação a partidos políticos pelo corpo docente de instituições de ensino superior. Regulamenta também os princípios relativos à filiação a partidos políticos de estudantes de instituições de ensino superior (Constituição, artigo 68).

A estrutura legal para partidos políticos e candidatos a eleições incluem artigos relevantes da Constituição (68, 69, 76–79). Todos os regulamentos legais são usados ao máximo. A administração do processo eleitoral em particular está sujeita ao escrutínio judicial detalhado anterior e posterior. Entretanto, é amplamente reconhecido que a prática da PPL está longe de ser satisfatória. Isto tem origem, em parte, na natureza da própria legislação, que é extensa, detalhada e pouco prática.

Os partidos políticos tornam-se uma entidade legal com a submissão ao Ministério do Interior dos documentos e informações exigidos sobre os fundadores do partido (lei nº 2820, artigo 8). O ministério envia cópia desses documentos e informações à Promotoria Pública da República (OCPPR, na sigla em inglês) e para o Tribunal Constitucional no prazo de três dias. O Registro Civil de Partidos Políticos, que pertence à OCPPR, guarda os registros sobre os membros e administradores dos partidos registrados e seus regulamentos e publicações, e os atualiza de tempos em tempos (artigo 9).

O Tribunal Superior Eleitoral e os tribunais eleitorais locais em províncias e cidades têm arbítrio na interpretação e aplicação da legislação pertinente à candidatura e condução das eleições. Entretanto, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral são finais (lei nº 298, artigo 14, ver também lei nº 2839, artigos 12–15 e lei nº 2972, artigos 10–16).

Segundo a Constituição (artigos 68 e 69), os partidos políticos podem ser dissolvidos pelo Tribunal Constitucional se seus estatutos, programas e atividades forem incompatíveis com a independência do Estado, com sua indivisível integridade como território e nação, com os direitos humanos, princípios de igualdade e a norma jurídica, com a soberania da nação e os princípios da República secular e democrática. Partidos políticos que visem a proteger ou estabelecer ditadura de classe ou grupo ou ditadura de qualquer natureza, ou incitar cidadãos ao crime também podem ser dissolvidos. A decisão de dis-

solver permanentemente um partido político porque suas atividades violam as provisões do parágrafo quarto do artigo 68 podem ser proferidas somente se o Tribunal Constitucional determinar que o partido em questão transformou-se em centro para a realização de tais atividades. Um partido político, portanto, somente será julgado se tais ações forem realizadas intensivamente pelos membros daquele partido ou se a situação for compartilhada de modo implícito ou explícito pelo congresso do partido, pela presidência geral ou central decisória ou pelos órgãos administrativos daquele partido ou pela assembleia geral do grupo ou diretório executivo do grupo na GAN, ou quando estas atividades são desempenhadas diretamente pelos órgãos do partido mencionados acima (Constituição, artigo 69, ver também lei nº 2820, artigos 101 e 103).

Em lugar de dissolvê-los de forma permanente, de acordo com os parágrafos acima, o Tribunal Constitucional pode determinar que o partido interessado seja privado da ajuda estatal, na totalidade ou em parte, dependendo da intensidade das ações levadas ao tribunal (Constituição, artigo 69, ver também lei nº 2820, artigos 101 e 102).

Nos últimos cinco anos, dois partidos políticos foram proibidos pelo Tribunal Constitucional. Em 2001 o Partido da Virtude, uma dissidência do banido, pró-islâmico, Partido do Bem-Estar, foi proibido em virtude de ter violado os artigos 2 (características da República), 24 (proibição de exploração de assuntos religiosos), 68 (filiação e desfiliação a um partido) e 69 (princípios a serem observados pelos partidos políticos) da Constituição, e os artigos 78 (proteção do Estado democrático), 86 (proteção do princípio de laicismo e proibição de restauração do califado) e 87 (proibição da exploração de assuntos religiosos e questões consideradas sagradas pela religião) da lei nº 2820. Em 2003, o Tribunal Constitucional também fechou o Partido da Democracia Popular, determinando que o partido, além de ter fornecido ajuda e apoio à organização terrorista PKK através de algumas de suas atividades, havia se tornado um centro para a realização de atividades contrárias à indivisível integridade do Estado com seu território e a nação, de acordo com os artigos 68 e 69 da Constituição e os artigos 101 (oposição às proibições estabelecidas pela Constituição) e 103 (tornar-se um centro para a realização de atividades proibidas) da lei nº 2820.

A lei nº 2820 (artigos 81 e 82) proíbe os partidos políticos de impor a existência de minorias nacionais, religiosas, sectárias, raciais ou lingüísticas na Turquia. Eles nem podem ter como objetivo o regionalismo ou o racismo. Além disso, a Constituição salienta também que ‘membros da Grande

Assembleia Nacional Turca representam não apenas seus próprios distritos eleitorais ou os constituintes, mas a Nação como um todo’ (artigo 80). Não existe nenhum estudo erudito que forneça evidência de que os partidos sigam uma política excludente na formação e operação de sua organização interna, pelo menos em suas regras escritas, incluindo os partidos pró-turcos e pró-curdos.

Financiamento de partidos¹

As fontes de recursos para partidos políticos são regulamentadas pela lei nº 2820 sobre partidos políticos, que data de 1983 (artigo 61). Partidos políticos podem oficialmente ter as seguintes receitas: taxas de filiação de membros do partido; a ‘taxa’ paga pelos deputados do partido; uma ‘taxa especial para candidatura’ paga para concorrer a deputado, prefeito, membro das Câmaras de Vereadores e do Conselho Geral da Província, conforme determinação dos órgãos centrais autorizados do partido político pertinente; ganhos com a venda de bandeiras do partido, galhardetes, insígnia, cartazes e símbolos similares; ganhos com a venda de publicações do partido; dinheiro cobrado pela emissão de carteiras de identidade e caderneta, recibos e papéis; ganhos provenientes de eventos sociais como bailes, atividades de lazer e concertos organizados pelo partido; ganhos provenientes de propriedades do partido; doações; e ajuda estatal (retificada pela lei nº 3032 em 1984). Tanto a Constituição de 1982 (artigo 69) quanto a lei nº 2820 da PPL (artigo 67) proíbem que partidos políticos envolvam-se em atividades comerciais. A renda e os gastos dos partidos políticos devem ser consistentes com seus objetivos.

Assim como em outros países democráticos, a participação do pagamento das filiações na receita dos partidos vem decrescendo, devido a estruturas de filiação desfavoráveis e dificuldades técnicas na cobrança destes pagamentos. Os resultados das pesquisas indicam também que quase a metade das receitas dos partidos políticos aptos a receber ajuda estatal, pelo menos uma vez desde 1984 consistiram de ajuda estatal. Doações constituem a segunda maior fonte de receita dos partidos, especialmente durante o período de campanha, mas não são devidamente registradas. Os principais

1. Todos os valores monetários estão baseados em US\$1 = 1.45 novas liras turcas. A taxa de câmbio é variável e atualmente é de US\$1 = 1.35 novas liras turcas.

partidos políticos gastam seu dinheiro em viagens, equipamento e despesas de pessoal. Com exceção do Partido do Bem-Estar, partidos políticos raramente provêm dinheiro para suas organizações partidárias locais e só o fazem em pequenas quantias.

Em primeiro lugar, todos os partidos políticos que satisfazem os critérios estabelecidos pela lei nº 2820 da PPL recebem ajuda anual do orçamento estatal, para ser usada apenas para as necessidades do partido ou atividades partidárias. Em segundo lugar, os deputados recebem um pagamento mensal, metade do qual é pago como um subsídio determinado pelo que recebe o servidor público mais graduado (lei nº 3671 sobre subsídios, pagamento de gastos de viagens e aposentadoria dos membros da GAN, artigo 1). Além disso, recebem também uma verba de representação (lei nº 3055 sobre verba de representação para o primeiro-ministro e ministros, e subsídio e pagamento de gastos de viagens para ministros selecionados fora do Parlamento). Outros servidores públicos remunerados, incluindo o Presidente da Câmara e os suplentes, e os membros do gabinete do Presidente e o deputado que atua como inspetor das contas finais da GAN, também recebem compensação por serviços de representação (lei nº 3054 sobre verbas de representação do Presidente da GAN e membros do Conselho, e do Membro Controlador da Auditoria das Contas Finais da GAN).

Segundo o artigo 1 complementar da lei nº 2820, um total de 0,2 % da receita do orçamento geral de cada ano é atribuído aos partidos políticos que tinham direito a disputar a última eleição para a GAN pelo Tribunal Superior Eleitoral e que ultrapassaram a cláusula de barreira geral definida pelo artigo 33 da lei nº 2839 sobre a eleição de suplentes. Esta atribuição para os partidos políticos é proporcional aos votos válidos que receberam na eleição geral anterior. Partidos políticos que não ultrapassaram a barreira de 10% no país, mas receberam mais de 7% dos votos válidos também têm direito a receber ajuda estatal. Esta ajuda é calculada em proporção ao valor da ajuda estatal concedida ao partido político e aos votos que o partido recebeu na última eleição geral. Entretanto, esta ajuda não pode ser inferior a 350 novas liras turcas (equivalente atualmente a US\$ 507.05). Esta ajuda é concedida três vezes em ano de eleição geral e duas vezes nas eleições para administrações locais. A ajuda estatal anual habitual é paga 10 dias após a entrada em vigor da lei sobre o orçamento anual e, em ano eleitoral, é paga 10 dias após a publicação do calendário eleitoral pela junta eleitoral.

Segundo o artigo 69 da Constituição, 'a auditoria da receita, dispêndios e aquisições dos partidos políticos pelo Tribunal Constitucional e o estabele-

cimento da conformidade com a lei de sua receita e gastos, métodos de auditoria e sanções a serem aplicadas na eventualidade de não conformidade são regulamentados por lei' (artigos 74 e 75 da lei nº 2820 da PPL). O Tribunal Constitucional é auxiliado em seus trabalhos de auditoria pelo Tribunal de Contas e as decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional como resultado da auditoria são finais.

Os partidos políticos são obrigados a submeter uma cópia de suas contas finais do ano anterior, inclusive aquelas dos diretórios nas cidades e províncias, tanto para o Tribunal Constitucional como para a Promotoria Pública para informação até o fim de junho. Eles devem incluir também uma lista de seus bens móveis e imóveis com valor acima de 100 novas liras turcas (aproximadamente US\$69) mais valores mobiliários e todos os direitos comprados, seus valores e data de compra.

Todos os anos, os valores monetários que foram estabelecidos pelos artigos 66 (doações) e 70 (procedimentos relativos a gastos) são recalculados em relação à reavaliação do governo (artigo 6 adicional).

Entretanto, os gastos de campanha dos partidos políticos e candidatos não são regulamentados por lei. Em outras palavras, não há restrição no que se refere aos gastos de campanha. Os partidos políticos submetem seus gastos de campanha como parte de sua prestação de contas anual ao Tribunal Constitucional. A distribuição por partidos políticos e candidatos ou terceiros e organizações de qualquer obséquio ou presente que não sejam folhetos promocionais e panfletos é proibida (lei nº 298, artigo 61).

II. TIPOS DE PARTIDOS POLÍTICOS E ESTRUTURA DO SISTEMA PARTIDÁRIO

Uma importante divisão na política turca na qual o sistema partidário tem sua origem tem sido a clivagem entre o centro e a periferia. Este conflito é descrito como, por um lado, uma 'elite estadista nacionalista, centralista, secular, unida' e por outro uma 'periferia culturalmente heterogênea, complexa e até hostil, com conotações religiosas e antiestatistas'. Argumenta-se que 'nenhum partido apresentou-se para defender os valores e interesses do centro ou recebeu o tipo de apoio eleitoral que o Partido Popular Republicano (PPR) recebeu no passado.' Além disso, 'a Turquia carece de um grupo de elite coerente e compacto que ocupe o centro e defenda os interesses coletivos do centro' (Kalaycioglu 1994). Entretanto, o atual sistema partidário turco também está baseado na clivagem centro-periferia na qual o

principal partido de oposição, isto é, o Partido Popular Republicano, representa o centro e o Partido da Justiça e Desenvolvimento (PJD), no poder, é o partido da periferia.

Ideologicamente à direita do centro, o *Dogru Yol Partisi*/Partido Caminho Verdadeiro (DYP ou PCV) representa uma ideologia mais conservadora, populista e igualitária, enquanto o Partido da Pátria apóia tendências liberais e de livre-mercado (ver Tabela 1). Enquanto o Partido da Pátria vem passando por uma rápida transformação em termos de sua ideologia e perfil dos votantes desde os anos 1990, já que recentemente começou a atrair eleitores urbanos e modernos com educação básica e mais de 50 anos, o PCV continuou a ser o partido das áreas rurais, apoiando justiça econômica, igualitarismo, políticas distributivas e um estado protecionista e paternalista. O PCV vem sendo apoiado principalmente pela população rural composta por homens e mulheres de mais de 40 anos com educação primária e identidade turco-sunita. O Partido da Ação Nacional (PAN), como representante do centro nacionalista de tendências de direita, recebe o apoio de um eleitorado rural de operários jovens e sunitas com educação de segundo grau. Os partidos de centro-esquerda, isto é, o PPR e o Partido da Esquerda Democrática (PED), não têm uma dimensão substancial, mas o PPR representa tendências estatistas, pode-se dizer elitistas. Tradicionalmente, o PPR tem sido o partido dos eleitores de colarinho branco, classe alta e classe média alta. Os maiores defensores do PPR eram trabalhadoras e trabalhadores urbanos acima de 40 anos e com educação superior, estudantes universitários e a população alevita. Entretanto, o PED recebeu uma grande diversidade de apoio eleitoral vindo de diferentes setores, com ênfase nos votos urbanos.

O PJD tem raízes islâmicas, mas a liderança do partido logo introduziu o conceito de 'democracia conservadora' na ideologia do partido. O partido explica não só que a 'democracia conservadora' está aberta a mudanças, mas também o significado de desenvolvimento e progresso através da eliminação de políticas radicais e da defesa de valores liberais como economia de livre-mercado, sociedade civil forte, direitos humanos, diálogo e tolerância. Em termos de eleitorado, o PJD recebe não somente o apoio dos votos islâmicos sunitas como também da metade dos votos curdos étnicos e os votos das tendências de centro e centro-direita, principalmente das classes média e baixa. Grupos economicamente ativos (excluindo-se as mulheres trabalhadoras), homens da área urbana e rural com educação acima da primária, comerciantes e artesãos foram os que mais apoiaram o PJD. Finalmente, o proibido

PDP foi apoiado por operários jovens da área rural, principalmente eleitoras e eleitores curdos com educação primária.

Partidarismo e a diferença urbano-rural são também determinantes significativos do comparecimento dos eleitores às urnas. É óbvio que os partidos de centro-esquerda se voltaram mais para as áreas urbanas, enquanto a tradição de centro-direita tendeu a receber o apoio das áreas rurais. Em relação a isso, o Partido da Pátria (PP), um partido de centro, apelou para eleitores urbanos enquanto o PJD atraiu votos tanto urbanos como rurais. Durante o processo de desenvolvimento, as clivagens centro-periferia foram substituídas por clivagens funcionais tais como classe, nas áreas urbanas, particularmente nos anos 1960 e 1970.

Durante o período pós-1980, como consequência da erosão da centro-direita e da centro-esquerda, os partidos políticos mudaram cada vez mais seus perfis, incorporando princípios de economia de mercado e sociedade civil em sua ideologia e organização. Em paralelo à mudança no perfil dos eleitores nos anos 1980 – pró-islâmicos, representados por cidadãos da periferia, de baixa renda e menor escolaridade, versus anti-islâmicos, representados por cidadãos urbanos, de renda mais elevada e maior escolaridade – a religiosidade tem sido o mais forte determinante das preferências esquerda-direita. Recentemente, o sistema partidário da Turquia vem sendo dominado por uma clivagem secular e pró-islâmica, uma versão da divisão centro-periferia. Houve também uma clivagem nacionalista baseada no etnicismo, colocando as identidades turca e curda em oposição entre si. Particularmente nas eleições gerais antecipadas de 2002, os critérios de Copenhague – que faziam parte da tentativa de entrada da Turquia na União Européia – e os ajustes legislativos necessários para satisfazer a UE no que diz respeito à abolição da pena de morte e os direitos das minorias, proporcionaram um oportuno pretexto para que os círculos nacionalistas nele se agarrassem e explorassem a retórica eurocética nacionalista a seu favor. Por outro lado, dois grupos étnicos/sectários, isto é, as comunidades curda e alevita, parecem isoladas no espectro ideológico da Turquia. Enquanto o Partido da Democracia Popular e o Partido Popular Democrático representavam o distrito eleitoral curdo, o PPR continuava a ser o único partido para os alevitas. O partido sunita pró-islâmico JDP e o Partido da Felicidade não receberam nenhum apoio desses grupos. Estes partidos étnicos e religiosos também mobilizaram a população urbana pobre nas áreas metropolitanas. Em resumo, estas clivagens reconstituíram as antigas divisões centro-periferia, de classe social e tradicional-moderna de uma forma mais complexa.

III. OS PARTIDOS E A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR

O atual sistema eleitoral, que em princípio mantém representação proporcional mas com uma alta cláusula de barreira de 10% no país, busca eliminar tendências centrífugas, fragmentação e polarização ideológica, e assegurar um sistema bipartidário ou tripartidário mais estável.

Entretanto, o sistema partidário da Turquia pós-1980 tem as seguintes características. Primeiro, a volatilidade eleitoral tem sido muito alta. Em média, 20% do eleitorado muda suas preferências de um partido para outro em duas eleições consecutivas. Apesar da alta cláusula de barreira nacional, a fragmentação dos votos do partido tem sido muito maior do que a das cadeiras. Em outras palavras, o sistema partidário em geral e o sistema partidário parlamentarista podem ser classificados de forma diferente. Embora o atual sistema partidário da Turquia possa ser descrito como um sistema multipartidário, o PJD tem uma posição predominante no Parlamento (com 34% dos votos e 65% das cadeiras).

No contexto internacional, o PPR é membro da Internacional Socialista e o Partido da Pátria é membro da União dos Partidos Populares Europeus, os antigos Democratas Cristãos. O PJD é um observador na União dos Partidos Populares Europeus.

Uma característica marcante dos partidos políticos turcos é que os atributos pessoais dos líderes partidários são mais importantes do que as posições dos partidos em relação aos problemas. Os partidos na Turquia também têm se caracterizado por um alto grau de disciplina partidária, especialmente nas eleições parlamentares. A linha do partido é um importante mecanismo no processo legislativo. Um deputado que se opõe à linha do partido tem duas opções: deixar o partido ou ficar no seu canto. O alto grau de centralização de autoridade dentro dos partidos, a forte dominação pela liderança e o sistema parlamentarista de governo são os principais fatores que levam a uma alta coesão e disciplina partidárias. Isto é especialmente verdadeiro para os partidos do governo, sejam eles o único partido ou parte de uma coalizão.

IV. ORGANIZAÇÃO INTERNA E TOMADA DE DECISÃO

Como já mencionado, os partidos políticos na Turquia têm uma estrutura formal de filiação. Cada partido regulamenta as condições exigidas para filiação através de suas regras. Entretanto, as regras que regulamentam a filiação não podem incluir provisões que discriminem contra língua, raça, gêne-

ro, família, grupo, classe ou profissão. Os partidos políticos podem rejeitar um pedido de filiação sem apresentar o motivo e o postulante então tem o direito de apelar a um órgão superior do partido (nesta ordem: cidade, província e centro geral) contra a decisão (lei nº 2820, artigo 12). A decisão do órgão superior é final.

Os registros de filiação partidária são mantidos pelas organizações locais (sub-provinciais), que submetem a lista de filiação à OCPPR e informa sobre as mudanças a cada seis meses. A partir do início de outubro de 2006, o número total de filiados aos partidos políticos parlamentares registrados no birô de registro de partidos políticos na OCPPR foram os seguintes (os números entre parênteses indicam a proporção de filiados em relação aos eleitores registrados): JDP: 1.018.342 (2,44), PPR: 371.558 (0,009), MP: 266.038 (0,0064), PCV: 908.406 (2,18), Partido Jovem: 88.161 (0,0021), Partido Populista Social Democrático: 8.336 (0,0002), e o HYP (Partido da Elevação do Povo) 3.060 (0,00007). Apesar da minuciosa inspeção da OCPPR, o número de filiados de alguns partidos não parece confiável. Por exemplo, o MP recebeu menos votos do que seus membros registrados na última eleição geral de 2002. Entretanto, vários outros fatores como tendências clientelistas, a base delegada na organização partidária local e o status complacente de filiação incharam o registro de filiação em quase todos os partidos políticos.

No atual sistema partidário da Turquia, quase todas as atividades políticas se concentram nas políticas cotidianas e nas atividades eleitorais de campanha, em vez de focar atividades partidárias internas, incluídas aí o desenvolvimento de solidariedade entre ativistas do partido, e o desenvolvimento de um programa e de macro políticas. Os partidos turcos exibem modelos partidários elitistas e modelos de partido-ônibus, além de modelos de partidos de cartel com tendências clientelistas. Uma estrutura de filiação complacente e ineficaz, em contraste com o conceito de 'filiação qualificada' encontrado em alguns partidos europeus, e o forte domínio das sedes dos partidos em nomeações e na elaboração de políticas contribuem para o reaparecimento de um 'quadro' para administrar o partido de uma maneira muito antidemocrática. Mudanças recentes no estatuto do PJD, que originariamente incluía medidas muito democráticas em comparação com outros partidos políticos em relação à reeleição do líder do partido no congresso geral do partido, constituem um exemplo patente de centralização e tendências antidemocráticas e uma distância cada vez maior entre os centros partidários e as estruturas partidárias locais.

A lei nº 2820 da PPL introduziu um modelo organizacional hierárquico uniforme no qual o congresso geral do partido é o órgão mais alto. É formado por membros eleitos *ex officio*, que elegem os órgãos centrais, inclusive o líder e os órgãos administrativos do partido (o comitê executivo e de decisão central e o comitê de disciplina central). Os órgãos centrais fazem emendas no programa e nos estatutos do partido e desempenham outras funções estabelecidas na lei nº 2820 (artigo 14). Os partidos turcos podem estabelecer-se em províncias, cidades (sub-províncias) e municípios com um mínimo de 2.000 habitantes. Para concorrer em eleições, um partido político deve ter estabelecido organizações locais em no mínimo um terço das províncias e deve ou ter convocado seu congresso geral seis meses antes do dia da eleição ou ter um grupo partidário (artigo 36).

Um líder partidário é eleito por um período máximo de três anos pelo congresso geral através de votação secreta e por maioria absoluta da totalidade do número de delegados. O líder do partido é o representante legal da organização do partido. Existem duas sub-unidades funcionais para legitimar as atividades e decisões do líder do partido. Os órgãos executivo e decisório central também são eleitos pelo congresso geral e as regras que governam suas operações, deveres e autoridades são regulamentadas pelo estatuto do partido (artigo 16). O Comitê de Disciplina também é eleito pelo congresso geral e desempenha as funções designadas por lei e pelo estatuto do partido (artigo 17, mas ver também artigos 53–9).

Tanto a Constituição (artigo 68) como a lei nº 2820 (artigo 91) proibiram o estabelecimento de sub-organizações voltadas para jovens, mulheres, e também sub-organizações trabalhistas. Entretanto, o parágrafo seis do artigo 68 da Constituição foi revogado pela GAN em 1995, e o artigo 91 da lei nº 2820 foi revogado em 1999. A partir de 1999, os partidos políticos tiveram a liberdade de estabelecer órgãos auxiliares em suas organizações em todo o país.

Os partidos políticos normalmente têm um vice-líder partidário encarregado de tarefas programáticas, como assuntos políticos ou eleitorais. Entretanto, estes órgãos consistem realmente em um pequeno número de pessoas, refletindo o modelo de grupo elitista de ativistas. Em geral, membros individuais, locais ou sub-organizações dos principais partidos não têm voz neste processo, devido à forte centralização e ao domínio dos órgãos executivos e de decisão central.

Não existe um estudo sistemático dos meios e da qualidade da comunicação entre os partidos políticos e o eleitorado, inclusive entre os membros do

partido. A maioria dos partidos políticos têm acesso à Internet e a páginas *web* para comunicação eletrônica. Os principais partidos, em particular, estabeleceram uma unidade de informação e comunicação através da qual recolhem as dúvidas do público e dos membros do partido e disseminam informação. Deputados e lideranças partidárias também visitam regularmente organizações partidárias locais em vários distritos eleitorais para manter contato corpo-a-corpo com as pessoas. Delegações partidárias locais visitam também as sedes dos partidos em Ancara para se informarem sobre o processo político. Em época de eleição, é dada aos partidos a oportunidade de fazer propaganda através do rádio e da televisão, alinhada com as provisões da lei nº 298 e 3984. Alguns dos principais partidos, por exemplo o PJD e o PP, estabeleceram escolas partidárias para oferecer ensino e seminários para membros do público e ativistas do partido.

De acordo com a Constituição (artigos 67 e 76) e a lei nº 2839 do PPL (artigos 10, 11 e 12) qualquer cidadão da República da Turquia com mais de 30 anos pode se candidatar à eleição. A lei nº 2820, artigo 37 estipula que os partidos podem incluir na sua lista de candidatos aqueles indivíduos considerados aptos segundo um dos procedimentos estabelecidos nos estatutos dos partidos em conformidade com os princípios de uma votação livre, secreta e igualitária, e uma contagem aberta. Eleições prévias são realizadas sob a administração e supervisão do tribunal eleitoral de acordo com os procedimentos e princípios estabelecidos na lei nº 2820, artigos 41–52. Nas eleições gerais de 2002, o PPR (em 11 províncias) e o PCV (em 28 províncias) realizaram prévias. Entretanto, quase todos os partidos políticos selecionaram seus candidatos através de comitês executivos centrais onde o líder do partido tem a autoridade final.

Qualquer cidadão apto pode inscrever-se individualmente para ser um candidato independente a uma disputa eleitoral. Inscrições devem ser feitas na junta provincial eleitoral, com prazo final no décimo dia seguinte ao dia da eleição prévia (lei nº 2839, artigos 16 e 21 e lei nº 2972, artigo 13).

Em geral, as organizações partidárias locais não exercem qualquer influência no processo de nomeação e na adoção de programas partidários. O processo de nomeação é realizado sob o monopólio do comitê executivo central do partido e tem tendências oligárquicas. Entretanto, em eleições locais ou eleições gerais a organização partidária local pode algumas vezes determinar a lista do partido para eleições em pequenos distritos eleitorais onde fatores socioeconômicos tais como famílias influentes podem contrabalançar o peso do partido central.

Em termos práticos, a liderança partidária, incluindo o líder do partido e o comitê executivo central, é a única autoridade no processo decisório na maioria dos principais partidos políticos na Turquia. Isto é imposto pela Lei de Partidos Políticos e pela cultura política, que encoraja o forte centralismo e o predomínio das personalidades, embora isso varie de partido para partido, de acordo com sua cultura organizacional informal. Por outro lado, alguns dos partidos políticos menores ou marginais parecem ter um sistema decisório, poder-se-ia dizer, participativo e democrático.

Obedecendo às emendas constitucionais de 1995 e 1999, os partidos se engajam politicamente em cooperação com organizações como associações, sindicatos de trabalhadores, fundações, cooperativas e organizações profissionais. Tradicionalmente, a União das Câmaras e Bolsas (TOBB) está vinculada aos partidos de centro-direita, isto é, o Partido da Justiça nos anos 1960 e 1970, o PP nos 1980, o PCV nos 1990 e, atualmente, o PJD. A Associação Turca de Industriais e Empresários (TUSIAD) preferiu influenciar os partidos do governo e de oposição de forma autônoma. A Associação de Industriais e Empresários Independentes (MUSIAD) apoiou claramente o PJD desde o começo. Recentemente, sindicatos de trabalhadores que representam interesses variados da direita para a esquerda estabeleceram uma plataforma comum para promover a democracia e os direitos econômicos dos grupos trabalhistas para que estes possam agir de forma independente. Em outras palavras, o relacionamento tradicional entre os sindicatos de trabalhadores e os partidos de centro-esquerda vem diminuindo. Entretanto, o declínio na força da vida associativa na Turquia, por um lado, e as tendências cartelistas e de partidos-ônibus, por outro, tornaram estes vínculos entre os partidos e as organizações societárias menos importantes. As tendências centrípetas em particular contribuíram para o surgimento de partidos políticos que não se identificaram com grupos específicos dentro da sociedade para a corrida eleitoral.

Desde o surgimento das políticas multipartidárias em meados dos anos 1940, exceto pelo exemplo do pró-islâmico Partido do Bem-Estar, que foi proibido pelo Tribunal Constitucional em 1998, os partidos políticos da Turquia têm mostrado as características de modelos cartelistas, elitistas e de partidos-ônibus com tendências clientelistas. Além dos problemas dos direitos de filiação, as organizações partidárias locais continuam inativas entre as eleições, quase não fazem nada no que se refere ao treinamento de ativistas e são dominadas pelos centros dos partidos. A participação dos filiados em atividades regulares do partido é moderada nos partidos principais.

V. AVALIAÇÃO GERAL

Embora os partidos políticos estejam entre as instituições menos confiáveis, ainda desempenham uma importante função no sistema político no que se refere a vincular o povo ao centro (input) e influenciar o processo de elaboração de políticas (output), seja como governo ou como partidos de oposição. O arcabouço legal e especialmente a cultura apolítica que floresceu depois dos anos 1980 são importantes obstáculos a uma efetiva participação política na Turquia. Nas últimas décadas, foram alcançadas algumas melhorias legais. Entretanto, devido à atual cultura sociopolítica da Turquia, a participação da mulher em partidos políticos e em cargos eletivos continua a ser uma questão importante. Estruturas hierárquicas e oligárquicas, e tendências dentro de organizações políticas e outras desencorajam as pessoas a tomar parte ativa nestas organizações. Até recentemente, os partidos políticos não tinham quaisquer sub-organizações para jovens e questões relativas a gênero devido a proibições legais. Além disso, tanto o governo central quanto os governos locais não encorajam modelos participativos para o processo decisório. E, de mais a mais, indiferença, apatia e o impacto psicológico da 'cidadania irresponsável' podem ser vistos como fatores individuais que dificultam a participação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

KALAYÇIO LU, Ersin. "Elections and Party Preferences in Turkey: Changes and Continuities in the 1990s", in: *Comparative Political Studies* (27), pp. 79-87, 1994.

LEITURAS ADICIONAIS

ÇARKO LU, Ali / ERDEM, Tarhan / KABASAKAL, Mehmet / GENÇKAYA, Ömer Faruk (eds.) *Siyasi Partilerde Reform [Reform in Political Parties]*, Istanbul: TESEV, 2000.

HAZAMA, Yasushi. *Electoral Volatility in Turkey. Cleavages vs. Economy*, Tokyo: IDE-JETRO, 2007.

RUBIN, Barry / HEPER, Metin (eds.) *Political Parties in Turkey*, London: Frank Cass. Major obstacles The KAS Democracy Report 2007 352, 2002.

KALAYÇIO LU, Ersin / ÇARKO LU, Ali. *Turkish Democracy Today: Elections, Protest and Stability in an Islamic Society*, London: I. B. Tauris, 2007.

SAYAR, Sabri / ESMER, Yılmaz (eds.). *Politics, Parties, and Elections in Turkey*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002.

ÖZBUDUN, Ergun. *Contemporary Turkish Politics*, Boulder / London: Lynne Rienner Publishers, 2000.

1. ÖMER FARUK GENÇKAYA: professor associado da Bilkent University, Ankara.

Estrutura organizacional partidária na República Checa: consolidação democrática¹

BŘETISLAV DANČÁK, VÍT HLOUŠEK

I. CONDIÇÕES GERAIS

Sistema político

A República Checa foi estabelecida como Estado independente no dia 1 de janeiro de 1993, após a desintegração da República Federativa Tcheca e Eslovaca. A transição da República Checa para a democracia começou em novembro de 1989, com a queda do regime comunista.

A constituição adotada em 1992 estabelece que o sistema político da República Checa é uma democracia parlamentar. O Parlamento Bicameral da República Checa é formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado e tem legitimidade direta. A Câmara dos Deputados possui 200 membros e o Senado tem 81 senadores. A posição do parlamento é realmente essencial para as relações mútuas entre os órgãos centrais. O modelo é um bicameralismo assimétrico, já que os poderes da Câmara dos Deputados são decisivos em comparação com os do Senado tanto no processo legislativo quanto no controle do executivo (o governo).

1. Este artigo foi ampliado a partir do arcabouço do projeto de pesquisa "Atores Políticos na República Checa no processo de europeização e internacionalização do espaço político", Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais da República Checa (código No. 1J 002/04-DP1).

O parlamento elege um presidente em uma sessão conjunta das duas câmaras. Embora o presidente tenha poder para nomear e demitir o primeiro-ministro e os ministros em geral, por exemplo, e também exerça um poder limitado de veto sobre leis aprovadas pelo Parlamento, sua posição formal é relativamente fraca. O veto do presidente pode ser anulado por uma maioria simples de todos os membros do Parlamento e o governo depende da confiança da Câmara dos Deputados. O poder executivo é exercido pelo governo.

Os partidos políticos têm uma posição muito forte dentro do sistema político checo, sua formação e suas atividades são definidas pela constituição e por leis específicas. Na tipologia de Sartori, o sistema político checo é classificado como um parlamentarismo controlado por partidos, em que o Parlamento é investido do direito de controlar o executivo, e o sistema político é baseado na competição entre partidos políticos internamente disciplinados e estáveis.²

Sistema eleitoral

A Câmara dos Deputados é eleita por representação proporcional para um mandato de quatro anos. No período entre 1992 e 1998, a cláusula de barreira era de 5% para partidos concorrendo individualmente, 7% para coalizões de dois partidos e 11% para coalizões de quatro ou mais partidos. As vagas foram disputadas em duas votações, a primeira delas em oito distritos eleitorais relativamente grandes, a segunda em âmbito nacional (fórmula Hagenbach-Bischoff).

De 1998 a 2001, o ODS e o ČSSD prepararam um conjunto de reformas eleitorais que pretendiam aumentar a desproporcionalidade dos resultados eleitorais através de um sistema de 35 distritos eleitorais com um número pequeno de cadeiras, usando uma fórmula eleitoral d'Hondt modificada, o que teria favorecido os partidos maiores. Essa reforma, no entanto, foi proclamada inconstitucional pela Corte Constitucional em 2001. As eleições em 2002 e 2006 foram realizadas sob uma nova lei eleitoral que estabeleceu 14 distritos eleitorais (idênticos às fronteiras das regiões, com variações de tama-

2. O artigo 5 da constituição afirma que 'o sistema político se baseia na fundação livre e voluntária de partidos políticos e na competição entre eles, respeitando-se os princípios democráticos básicos e rejeitando a violência como um meio de promoção de seus interesses.'

nho entre 5 e 25 cadeiras), usando a fórmula d'Hondt e, portanto, com uma única votação. Atualmente, a cláusula de barreira é de 5% para um partido, 10% para uma coalizão de dois partidos, 15% para três partidos e 20% para quatro ou mais partidos.

Especialmente nos anos 1990, a cláusula de barreira elevada reduziu significativamente o número de partidos representados no Parlamento, o que levou a uma alta proporção de votantes não representados. Porém, em função da rápida consolidação e estabilização do sistema político checo, o impacto do sistema eleitoral não deve ser superestimado.

Regulamentação legal dos partidos políticos

As atividades dos partidos políticos são guiadas pela lei nº 424/1991, que aborda a associação dentro dos partidos políticos e dos movimentos políticos, e sua última emenda data de 2006. Os partidos e movimentos precisam se registrar no Ministério do Interior acrescentando o nome do partido ou movimento ao registro de partidos e movimentos³, mas os partidos são mantidos totalmente separados do Estado. Só cidadãos da República Checa maiores de 18 anos podem se tornar membros de partidos políticos. Além disso, também podem ser membros de apenas um partido ou movimento. As propostas de registro de partidos políticos e movimentos devem ser submetidas por um comitê preparatório de pelo menos três membros. A proposta deve ser acompanhada por uma petição assinada por pelo menos mil cidadãos que solicitam a fundação do partido ou movimento. O nome do partido e sua abreviação devem ser significativamente diferentes dos nomes dos partidos e movimentos já ativos na República Checa, para evitar qualquer confusão.

3. A lei afirma que 'partido e movimentos não podem se estabelecer ou envolver-se em atividades se violarem a Constituição e as leis, ou se seu objetivo for a destruição dos alicerces democráticos do Estado, se seus estatutos forem antidemocráticos ou se seus organismos componentes forem constituídos de modo antidemocrático; se seu objetivo for tomar o poder impedindo outros partidos e movimentos de chegarem ao poder por meios constitucionais, se quiserem lutar para reprimir a igualdade dos cidadãos diante da lei, ou se seu programa ou suas atividades ameaçarem a moralidade, a ordem pública ou os direitos e deveres dos cidadãos. Nesses casos, a Corte Suprema Administrativa banirá as atividades desse partido ou movimento.' A proibição das atividades do partido ou a dissolução deste, em função dos motivos mencionados, só podem acontecer através de uma decisão judicial.

Fundação do partido

Partidos e movimentos não podem se envolver em negócios usando seu próprio nome, mas podem fundar companhias e cooperativas, cujas atividades estão limitadas àquelas previstas em lei (edição, por exemplo). Os partidos podem receber renda do orçamento do Estado da República Checa para ser usada com gastos de campanha ou com as atividades do partido ou movimento; mensalidades dos filiados; doações e legado; aluguel de propriedades imóveis ou móveis; juros sobre aplicações; e o lucro de atividades comerciais de outras pessoas jurídicas criadas pelo partido. Partidos e movimentos devem apresentar um informe financeiro anual à Câmara dos Deputados até o dia 1º de abril de cada ano. Na prática, os partidos são financiados principalmente pelo subsídio do Estado.

Os subsídios para atividades incluem uma quantia fixa anual e um bônus relativo às cadeiras conquistadas. Partidos e movimentos têm direito ao subsídio básico se receberam pelo menos 3% dos votos nas eleições para a Câmara dos Deputados. O subsídio por cadeira é concedido se pelo menos um integrante do partido tiver sido eleito representante, senador, membro da Assembléia Regional ou membro da Câmara de Vereadores da capital Praga. O subsídio base é seis milhões de coroas checas para partidos e movimentos que receberam 3% dos votos nas eleições anteriores para a Câmara dos Deputados. Para cada 0,1% de votos ou fração de 0,1 adicional, o partido ou movimento recebe 200.000 coroas checas por ano, sendo o limite máximo o de 5% dos votos. O subsídio por mandato de deputado ou senador é de 900.000 coroas checas (CZK) ao ano para membros das Assembléias Regionais ou da Câmara de Vereadores. O subsídio para o mandato de deputado ou senador é 900.000 coroas por ano e CZK 250.000 para membros de assembleias legislativas ou da Câmara de Vereadores de Praga. Partidos que receberam 1,5% (ou mais) dos votos para a Câmara dos Deputados têm direito a uma compensação por gastos de campanha (CZK 100 por cada voto dado ao partido).

II. TIPOS DE PARTIDOS POLÍTICOS E ESTRUTURA DO SISTEMA POLÍTICO

Durante os séculos XIX e XX, o sistema partidário checo passou por uma história complicada, com muitas fases descontínuas. Por essa razão, definir seus períodos de desenvolvimento é um exercício discuti-

vel.⁴ A primeira fase do desenvolvimento do sistema partidário checo viu a formação gradual de um movimento político começar no final do século XIX até chegar à forma final de sistema de partidos durante a Primeira República. A segunda fase durou de 1938/1939 até a tentativa Comunista de fevereiro de 1948. O período foi marcado pela limitação de uma ausência total de pluralismo sob uma série de regimes semi-democráticos ou não democráticos no território da República Checa. A terceira fase, durante a qual o Partido Comunista exerceu o monopólio virtual do poder, durou de 1948 a 1989. A quarta fase começou em novembro de 1989 e é a fase vigente até o presente. Este período pode ser dividido em duas subfases: a transição (até as eleições de 1996) e a consolidação (desde então).

No sistema partidário checo só existe uma continuidade limitada entre a situação de depois de 1989 e a situação anterior aos anos 1938–1948. Elementos de continuidade como os partidos remanescentes da União Cristã e Democrática–Partido Popular da Checoslováquia (KDU–ČSL) ou do Partido Comunista da Boêmia e da Morávia (KSČM) são as exceções. Alguns dos partidos permaneceram, mas o sistema partidário como tal é muito diferente. A cristalização dos partidos democráticos centrais só aconteceu após 1989. O primeiro ‘teste de força’ entre partidos políticos em eleições propriamente ditas aconteceu em junho de 1990. Até esse momento, não houvera critérios confiáveis para julgar a relevância política das formações individuais. Além disso, com a exceção da óbvia divisão da segmentação (isto é, em relação à forma do regime) que separa o Partido Comunista e seus oponentes (especialmente o Fórum Cívico – OF), não havia fatores claros que sugerissem um eixo potencial de polarização ou de clivagens no sistema emergente.

A forma embrionária do sistema partidário checo foi delineada pela competição entre o OF e o KSČM. Na época, no entanto, as duas entidades passavam por desenvolvimentos internos que impediam a formação de qualquer tipo de modelo estável para o funcionamento da competição partidária checa.

Essa situação permitiu que o Fórum Cívico dominasse o cenário político em nível federal até que as primeiras eleições livres se realizassem, em 1990. As eleições foram interpretadas, de certo modo, como um plebiscito sobre o

4. Depende muito de como é visto o sistema partidário em vigor entre 1945 e 1948. Se for considerado pluralista e competitivo, pode-se dizer que representa um período específico no desenvolvimento do sistema checo de partidos. Se os desenvolvimentos do final de 1938 forem considerados uma tendência clara para a repressão do pluralismo (ainda que com intensidade variada em períodos diferentes), a etapa entre 1938 a 1948 pode ser vista como uma única fase.

antigo regime comunista. A margem decisiva e surpreendentemente ampla de vitória do OF (mais de 50% dos votos) foi um sinal claro de que a era dominada pelo conflito entre o Partido Comunista e o OF estava terminada.

No entanto, as eleições de 1990 confirmaram ao menos parcialmente a existência de outras segmentações como a divisão entre Estado e Igreja e o separatismo nacionalista. O KDU-ČSL se posicionou ao lado da divisão Igreja-Estado, por exemplo. O ator mais importante do movimento nacionalista foi o regionalista Movimento para Democracia Autônoma – Associação da Morávia e Silésia (HSD-SMS), que tentou personificar os votos de protestos dos morávios da periferia. O moravianismo motivado ética e regionalmente rapidamente esmaeceu como tema político de peso. Desde as eleições de 1996 não houve um partido relevante com orientação similar.

Para a configuração básica da estrutura de divisões relevantes, o período entre 1991 e 1992 foi decisivo. Esta fase se caracteriza por um aumento na importância da clivagem da transformação sócio-econômica. Foi acompanhada por uma consolidação gradual dos atores mais importantes da direita e esquerda checas. A importância das outras divisões foi declinando paulatinamente. Nas eleições de 1992, a segmentação sócio-econômica definiu tanto a direita (Aliança Civil Democrática – ODA, Partido Democrata Cívico – ODS, Partido Democrata Cristão – KDS, KDU-ČSL) quanto a esquerda (Movimento Cívico – OH, HSD-SMS, União Liberal-Social – LSU, Partido Checo SocialDemocrata – ČSSD, KSČM) com a única exceção do nacionalista, populista e radical Movimento para a República–Partido Republicano da Tchecoslováquia–SPRRSČ. Essa divisão foi fortalecida pela existência da coalizão de direita entre ODS, ODA e KDU-ČSL de 1992 a 1996, e veio daí a existência da oposição de esquerda e de centro-esquerda.

Graças à homogeneidade cultural da população checa, não houve outra divisão significativa nessa etapa. A consolidação da transformação sócio-econômica como linha de divisão fundamental do sistema partidário checo também promoveu o processo de integração dos partidos (isto é, opções eleitorais) na direita, que se expressa simbolicamente na fusão do ODS com o KDS, e talvez até mais na esquerda, onde o KSČM caiu no ostracismo através de um acordo informal mas consistente entre os outros partidos, enquanto o ČSSD, pró-sistema, ganhou hegemonia na esquerda política, como ficou refletido nas eleições para a Câmara dos Deputados em 1996.

As eleições de 1996 confirmaram a tendência para uma maior simplificação e transparência no sistema de partidos políticos relevantes. O número de atores representados na Câmara dos Deputados foi reduzido a seis. A cam-

panha da eleição foi claramente dominada por questões econômicas e pela competição dentro do esquema direita-esquerda. O ODS reforçou os sucessos da transição, que descrevia (claro que de modo prematuro) como terminada, enquanto o ČSSD acentuava os princípios de uma economia social de mercado, da descentralização e do desenvolvimento sustentável. As eleições foram decididas entre essas duas formações. As eleições resultaram em um impasse, já que os partidos da antiga coalizão só conquistaram 99 cadeiras e os partidos sem potencial de coalizão (KSČM, SPR-RSČ) conquistaram um total de 40 cadeiras.

De 1996 a 1998, a importância da transformação sócio-econômica foi continuamente fortalecida. Todos os partidos políticos relevantes se definiram de modo claro e inequívoco ao longo do eixo direita-esquerda. Essa divisão sócio-econômica não só foi decisiva para a competição entre os partidos como também foi um fator determinante para a identificação e preferência do eleitorado por seus representantes políticos. O eixo direita-esquerda se solidificou como o ponto mais importante e refletiu o domínio da clivagem da transformação sócio-econômica. Também se tornou o aspecto de orientação mais importante no processo de configuração da escala de valores e identificação eleitoral. O período entre 1992 e 1996 também registrou um certo desvio do eleitorado checo para a esquerda.

Uma sondagem sobre preferências eleitorais e atitudes na época mostrou uma nova dimensão que começava a surgir ao longo dessa linha que poderíamos rotular de uma contra-clivagem “axiológica” baseada nos valores dos defensores do modelo liberal, por um lado, e nos valores de atitudes político-culturais e sociais, por outro.

Embora essa divisão fosse menos importante nas etapas iniciais, sua importância foi crescendo desde o final dos anos 1990. Ao mesmo tempo, a orientação dos votantes ao longo dessa divisão correspondia de certo modo à dimensão direita-esquerda.

Esses processos, sem dúvida, também foram estimulados pela estabilização básica dos programas dos partidos políticos. Depois de 1998, nenhum dos partidos checos relevantes dependia mais do tipo de figura carismática de liderança que havia sido indispensável na fundação dessas instituições. (Václav Klaus para o ODS, Miloš Zeman para o ČSSD). Todos eles agora possuíam um programa relativamente detalhado que permitia que se fizessem distinções ideológicas claras. No entanto, isso não significa que todos os partidos estavam unificados internamente. Dentro do ODA, especificamente, havia um conflito entre os defensores de valores políticos relativamente libe-

rais e entre os defensores de valores políticos e sociais mais conservadores. Em 1997/1998, opiniões divergentes dentro da coalizão KDU-ČSL trouxeram à tona diferentes graus de boa vontade para aceitar políticas economicamente liberais.

A complexa situação de impasse após as eleições parlamentares em 1998 foi resolvida graças a um convênio entre o ČSSD e o ODS (Acordo para a Criação de Ambiente Político Estável na República Checa) – o chamado ‘Acordo de Oposição’. Estabeleceu regras para a relação entre os dois partidos políticos e permitiu a criação de um governo de minoria pelo ČSSD. No entanto, grande parte das propostas de novos mecanismos no sistema político checo que os partidos aprovaram (como mudanças na lei eleitoral) não chegaram a se concretizar.

Apesar disso, o Acordo de Oposição teve um efeito fundamental no formato da competição entre os partidos na fase de 1998 a 2002. Os partidos menores, como o União da Liberdade (US), criado a partir da divisão do ODS em 1997/1998, o KDU-ČSL, o ODA, e a União Democrática (sem nenhuma cadeira no Parlamento) formaram a chamada Coalizão Quad para as eleições senatoriais em 1998.⁵ Sua *raison d'être* se baseava na crítica da constelação criada pelo Acordo de Oposição, que era retratado como um cínico acordo de cartel que pretendia limitar as instituições democráticas da República Checa (especialmente em relação às mudanças propostas para a Constituição e para a Lei Eleitoral elaborada para fortalecer os elementos do sistema de maioria).

A situação anterior às eleições parlamentares foi típica em diversos fatores. Durante o período entre 1998 e 2002, o ODS experimentou um tipo de regeneração, superando seus problemas com financiamento suspeito e problemas pessoais relacionados com a divisão do que se tornaria o US. A eleição

5. No dia 1º de setembro de 1998, um acordo de coalizão foi assinado entre KDUČSL, US, ODA, e a União Democrática (DEU) para a formação de uma lista conjunta para as eleições ao Senado no outono de 1998. Nessa fase, os líderes dos partidos menores, Ratibor Majzlík (DEU) e Daniel Kroupa (ODA), não ocultaram que a idéia era uma fusão gradual desses atores políticos. Mais tarde, o DEU realmente se fundiu com o US. Essa não seria, porém, a forma final da coalizão Quad. No começo de 2002, a tensão cresceu entre os parceiros da coalizão em relação à dívida do ODA de 45 milhões de coroas checas. Apesar dos acordos anteriores sobre o pagamento da dívida do ODA no fim de janeiro ou no começo de fevereiro de 2002, a coalizão Quad se desintegrou. No dia 1º de fevereiro de 2002, o presidente, Karel Kühnl, renunciou ao posto de líder da virtualmente não existente coalizão Quad. KDU-ČSL e US-DEU formaram uma lista comum para a eleição da Câmara dos Deputados em 2002.

de seu presidente de longa data, Václav Klaus, como presidente da República em 2003 também ajudou a estabilizar o partido.

A forte posição do ČSSD permaneceu estável mesmo depois do carismático Miloš Zeman ser substituído por Vladimír Špidla, muito menos controverso. Sob a liderança de Under Špidla, o partido se distanciou do estilo mordaz e retórico de Zeman. Também buscou transmitir a imagem de um partido democrata-social moderno da Europa Ocidental. Ao mesmo tempo, reforçou sua retórica e o foco de seu programa para a agenda social-democrática tradicional (políticas sociais e assuntos relacionados) e, no contexto da integração da República Checa à União Européia, o partido começou gradualmente a se apresentar como uma formação que apoiava claramente esse processo.

A coalizão formada por US-DEU e por KDU-ČSL estava em uma posição mais complexa. Após os problemas do ODA e da anterior coalizão Quad, as propostas de um novo estilo político não pareceram muito críveis. A atitude positiva forte compartilhada pelos dois partidos da coalizão em relação à integração na União Européia não foi motivação suficiente para os votantes. A coalizão afundou nas eleições⁶. Já a posição do KSČM melhorou consideravelmente. Em uma situação onde o esquerdista ČSSD havia ficado no poder durante quatro anos, era lógico que os eleitores de esquerda insatisfeitos se desviassem para o KSČM.

No entanto, o ČSSD ganhou as eleições em 2002 e o ODS ficou em segundo lugar. O KSČM e a coalizão US-DEU e KDU-ČSL também conquistaram cadeiras no Parlamento. Essas eleições confirmaram o declínio contínuo do número de partidos relevantes. Nenhum outro grupo superou a barreira dos 5%. Além disso, só dois grupos de candidatos (a Associação De Candidatos Independentes e o Partido Verde) receberam mais de 2% dos votos, nenhuma outra formação conseguiu mais de 1%. Finalmente, um governo de coalizão liderado por Vladimír Špidla foi formado, reunindo o ČSSD e os dois partidos da coalizão. O governo obteve uma maioria muito frágil de 101 votos.

Os eventos após as eleições de 2002 trouxeram uma nova dinâmica para o sistema partidário checo, indicando tendências potencialmente identificáveis, mas a avaliação final dessas mudanças terá de esperar pelo menos até as próximas eleições parlamentares. Em setembro de 2002, um novo partido –

6. No verão de 2001, algumas sondagens mostraram a coalizão Quad recebendo o apoio de quase 30% dos votantes, mas seu resultado real em junho de 2002 foi 14,28%.

os Democratas Europeus (ED) – foi fundado pelo ex-prefeito de Praga, Jan Kasl, que anteriormente havia sido membro do ODS. O objetivo declarado de Kasl era abrir uma confiável nova alternativa ao ODS na direita. O partido se estabeleceu com sucesso relativo nas eleições de novembro para a Câmara de Vereadores da cidade de Praga e começou a construir uma estrutura nacional. Saiu-se bem nas eleições para o Parlamento Europeu em 2004, quando se apresentou com uma formação declaradamente pró-Europa. Para as ‘Eleições Europeias’, concorreu junto com a Associação de Independentes e o grupo conquistou 11% dos votos.⁷

Sua participação no governo junto aos Social-democratas após as eleições de 2002 desencadeou uma longa crise interna na US-DEU. A presidente, Hana Marvanová, pediu demissão como forma de protesto contra os acordos políticos que o partido foi forçado a aceitar para ser parte da coalizão. A crise prejudicou o trabalho do partido no Senado e teve um efeito particularmente negativo sobre as eleições municipais no outono de 2002. Em janeiro de 2003, Petr Mareš se elegeu presidente com a tarefa de estabilizar a posição do partido. US-DEU tentou revitalizar seu programa apresentando-se como uma formação claramente liberal (com um grupo de documentos batizado de Agenda 21), mas foi em vão. A US-DEU, concorrendo em cooperação com o ODA, o LiRA e o Cesta změny (Caminho de Mudança) na União dos Democratas Liberais fracassou nas eleições para o Parlamento Europeu e só conquistou 1,69% dos votos. Como consequência disso, Mareš foi substituído por Pavel Němec como cabeça do partido em junho de 2004, mas a queda livre do partido continuou.

Os resultados das eleições para o Parlamento Europeu foram mais positivos para a direita checa. O ODS venceu com 30% dos votos, enquanto o KDU-ČSL manteve sua posição com 9,6%; só o US-DEU afundou. O KSČM também se saiu bem (20,3%) e ficou em segundo lugar, atrás do ODS. O ČSSD, porém, sofreu uma debacle, conseguindo apenas 8,8% dos votos.

Depois de sua fraca participação nas ‘Euro-eleições’, o ČSSD passou por uma crise interna que teve como resultado a renúncia de Vladimír Špidla como chefe do Governo e do partido. A liderança do partido foi assumida por

7. A participação foi muito baixa, 28,32%. Em janeiro de 2006, o SNK e o ED se fundiram, formando o SNK Democratas Europeus. O líder deste partido de orientação liberal é Jana Hybáčková. Nas eleições parlamentares de 2006, esse partido conquistou apenas 2,08% dos votos.

Stanislav Gross, que se tornou primeiro-ministro em 26 de julho de 2004. A coalizão entre o ČSSD, o KDU-ČSL e o US-DEU foi preservada. No começo, Gross obteve um relativo sucesso e conseguiu impedir a queda do ČSSD nas eleições. Sua abordagem pragmática, porém, se chocou com a oposição da ala esquerda interna, representada principalmente por Zdeněk Škromach, que disputou com Gross a liderança do partido. Durante as conferências regionais, ficou claro que a maioria apoiava Gross. No entanto, sua posição ficou abalada no começo de 2005 em função do financiamento obscuro de seu apartamento e dos negócios da mulher dele. O caso cresceu até se tornar uma crise governamental, e o presidente do KDU-ČSL Miroslav Kalousek exigiu a renúncia de Gross, mesmo mantendo a coalizão, e Gross exigiu a renúncia dos ministros do KDU-ČSL. A crise se resolveu quando o arrojado Jiří Paroubek (ČSSD) assumiu o cargo de primeiro-ministro. A coalizão governante continuou existindo, mas passou a trabalhar mais e mais com o KSČM no Parlamento.

A campanha das eleições de 2006 divergiu do padrão usual. Por um lado, foi conduzida profissionalmente, com a aplicação bem sucedida de elementos de marketing político. Por outro, sinalizou a bipolarização da opinião pública checa. Como os resultados demonstram, a campanha foi efetivamente um duelo entre os dois partidos mais fortes, o ČSSD à esquerda e o ODS à direita. Os dois partidos aumentaram sua porcentagem de votos. Outras cadeiras do Parlamento foram conquistadas pelo KSČM e pelo KDU-ČSL. O Partido Verde conquistou cadeiras pela primeira vez, um reflexo da demanda crescente de parte do eleitorado por valores pós-materialistas. O resultado das eleições, porém, criou um impasse entre a esquerda (ČSSD e KSČM) e a direita (junto com os Verdes) que conquistaram 100 cadeiras cada uma.

As negociações de coalizões pós-eleições foram levadas a cabo pelo líder do vitorioso ODS, Mirek Topolánek, que se dirigiu primeiro aos Democratas Cristãos e aos Verdes. Seu objetivo era criar uma coalizão tripartite. Porém, em função do empate nos resultados das eleições, tornou-se necessário iniciar conversações sobre o apoio do Governo com os Democratas Sociais de Jiří Paroubek. Os comunistas foram totalmente excluídos das negociações. Qualquer movimento em direção à criação de um governo funcional dependia da postura do ČSSD. O líder dos Social-Democratas rejeitou propostas de maior participação no partido ao formar um governo liderado por Topolánek. Durante vários meses de reuniões, não se chegou a nenhum consenso entre os partidos democráticos. Finalmente, no dia 4 de setembro de 2006, o presidente designou Mirek Topolánek como chefe de um gabinete minoritário for-

mado pelo ODS e alguns independentes. De acordo com a Constituição, o Governo requer um voto de confiança da Câmara dos Deputados em até 30 dias após sua nomeação. Perdeu o voto no começo de outubro.

Com a aproximação de eleições municipais e no Senado, o presidente adiou a nomeação de um novo primeiro-ministro. As eleições locais e o primeiro turno das eleições ao Senado foram realizadas em 20–21 de outubro de 2006; o segundo turno aconteceu uma semana depois. O resultado confirmou o ODS como o partido mais forte, e o presidente decidiu, no dia 8 de novembro de 2006, encarregar novamente a Mirek Topolánek a formação de um gabinete. Uma coalizão entre ODS, KDU-ČSL e os Verdes se reuniram e o governo obteve então o voto de confiança em janeiro de 2007.

A partir de agosto de 2006, 84 partidos políticos foram sendo registrados na República Checa, oito dos quais não estão mais ativos. Além disso, 42 movimentos políticos foram registrados, sendo que dois deles não estão mais ativos. Apenas cinco dos partidos podem ser considerados partidos políticos significativos atualmente (ver a tabela 1). Para detalhes adicionais, incluímos uma descrição da União da Liberdade, que perdeu sua relevância após as eleições de 2006.

O Partido Comunista da Boêmia e da Morávia KSČM foi fundado originalmente em 1921 como Partido Comunista da Checoslováquia, quando a ala revolucionária esquerda do Partido Social-Democrata se separou. Originalmente na periferia política, chegou ao poder durante a Frente Nacional (1945–1948); entre 1948 e 1989 foi o Partido-Estado do regime do real socialismo. O atual KSČM foi fundado no dia 21 de dezembro de 1989. Estabeleceu-se como contraparte do Partido Comunista da Eslováquia. No dia 7 de abril de 1992, o KSČ deixou de existir como uma federação do KSČM e do KSS. Apesar de algumas tentativas de reforma no começo dos anos 1990, o partido continua sendo um Partido Comunista relativamente ortodoxo dentro do contexto centro-europeu, resistente às tendências reformistas.⁸

Assim, permanece na oposição desde 1989, e um acordo informal para deixá-lo no ostracismo vem sendo seguido.

8. Como o processo de reforma do KSČM foi bloqueado, vários grupos paulatinamente se desligaram. O Fórum Democrático Checoslovaco, o Partido Trabalhista Democrático, o Partido da Esquerda Democrática e o Bloco da Esquerda foram criados nessa situação. Além disso, havia a nova União do Povo da Salvação Nacional e Social, de tendência neostalinista, que se rebatizou KSâ in 1999.

A rejeição do partido à reforma se reflete no seu programa. O KSČM promove ideais comunistas enquanto declara seu apoio à democracia parlamentarista e reconhece o desprezo pelos ideais comunistas durante a era do real socialismo. O objetivo das atividades do partido é ‘a construção de uma sociedade socialista moderna’, que o partido define como uma sociedade democrática, autônoma, pluralista econômica e politicamente, próspera e socialmente justa.’ Em sua retórica, o KSČM enfatiza questões sociais e se apresenta como um partido que defende os interesses dos menos privilegiados socialmente. Declara a necessidade do pluralismo nas formas de posse das propriedades, enquanto defende um setor estatal amplo. Frequentemente critica os supostamente crescentes índices de criminalidade, e se apresenta como um partido da ‘ordem’. Declara seu apoio à expansão do alcance da democracia direta. Na política internacional, se opõe à permanência checa na OTAN e assume postura negativa em relação à União Européia.

O Partido Social-Democrata original foi fundado dentro do contexto do Partido Pan-austriaco, de 1874. Quatro anos depois, o partido social-democrata checoslovaco foi fundado. Em 1918, os social-democratas checos e eslovacos se fundiram, criando o Partido Social Trabalhista Checoslovaco. O partido foi restaurado em 1945, mas só na parte checa, como Partido Social Democrático Checoslovaco. Em junho de 1948, o ČSSD foi forçosamente absorvido pelo KSČ e continuou suas atividades no exílio. Exceto por tentativas de restabelecer o Partido Social Democrático em 1968, não renovou suas atividades até o dia 19 novembro de 1989. Depois de solucionar disputas entre vários grupos, o ČSSD se consolidou em seu congresso interno em 1990. Em 1991, fundiu-se com o Obroda (Renovação), composto por antigos membros do KSČ que haviam sido expulsos após 1968. Em 1993, o ČSSD foi rebatizado como Partido Social-democrata Checo e elegeu Miloš Zeman como líder. Ele gradualmente fez com que o partido deixasse de ser uma formação marginal para se tornar um bem-sucedido partido da ala esquerda que alcançou a hegemonia do sistema esquerdista. O ČSSD foi o partido da situação entre 1998 e 2006.

Na República Checa, o ČSSD representa um moderno partido social-democrata, com uma orientação similar a de seus equivalentes ocidentais europeus, social-democratas e socialistas e em sintonia com sua filiação às organizações partidárias internacionais européias. O ČSSD proclama os princípios de ‘liberdade, democracia, justiça social, solidariedade e responsabilidade ecológica, através da democracia direta e parlamentarista.’ Desde a saída de Miloš Zeman como líder do governo, o partido de certa forma suavizou

sua retórica. Promove políticas econômicas e sociais padrão e apoio à entrada da República Checa na OTAN e especialmente na UE.

O Partido Verde foi fundado em 1990 e apenas por uma pequena margem não conseguiu lugares no Parlamento naquele ano. Em 1991, fundiu-se com formações agrárias e socialistas menores, criando a União Social Liberal, que conquistou cadeiras no Parlamento em 1992. No entanto, perderia sua representação parlamentar em 1995, quando seu presidente e único representante no Parlamento passou para o ČSSD. Em 1996, o partido não apresentou a taxa de registro para a eleição e nas eleições seguintes conseguiu apenas 1,12% em 1998 e 2,36% dos votos em 2002. Durante os anos 1990, o partido teve sérios problemas, a base interna estava fragmentada e havia disputas internas entre os defensores de diferentes ortodoxias ecológicas. Somente em 2005, quando o experiente político Martin Bursík (antigo membro do OF, do OH, e do KDU-ČSL) se tornou líder, o partido conseguiu se consolidar internamente. Nas eleições ao Parlamento de 2006, o Partido Verde conquistou várias cadeiras. O perfil político desse partido é similar ao de suas contrapartes da Europa Ocidental; os Verdes checos também se concentram em temas pós-materialistas. Em função das circunstâncias especiais das eleições de 2006, eles preferiram trabalhar com o ODS e o KDUČSL e não com o ČSSD.

Em 1919, foi fundado o Partido do Povo Checoslovaco, integrando vários partidos cristãos e cristãos socialistas da Boêmia e da Morávia. Os primeiros esforços para criar um partido de orientação cristã datam de 1896, quando a encíclica *Rerum Novarum*, de Leão XIII, serviu como poderoso estímulo. O ČSL se estabeleceu como partido de peso durante a era da Primeira República e manteve seu status entre 1945 e 1948. Depois, permaneceu como partido ativo durante a Frente Nacional. Ao mesmo tempo, houve também um ČSL paralelo no exílio. No final dos anos 1980, um forte grupo de saudosistas emergiu no ČSL. Em 1990, o ČSL cooperou com o Partido Democrata Cristão (KDS) e com outros organismos em uma coalizão para a eleição, chamada União Cristã e Democrática. O KDU desmoronou em 1991 e foi substituído pelo movimento KDU, que se fundiu com o ČSL na primavera de 1992. O partido usa seu nome atual desde então (registrado no dia 2 de abril de 1992). De 1992 a 1998, o partido foi dirigido por Josef Lux. Esse foi o período mais bem sucedido para o partido após 1989. O KDU-ČSL mais tarde passou a fazer parte da Coalizão Quad. Desde 2002, opera de modo independente e faz parte das coalizões do governo com o ODS e o ČSSD.

O programa do partido proclama seus alicerces cristãos, mas formalmente o partido se define como não confessional, embora muitos de seus membros sejam ativos na Igreja Católica. Em termos políticos, se distingue do liberalismo e da democracia social. Seu modelo preferencial é uma economia social de mercado, embora a posição da KDU-ČSL em questões econômicas seja relativamente flexível – e não totalmente unificado internamente. Uma característica que define a KDU-ČSL é sua ênfase no apoio à comunidade e à família. Compartilha as perspectivas de outras estruturas democratas cristãs na Europa (Partido Europeu do Povo), e suas posições na OTAN e na EU refletem isso.

A União da Liberdade (US) se iniciou no começo de 1998 como produto dos conflitos dentro do ODS em 1997 e 1998. O partido foi registrado em 22 de janeiro de 1998 e foi capaz de atrair não apenas membros antigos do ODS, mas também um número de pessoas que anteriormente não estavam envolvidas com políticas partidárias, assim como membros de partidos menores da ala direita, como o ODA. No dia 1º de janeiro de 2002, o US se fundiu com o pequeno União Democrática, (DEU) formando um partido chamado União de Liberdade- União Democrática (US-DEU). Atualmente, o partido usa o nome mais curto de União. O US e depois o US-DEU participaram ativamente da coalizão Quad, e sua sucessora, a coalizão US-DEU e KDU-ČSL, se dissolveu depois de perder as eleições de 2002. Desde então, tornou-se um partido marginal.

Em seu programa, o partido originalmente assumiu diversos conceitos do ODS e tentou se apresentar como uma formação de tendência liberal que representava principalmente a classe média. Enfatizava a responsabilidade dos “cidadãos” por seu próprio bem-estar. Elaborava vagamente termos como ‘sociedade de informação’ ou ‘a nova economia’. Na área de política externa, o partido é muito pró-Atlântico e pró-europeu.

O ODS foi fundado como um dos partidos sucessores do OF. Aglutinou-se ao redor do ex-presidente do OF, Václav Klaus, que defendia a mudança do OF, de um movimento amplo para um partido político clássico de tendência direitista. A transformação do OF fracassou e ele se desmantelou em fevereiro de 1991. O congresso fundador do ODS foi realizado em 20–21 de abril de 1991. Desde o começo o ODS tentou absorver os partidos menores da direita checa. Em 1992, formou uma coalizão eleitoral com o KDS, e em março de 1996, o KDS se integrou ao ODS. Uma facção minoritária do KDS passou para o KDU-ČSL. Em 1997 e 1998, o partido experimentou uma crise causada pelo financiamento obscuro que desencadeou um

conflito interno cuja conseqüência foi a divisão do US e logo levou à queda do governo de Klaus. Do ponto de vista do ODS, a crise se resolveu no congresso do partido, realizado em Poděbrady em dezembro de 1998, em que Klaus foi bem sucedido na defesa de sua liderança. Após as eleições de 1998, o partido assinou o Acordo de Oposição com o ČSSD. Desde 2002, tem feito oposição padrão. Em novembro de 2002, Mirek Topolánek substituiu Klaus como líder do partido.

O programa do ODS combina elementos liberais e conservadores. O ODS se auto-proclama um partido 'de cidadãos capacitados, empreendedores e auto-confiantes que são capazes de assumir a responsabilidade por eles mesmos, suas famílias, suas comunidades e seu país. Apóia a privatização e enfatiza a propriedade privada e o livre comércio. Tem uma atitude reservada em relação à integração européia (o chamado euro-realismo), mas apóia firmemente os laços atlânticos da República Checa, especialmente a participação na OTAN. Embora o programa do ODS seja bem definido ideologicamente, suas políticas na prática, especialmente na era Klaus, incluem um forte componente pragmático.

A Tabela 1 dá uma visão geral dos partidos atualmente relevantes, sua ideologia e a estrutura de seu eleitorado.

III. PARTIDOS E REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR

O mandato dos deputados está unido à pessoa eleita, não à lista do partido, segundo o artigo 26 da Constituição checa. Naturalmente, isso não significa que os deputados possam exercer suas atividades sem ter laço algum com seus partidos políticos ou suas facções no Parlamento. Mas se um deputado sai do partido, não perde o mandato e o mesmo acontece se o partido se fragmenta: os deputados não perdem os mandatos. A mesma cláusula de liberdade de mandato se aplica à Câmara dos Deputados, ao Senado e às Assembléias Legislativas.

Os partidos representados no Parlamento se organizam em grupos, os chamados "clubes". Esses grupos são estabelecidos de acordo com os partidos representados no Parlamento. Na Câmara de deputados, qualquer partido representado por ao menos três deputados pode formar um grupo. Os grupos também podem ser formados durante o mandato de uma Câmara de Deputados por pelo menos 10 deputados desligados de outro grupo ou grupos. Esses novos grupos, porém, não recebem o suporte financeiro institucional destinado aos grupos que se formam como resultado das eleições parla-

mentares. A praxe no Senado checo é ainda mais liberal. Os grupos se estabelecem através de pelo menos cinco senadores e são sempre financiados institucionalmente.

A coesão dos grupos parlamentares costuma ser relativamente forte no caso checo. A situação era diferente antes de 1996, mas após as eleições de 1996, os grupos da Câmara de Deputados começaram a ter coerência. Apenas pequenos números de deputados passavam de um grupo para outro ou permaneciam fora de todas as facções.⁹ Após as últimas eleições em 2006, dois deputados social-democratas deixaram o grupo. A coesão parlamentar dos grupos também fica evidente durante as votações.

IV. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL E TOMADA DE DECISÕES

Em relação à base de membros, os partidos políticos checos podem ser caracterizados como equipes pouco profissionais que se aproximam das características organizacionais de um cartel e não aprovam a militância de massas. No entanto, dois dos partidos, o KDU-ČSL e o KSČM, são exceções, ambos apresentam uma continuidade desde a era anterior a 1989. São apoiados por uma tradição de estruturas organizacionais locais e uma ampla militância de base com uma idade média significativamente mais alta que a dos outros partidos relevantes. O The KSČM tem aproximadamente 100.000 membros atualmente. No final dos anos 1990, o KDU-ČSL tinha aproximadamente 60.000 e hoje tem cerca de 45.000. A base do ODS e do ČSSD é menos numerosa, mas bastante estável com uma ampla rede de organizações locais. O ČSSD tem cerca de 16.500 membros. O ODS tem uma militância maior, que corresponde a uma posição melhor nas políticas locais e comunitárias (aproximadamente 26.000 filiados). E, finalmente, o Partido Verde tem ao redor de 1.000 membros.¹⁰

Com a exceção dos Verdes, todos os partidos políticos checos significativos estão relativamente consolidados, do ponto de vista interno. Até o começo da presidência de Bursík, os Verdes estavam arruinados por confusões organizacionais e infestados de disputas entre radicais ambientalistas (Potočka,

9. Mudanças mais complexas aconteceram apenas em dezembro de 1997. O grupo do ODS se dividiu e uma nova facção do então recentemente fundado União da Liberdade foi estabelecida. Um terço dos antigos deputados do ODS migraram para o novo grupo.

10. Os números de filiados são estimativas baseadas em informações fornecidas pelos próprios partidos.

Beránek) e a ala moderada. A situação era ainda mais complicada em função da extrema autonomia dos níveis mais baixos. Os estatutos do partido, de 2003, o aproximam mais de um arcabouço organizacional. Os partidos políticos checos são guiados pelo princípio da democracia interna. O centralismo mais inflexível é praticado pelo KSČM, embora os outros partidos também sejam relativamente centralizadores. No caso do KDU-ČSL, a existência de uma ala checa e de uma ala morávia mais conservadora e tradicionalista exerce um papel importante. Dentro do ODS, as elites regionais do partido têm uma posição relativamente forte, que se reflete na posição muito forte do ODS na política regional (no presente, 12 dos 13 presidentes regionais são do ODS, inclusive o prefeito de Praga). No sistema partidário checo, as figuras políticas carismáticas são mais importantes no contexto da mobilização eleitoral que nos assuntos cotidianos. Só o Partido Verde funcionaria de modo diferente. Os partidos políticos não influenciam diretamente o mercado de meios de comunicação, eles publicam apenas publicações periódicas com objetivos internos. Todas as tentativas de estabelecer jornais regionais ou nacionais conectados diretamente aos partidos políticos falharam. A exceção é o KSČM, que publica o diário *Halo noviny*.

Os estatutos atuais do ODS foram adotados em 2003. Estabelecem uma estrutura organizacional de quatro níveis, em concordância com os níveis local, distrital, regional e nacional. O órgão mais alto do partido é o congresso, que se reúne pelo menos uma vez a cada dois anos. Abaixo disso está o conselho executivo, encabeçado pelo presidente do partido, que dirige o partido entre os congressos. O regulamento do ODS afirma que “nenhum membro do ODS que não atenda aos requisitos da lei número 451/1991 (a chamada ‘lei da lustração’) pode ocupar alguma função dentro do ODS”.

O KDU-ČSL também tem uma estrutura em quatro níveis (local, distrital, regional, nacional). No âmbito nacional, existe um congresso, uma conferência nacional, um comitê nacional, um comitê executivo e uma comissão de revisão. O órgão estatutário do partido é o comitê executivo, encabeçado pelo presidente. O congresso se reúne a cada dois anos.

O ČSSD também funciona com uma estrutura organizacional de quatro níveis: – local, distrital, regional e nacional. No âmbito nacional, o organismo mais importante é o congresso. Entre os congressos, o comitê executivo central e a presidência do partido administram os problemas e também se realiza uma conferência extraordinária, que pode ser convocada pelo comitê executivo central para lidar com questões urgentes. Ao contrário dos outros partidos, o ČSSD segue cotas que garantem pelo menos 25% de participação

feminina e 10% de representação de membros menores de 30 anos nos comitês executivos regionais e no nacional.

Os estatutos do KSČM são muito elaborados e detalhados. O partido tem uma estrutura em quatro níveis, as organizações locais são organizadas em distritos e acima deles estão os órgãos regionais e nacionais. O organismo mais elevado do partido é o congresso e entre congressos quem dirige o partido é seu comitê executivo. O KSČM também permite referendos internos, porém a tomada de decisão acontece de modo muito centralizado.

Os Verdes têm uma estrutura organizada em três níveis: organizações locais, organizações regionais e o nível nacional. Nas cidades, as organizações locais podem formar um nível intermediário chamado organização municipal. As instituições centrais do partido são os congressos realizados a cada dois anos; entre congressos, o organismo responsável é o conselho republicano, formado pelo comitê executivo, membros do Parlamento e senadores, representantes do Parlamento Europeu, representantes das conferências regionais e 30 membros eleitos pelo congresso. As atividades políticas do partido são administradas pelo comitê executivo eleito pelo congresso.

O ODS é o único partido sem organizações filiadas. Os Verdes têm uma organização filiada a eles, os Jovens Verdes, com quem cooperam de modo informal na defesa de iniciativas com objetivo ecológico. O KDU-ČSL e o ČSSD também têm suas organizações de jovens, o *Juniorclub* Democrata Cristão e a organização social-democrata Jovens Social-democratas, embora essas organizações sejam formalmente independentes. As Mulheres Social-democratas, o Clube de Seniores e outras organizações também colaboram com o ČSSD. O KSČM tem uma ampla rede de organizações filiadas. Além da Liga Comunista Jovem, também existe o Clube de Esquerda de Mulheres e outras associações (economistas, sociólogos, anti-fascistas etc.). A pequena Associação Trabalhista da Boêmia, Moravia e Silésia também é filiada ao KSČM.

V. AVALIAÇÃO GERAL

Os partidos políticos exercem um papel chave e insubstituível no sistema político da República Checa. A consolidação do sistema partidário caminhou de mãos dadas com a consolidação do ambiente político como um todo, e os dois processos se influenciaram mutuamente. Pode-se dizer que o sistema partidário se consolidou no final dos anos 1990 após a fase de transição da formação dos modernos partidos políticos. Mesmo depois de mudan-

ças significativas em alguns dos atores de peso, a fórmula básica do sistema partidário se manteve. O formato desse sistema checo, com seus cinco partidos importantes, corresponde a um pluralismo limitado. No entanto, o sistema inclui como ator relevante o KSČM, representando, em muitos aspectos um elemento anti-sistêmico que é repellido por acordo mútuo. Enquanto isso, a distância ideológica entre os pólos principais, o ODS e o ČSSD, é significativa e continua crescendo – ou pelo menos não diminui. O modelo checo, porém, não pode ser classificado como um pluralismo polarizado. Mesmo durante o período em que as cadeiras no Parlamento eram ocupadas pela direita anti-sistema (SPR-RSČ) e pela esquerda anti-sistema (KSČM), essas formações não eram capazes de ganhar hegemonia dentro da oposição política. Pode ser dito que o sistema partidário checo não possui ainda uma fórmula confiável para reunir coalizões governamentais. Ainda assim, o sistema está relativamente consolidado se comparado com o de outros países centro-europeus, já que seus atores principais se aglutinaram durante o período inicial de desenvolvimento do sistema. Desse modo, a base eleitoral dos partidos individuais também está estabilizada.

Durante os anos 1990, os partidos passaram por um período de aprendizagem que estabilizou seus mecanismos partidários internos. Ao fazer isso, se aproximaram dos modelos europeus ocidentais de funcionamento de partidos políticos. Isso também fica evidente nos programas políticos: todos os partidos relevantes podem ser comparados com seus partidos afins da Europa Ocidental, como foi feito por Klaus von Beyme, por exemplo (Beyme 1982). O ODS é uma formação conservadora, os social-democratas pertencem à família dos partidos trabalhistas, o KDU-ČSL é um partido democrata-cristão, os Verdes são uma formação ecológica e o KSČM se enquadra com os comunistas. Na área de campanhas eleitorais, o sistema partidário checo também se profissionalizou com êxito durante os anos 1990.

As eleições de 2006, especificamente, foram um modelo de campanha de marketing profissional ocidental.

Persistem alguns fatores, no entanto, que complicam as posições dos partidos como canais de representação política. O estado da cultura política checa ainda exhibe certas características do período de transformação (especialmente o comportamento de alguns políticos). Os partidos da República Checa são, com a exceção das formações de militância de massa do KSČM e parcialmente do KDU-ČSL, mais parecidos a cartéis partidários com bases de militância relativamente limitada. Mais de 13 anos após a criação de uma República Checa independente, seu sistema partidário pode ser descrito como

consolidado. A grande maioria dos elementos problemáticos, porém, não são mais resultado de políticas pós-comunistas, mas são questões que precisam ser enfrentadas por democracias maduras também: o declínio das formas tradicionais de participação política, a personalização da política, a questão da maior representação feminina na política, questões relacionadas com o processo da integração europeia e a europeização da política checa em geral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

VON BEYME, Klaus (1982): *Parteien in westlichen Demokratien*, München: R. Piper Verlag.

LEITURAS ADICIONAIS

DEEGAN-KRAUSE, Kevin: *Elected Affinities: Democracy and Party Competition In Slovakia And The Czech Republic*, Palo Alto: Stanford University Press, 2006.

KOPECKY, Petr: *Parliaments in the Czech and Slovak Republics: Party Competition and Parliamentary Institutionalisation*, Aldershot: Ashgate, 2001.

KOSTELECKÝ, Tomas *Political Parties after Communism: Developments in East-Central Europe*, Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 2002.

MALÍŘ, Jirí / MAREK, Pavel (eds.) *Politické strany (Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a československu v letech 1861-2004); 1. díl 1861-1938, 2. díl 1938-2004, Brno: Doplněk, 2005.*

VODIČKA, Karel / CABADA, Ladislav. *Politický systém české republiky. Historie a současnost, Praha: Portál, 2003.*

BŘETISLAV DANČÁK: diretor do International Institute of Political Science e professor assistente do Department of International relations and European Studies da Faculdade de Ciências Sociais da Masaryk University.

VIT HLOUŠEK: diretor adjunto do International Institute of Political Science e professor assistente do Department of International relations and European Studies da Faculdade de Ciências Sociais da Masaryk University.

KONSTANTY ADAM WOJTASZCZYK

O ano de 1989 foi marco de mudanças qualitativas nos partidos políticos da Polônia, como também da construção de um sistema partidário democrático. Iniciou-se então o processo de transformação de um sistema de Partido Comunista hegemônico, sob a República do Povo, para um sistema multipartidário na Terceira República (Wojtaszczyk 1998:146). A formação de um sistema partidário democrático ainda está em andamento e é um sintoma da transformação sistêmica pendente, condicionada por mudanças sociais e econômicas e pela recente regulamentação legal adotada.

Um sistema polonês democrático e multipartidário deveria funcionar de maneira pluralista com liberdade de concorrência, observando as regras constitucionais democráticas, particularmente aquelas relacionadas à participação nas eleições seguindo mecanismos parlamentares.

I. CONDIÇÕES GERAIS

Sistema Político

Num estado democrático os partidos são uma expressão da sociedade civil desenvolvida. Depois da ruptura de 1989 deixou de existir uma sociedade civil, vista, em termos gerais, como uma vida social pública. Portanto, o partido político criado a partir de então não possuía embasamento na sociedade. Havia uma falta de instituições que representassem os interesses dos diferentes grupos sociais. Os próprios cidadãos não manifestavam maior interesse nos partidos políticos porque estes estavam associados de maneira

negativa ao período do socialismo estatal e à hegemonia do Partido da União dos Trabalhadores Poloneses – *Polska Zjednoczona Partia Robotnicza* (PZPR). A democratização da vida política se relacionou de maneira inextricável às mudanças nos sistemas social, econômico e político. A única organização partidária que permaneceu imutável desde a época da República do Povo foi a Confederação da Polônia Independente (**Konfederacja Polski Niepodległej** – KPN), que, ilegal sob o regime comunista na Polônia, permaneceu como oposição até 1989. Além do KPN, existiam apenas insignificantes e fracas organizações ambientais. Os partidos legais da época do comunismo – o PZPR (Partido dos Camponeses Unidos) ou *Zjednoczone Stronnictwo Ludowe* – ZSL e a Aliança Democrática (*Stronnictwo Demokratyczne* – SD) passaram a buscar novas formas de atividade numa sociedade pluralista. Numerosos grupos políticos começaram a proliferar a partir da base comum do *Obywatelski Komitet Parlamentarny “Solidarność”* Comitê Parlamentar Cívico – “Solidariedade”), cada um com diferentes posturas perante temas relacionados às mudanças sistêmicas. Os conflitos sociais, políticos, econômicos e pessoais causados pela transformação abriram caminho para novas iniciativas políticas, causando divisões nos grupos existentes.

Na etapa inicial da transformação econômica, as primeiras mudanças dividiram a sociedade em dois grupos: aqueles que ganharam e os que perderam. Um programa político distanciado das expectativas populares não conseguiu angariar apoio para os partidos políticos (Wojtaszczyk 1998 : 147). As reformas de Balcerowicz incrementaram a oposição e criaram a nova esquerda. De início, a luta política estava limitada a dois grupos principais: o primeiro em torno do antigo PZPR, representando as autoridades vigentes, e o segundo, simpatizante do Solidariedade - as forças da antiga oposição. Entretanto, nem todos os políticos da oposição participavam das mesas redondas e a atitude em relação a isto dividiu o grupo Solidariedade. Em 1990 as muitas idéias para afastamento do comunismo apresentadas por Lech Walesa, e Tadeusz Mazowiecki levaram ao surgimento de novos partidos: a União Democrática (*Unia Demokratyczna* – UD), o Congresso Democrático Liberal (*Kongres Liberalno Demokratyczny* – KLD) e também o Acordo do Centro (*Porozumienie Centrum* – PC)

Sistema Eleitoral

Em nível nacional, os deputados são eleitos através da representação proporcional e do método d’Hondt de distribuição de mandatos. O elemento

de “democracia consociacional” se expressa através da abolição da cláusula de barreira no caso de lista de comitê eleitoral de minorias nacionais, desde que a organização de minoria nacional permita que o comitê eleitoral funcione sob o nome desta organização. Os regulamentos do sistema eleitoral são aproveitados praticamente apenas pela minoria – a minoria alemã que de maneira sistemática tem uma representação de duas pessoas no Sejm.

Em linha com a regulamentação do sistema eleitoral vigente relacionada às eleições para o Sejm, os mandatos eleitorais são divididos mormente com base nas listas de candidatos cujos comitês tenham recebido pelo menos 5% de votos válidos no país. No caso de uma coalizão de comitês, o limite é de 8% de votos válidos no país.

As eleições parlamentares estão em conformidade com as normas das eleições democráticas. São feitas de acordo com os princípios de pluralismo político e com base em detalhada regulamentação legal. Todas atendem aos chamados adjetivos eleitorais, ou seja, as eleições para o Sejm são: diretas, comuns, iguais, com voto secreto e são proporcionais no sistema de alocação do mandato.

Regulamentação legal dos partidos políticos

Os partidos na Polônia são legalmente institucionalizados. A estrutura é estipulada na Constituição da República da Polônia de 2 de abril de 1997, na lei dos partidos políticos de 27 de junho de 1997, no sistema de eleições para o parlamento (o Sejm, o Senado, como também o Parlamento Europeu) - para o cargo de presidente e autoridades locais e regionais - como também na regulamentação interna dos grupos políticos. A regulamentação da lei estatal é respeitada na prática.

Os partidos políticos são mencionados no primeiro capítulo da Constituição. Os criadores da Constituição determinaram que os partidos políticos teriam uma função de instituição primária da vida política. Em linha com os princípios de pluralismo político, a República da Polônia garante a liberdade para o estabelecimento dos partidos políticos e de seu funcionamento. Esta é uma das liberdades políticas dos cidadãos. O artigo 11 da Constituição estabelece que partidos políticos devem ser baseados no princípio de participação voluntária, na igualdade dos cidadãos poloneses, sendo seu objetivo influenciar a formulação de política estatal através da democracia. A liberdade de criar partidos políticos não é entretanto, ilimitada. São proibidos os partidos políticos que mencionam na suas plataformas políticas

métodos totalitários e praticas do nazismo, fascismo e comunismo, ou que permitem o ódio racial ou nacional. Além disso os partidos políticos não podem permitir nas suas plataformas ou atividades o uso da violência com objetivo de alcançar o poder, ou de exercer influência na política estatal, ou de contribuir para que sua estrutura e participação sejam mantidas ocultas. A novidade em comparação à regulamentação anterior é que a provisão constitucional inclui uma regra sobre o financiamento transparente de partidos políticos.

A constituição estipula regras para os objetivos, organização e funcionamento dos partidos políticos, que foram determinados como uma função de governo. A constituição não delega poder governamental a nenhum partido político específico mas sim a um sistema pluralista.

De iure, em linha com as diretrizes constitucionais sobre pluralismo político, o artigo 4 da lei sobre partidos políticos obriga as autoridades públicas a dar um tratamento igualitário aos partidos políticos. Isto é particularmente importante na combinação com os artigos que estipulam o direito de todos de fundar e de participar de associações. De fato, os partidos são tratados de maneira equitativa tanto na etapa da sua incorporação como do seu funcionamento, ou seja, todos estão sujeitos aos mesmos procedimentos estabelecidos. Entretanto, em termos de funcionamento de partidos, existe uma certa relatividade relacionada a sua igualdade, que se origina na verdadeira diferenciação na participação de partidos na vida pública. (Granat, Gorgol, Sobczak, 2000:29). Por exemplo, os partidos que receberam pelo menos 3% de votos nacionais têm o direito de receber subsídios do orçamento estatal. Os partidos que possuem membros no parlamento têm direito a uma única subvenção como reembolso de despesas incorridas durante a campanha eleitoral. O partido que registrou suas listas de candidatos parlamentares em pelo menos metade da região eleitoral tem direito a programas comerciais grátis no Canal 1 da rádio pública polonesa e no canal 1 da televisão polonesa. Portanto, o princípio observado é o da “igualdade proporcional de mudanças” (Granat/Gorgol/Sobczak 2000:29).

A lei de 27 de junho de 1997, que é uma continuação da lei anterior de 28 de julho de 1990 sobre partidos políticos, é mais precisa com a regulamentação constitucional. Proporciona uma regulamentação complexa para a criação, organização, funcionamento e fechamento de partidos políticos. Um partido político pode ser estabelecido por um grupo de pelo menos 1000 cidadãos poloneses acima de 18 anos de idade legalmente capacitados, isto é, os membros dos partidos só podem ser pessoas nativas, e a participação deve

ser individual (o que significa que entidades coletivas não podem ser membros). Um partido político não pode estar incluído em unidades organizacionais nas empresas. Além disto, existe uma lista de pessoas que não podem se tornar membros de partidos porque precisam ser politicamente neutros, como no caso de juízes, promotores, o presidente do Banco Nacional da Polônia, o ombudsman, policiais, soldados, e servidores públicos. As pessoas que ocupam uma posição no governo, como por exemplo, um membro do Conselho Nacional de Televisão e Radio (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizii*), ou soldados no serviço militar também devem suspender sua participação no partido. A proibição sobre a associação a partidos políticos é prevista em diversas leis separadas.

Sob a atual legislação, todos os grupos potencialmente denominados sociais podem encontrar representação nos grupos políticos existentes. Um pré-requisito para incorporação de um partido político é seu registro no departamento apropriado existente no Tribunal Provincial de Varsóvia (*Sad Wojewódzki w Warszawie*). O referido registro pode ser efetuado por três pessoas que têm o direito (como previsto na lei) de representar o partido externamente e também o dever de assumir as responsabilidades financeiras.

Para registrar um partido é necessário submetê-lo à regulamentação do partido como também os dados pessoais e assinaturas originais dos fundadores do partido. A referida notificação deve incluir, *inter alia*, o nome do partido, seu acrônimo, e símbolo gráfico. O partido deve informar ao tribunal sobre mudança na sua regulamentação, e o não seguimento dessa obrigação pode levar à não aceitação do requerimento ou registro. Em outras palavras, antes do registro do partido, o tribunal deve verificar se todas as exigências necessárias foram atendidas. Se o requerimento estiver em acordo com as exigências legais, o tribunal efetuará imediatamente o registro do partido.

As autoridades estatais não interferem no processo de incorporação do partido ou eleição, nem nas suas atividades, desde que não infrinjam qualquer regulamento relacionado a partidos políticos. Conseqüentemente, decisões internas de partidos e a participação dos candidatos nas eleições devem ser feitas através de organismos internos do partido, considerando os princípios do sistema eleitoral em vigor.

Ao implementar os princípios legais e constitucionais como igualdade, liberdade de escolha, democracia, transparência das estruturas e financiamento, e também o caráter social do trabalho dos seus membros, os estatutos do partido criam garantias formais para que todos os membros do partido possam participar da vida política e também utilizar os direitos eleitorais passi-

vos e ativos na criação de estruturas partidárias. A legislação determina três situações nas quais um partido pode ser abolido. Os partidos podem ter seu registro cancelado nos seguintes casos:

- Se não for observada a data limite determinada pelo tribunal para a apresentação de esclarecimentos ou de dados pendentes exigidos para o registro do partido.
- Se o Tribunal Constitucional decidir que os objetivos ou princípios das atividades do partido são inconsistentes com o estatuto dos regulamentos.
- Se o partido não apresentar em tempo hábil um relatório sobre a fonte do financiamento.

Muitas vezes, a maior parte dos partidos decide se dissolver devido a vários motivos, por exemplo a fórmula com que um partido tem funcionado já não é mais justificável e um novo partido é criado (SdPR – SLD; UW – Dividido em PO e PD etc.) O Tribunal Constitucional também tem o direito de banir atividades fascistas, mas nenhum caso similar ocorreu até o momento.

Financiamento do Partido

O método de financiamento dos partidos políticos é regulamentado tanto pela lei sobre partidos políticos quanto pela regulamentação eleitoral pertinente. A lei determina que os recursos de financiamento para partidos políticos devem ser transparentes. Além disso, prevê com precisão que recursos são estes e estabelece limites para o referido financiamento. O patrimônio dos partidos políticos provém de:

- mensalidades dos membros, subsídios, heranças, doações, resultados de venda de ativos
- doações estatais e subvenções

Os partidos não podem exercer atividades comerciais. Entretanto, podem gerar lucros de ativos na forma de juros sobre fundos em contas bancárias e depósitos como resultado da venda de ações do tesouro estatal, venda de patrimônio como também venda de programas, textos, estatutos e emblemas.

A lei também estipula o montante que cada partido recebe por voto para calcular a subvenção estatal anual. Depende do apoio recebido por diferentes partidos e é pago a partir de 1º de janeiro do ano seguinte até o final do

ano anterior às eleições subsequentes. O montante da subvenção estatal é paga em quatro prestações trimestrais. Os fundos da subvenção devem ser mantidos em conta bancária separada.

A fim de participar nas eleições, cada partido deve abrir um fundo eleitoral separado e todas as despesas destinadas a esse fim somente podem ser financiadas por estes recursos até o início da data da campanha eleitoral. Os fundos coletados decorrentes do fundo eleitoral podem ser provenientes de contribuições de partidos políticos ou subvenções, heranças e doações. Para cada deputado, senador ou eurodeputado eleito, o partido recebe uma subvenção de acordo com a fórmula e limites previstos na lei.

A subvenção é fornecida apenas àqueles partidos que tenham recebido um mínimo de 3% do apoio dos eleitores, caso estejam independentes na eleição, ou 6% de apoio se tiverem um comitê eleitoral. O montante base para cálculo da subvenção depende na escala de apoio (quanto mais baixo o apoio maior o montante base). Os partidos que foram bem sucedidos na eleição dos seus candidatos para o parlamento recebem um bônus adicional como reembolso de despesas.

Cada partido político tem o dever de apresentar relatórios anuais para a Comissão Eleitoral Estatal (*Panstwowa Komisja Wyborcza – PKW*) sobre sua receita e despesa. Todo ano os partidos devem apresentar até dia 31 de março informação sobre as subvenções recebidas e as despesas realizadas. O ministro de finanças apresenta um modelo de formulário com os dados exigidos, para permitir uma verificação detalhada da alocação dos fundos provenientes das subvenções, incluindo o fundo eleitoral. Esta informação é posteriormente publicada no diário oficial.

A data de 31 de março é a data limite para que os partidos políticos apresentem à Comissão Eleitoral Estatal a origem dos recursos adquiridos, incluindo empréstimos bancários e suas condições, e também informação sobre gastos com o fundo eleitoral. Este relatório deve também incluir o relatório e um parecer emitidos por auditor autorizado. O relatório é então publicado no diário oficial.

Dentro do período de quatro meses após a apresentação do relatório, a Comissão Eleitoral Estatal pode aceitá-lo sem nenhuma objeção, aceitá-lo com observações ou rejeitá-lo por completo. Caso o relatório não seja aceito, o partido pode fazer uma petição na Suprema Corte (*Sad Najwyższy – SN*) contra a decisão da comissão. A decisão da Suprema Corte é definitiva. Um partido político perde seu direito à subvenção durante o período de um ano caso não apresente a informação em tempo hábil, caso a informação não seja aceita pela

Comissão Eleitoral Estatal, ou ainda caso a Suprema Corte rejeite o pedido. Se o partido não apresentar o relatório em tempo hábil o PKW registra uma petição ao tribunal solicitando o cancelamento do registro do partido.

II. TIPOS DE PARTIDOS POLÍTICOS E ESTRUTURA DO SISTEMA PARTIDÁRIO

As palavras usadas para descrever a arena política na Polônia são as usuais no entendimento político científico e comum: a esquerda, a direita e o centro. Esta divisão é apresentada em três níveis: social, econômico e político e incluída na linguagem pública ou nas propagandas utilizadas.

A identificação de esquerda e direita na transformação sistêmica da Polônia é particularmente difícil. As eleições de 1989 foram consideradas fundamentais e uma ruptura, e como tal dividiram o cenário em partidos pós comunistas e anticomunistas. A principal determinação era uma relação do partido com o *ancien régime*. Deve ser notado, entretanto, que internamente estes blocos eram divididos de uma maneira mais clássica, ou seja, em conformidade com as atitudes relacionadas à igreja, à economia e à reconciliação com o passado. A esquerda é muitas vezes associada aos partidos pós comunistas e a direita e grande parte do centro são relacionados com círculos pós Solidariedade. Esta análise entretanto não reflete a verdadeira realidade política. As plataformas políticas da grande maioria dos partidos apresentam uma mistura de postulados e opiniões com diferentes pontos de vista no cenário político.

Os partidos dominantes com orientação esquerdista são *Sojusz Lewicy Demokratycznej* (Aliança Democrática Esquerdista – SLD) e *Socialdemokracja Polska* (Democracia Social Polonesa SdPL). Estes grupos promovem um sistema de governo parlamentar e uma economia de mercado com grande intervenção estatal.

Os partidos da direita são Lei e a Justiça (*Prawo I Sprawiedliwosc – PiS*) e a Liga das Famílias Polonesas (*Liga Polskich Rodzin – LPR*). No centro-direita está a Plataforma Cívica (*Platforma Obywatelska – PO*) e no centro-esquerda estão o Partido Democrático (*Partia Demokratyczna – PD*) e o Partido dos Camponeses Poloneses (*Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL*). A agenda política da Auto Defesa da República do Partido Polônês (*Samoobrona – SRP*) inclui tanto as tendências esquerdista e populistas (particularmente na dimensão econômica e social) quanto as esquerdistas e direitistas no âmbito da propaganda pública.

As divisões que resultam nas escolhas feitas em 1989 têm sido visíveis durante toda a década nas eleições parlamentares e nas presidenciais (Grabowska 2004: 172-180). Cessaram de dominar pela primeira vez nas eleições presidenciais de 2000 e foram marginalizadas substancialmente nas eleições parlamentares de 2001. No ano de 2005, ficou aparente que a divisão do cenário político iniciada em 1989 tinha perdido sua importância tanto nas eleições parlamentares quanto nas presidenciais. Os partidos que ganharam reconhecimento eram partidos de protesto e contestação e não eram mais criados com base em divisões passadas. Isto levou a mudanças significativas no eleitorado. Pela primeira vez em uma campanha presidencial a disputa entre os principais rivais não era sobre “historias vividas e atitudes passadas”, mas se baseava no mérito e se focava em temas como a visão econômica ou formas de ocupar a posição presidencial. Os seguintes parágrafos detalham a curta história das principais formações políticas do cenário polonês e sua ideologia.

O *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS) é um partido de direita criado em 2001. Seus fundadores eram políticos conservadores que haviam participado anteriormente da *Akcja Wyborcza Solidarnosc* (Ação Eleitoral Solidariedade) referindo-se às tradições de independência que surgiram do movimento de Solidariedade dos anos oitenta. O partido advoga mudanças qualitativas na Polônia – a introdução da 4ª República – vetando e desvinculando o comunismo, uma função crescente para a legalidade e o combate de patologias sociais, especificamente, a corrupção na vida pública, fortalecendo o poder público e tendo uma posição negociadora mais ativa nas estruturas institucionais da União Européia.

Após as eleições parlamentares de 2005, o partido se tornou a essência da coalizão governamental formada por *Samoobrona* e *LPR*. Seu líder, Jaroslaw Kaczynskim, assumiu a posição de primeiro ministro em 2006. Lech Kaczynski ganhou as eleições presidenciais.

O *Platforma Obywatelska* (PO) é um partido liberal conservador criado depois do ano 2000 como um movimento social e, a partir de 2001, como um partido político. Seus fundadores eram políticos da União da Liberdade (Unia Wolności) e da Ação Eleitoral da Solidariedade (Akcja Wyborcza Solidarnosc). O grupo formava o maior grupo de oposição do governo esquerdista de 2001-05. Após as eleições parlamentares de 2005, o PO se tornou, uma vez mais, oposição, apesar dos acordos originais com PiS. O PO solicita a introdução de enormes reformas, incluindo a reforma do sistema fiscal (um imposto único), reforma eleitoral (um sistema de votação majoritária

nas eleições parlamentares), e uma reforma parlamentar (parlamento de câmara única) (Sejm). O partido se concentra de maneira veemente na participação da Polônia na União Européia. Os seguidores de PO fazem parte de diferentes grupos e camadas sociais, especificamente cidadãos com convicções liberais, formação superior e são habitantes das grandes cidades.

O *Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)* existe como partido desde 1999. Foi estabelecido com base em um bloco eleitoral da Democracia Social da República da Polônia (*Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej*) – o herdeiro do antigo PZPR – e outras 30 organizações esquerdistas. O partido é a favor da economia de mercado e de um sistema parlamentar de governo. Promoveu e trabalhou para a participação da Polônia na União Européia e na OTAN. A SLD defende a separação entre Igreja e Estado e possui uma abordagem cética/negativa para a “descomunização” e “purificação” (avaliação). O partido é heterogêneo. Suas estruturas incluem pelo menos três tendências políticas: esquerda voltada para o liberalismo, a nova esquerda, e representantes de aparato do antigo partido que fazem referência a opiniões esquerdo-populistas e que apóiam os princípios do verdadeiro socialismo. SLD possui estrutura organizacional muito participativa. O partido liderou o governo de coalizão em 1993-97 com *Polskie Stronnictwo Ludowe* e nos anos 2001-05 com uma participação temporária de *Polskie Stronnictwo Ludowe*. Aleksander KwaŃniewski, antigo líder do partido, foi presidente da República da Polônia durante o período de 1995-2005.

O *Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)* opera sob este nome desde 1990. É uma continuação de *Zjednoczone Stronnictwo Ludowe* dos tempos da República do Povo, mas também se refere à tradição do movimento dos camponeses durante o período entre as duas guerras mundiais. Falta ao partido uma auto-imagem explícita e transparente. Seus membros costumam representar os interesses amplamente difundidos dos camponeses, ou costumam considerar-se como um partido com orientação esquerdista, um partido nacional centrista ou um grupo com orientação cristã. O PSL considera a idéia do cultivo agrário desde o período entre as guerras. Defende a democracia parlamentar e a intervenção do Estado na economia. O PSL tem uma atitude cética e moderada em relação às condições da participação da Polônia na UE, indicando o protecionismo da Europa Ocidental e a ameaça do enfraquecimento da identidade nacional. Desde o início o partido teve à sua disposição a estrutura organizacional e o aparato de liderança herdados do ZSL. O PSL tem seguidores entre os habitantes das áreas rurais e pequenas cidades onde encontra a feroz concorrência do *Samoobrona RP*.

O *Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej (Samoobrona RP)* foi criado em 1992 aproveitando o desapontamento de grupos sociais com o custo das transformações político-econômicas que ocorreram em 1989. O partido, operando na base de um movimento social e político, aumentou sua importância ao criticar a maneira da transformação sistêmica. Defende idéias como a luta contra a corrupção e a oposição à política econômica liberal e ao mesmo tempo clama por mais política social e pela participação do Estado na economia, e sugere a necessidade de renegociação de algumas condições da participação da Polônia na União Européia. A plataforma social e econômica do partido é dominada por lemas esquerdistas e populistas, ao passo que cultural e politicamente o tom é conservador e se refere às tradições nacionais e cristãs. O *Samoobrona* é especialmente popular entre os membros mais pobres da sociedade, com menor índice de educação especialmente entre habitantes das áreas rurais e pequenas cidades.

O momento decisivo para o *Samoobrona* foram as eleições parlamentares de 2005 que resultaram na participação do partido – junto com PiS e LPR – no governo de coalizão.

A *Liga Polskich Rodzin (LPR)* foi estabelecida um pouco antes das eleições parlamentares. Na esfera da cultura, valores e política o partido representa as idéias da direita conservadora com tendências extremas, às vezes sem nenhuma tolerância para outras perspectivas com tendências nacionalistas mais fortes. A LPR defende a necessidade da construção da 4ª. República, onde as falhas da transformação sistêmica pós 1989 seriam superadas, e uma total “descomunização” e transformação ocorreriam. O partido consolida seu total apoio ao fortalecimento do poder executivo (um sistema presidencialista), reforma parlamentar, e a crescente importância dos valores tradicionais da vida no país, como a família, patriotismo, religião, propriedade, a luta contra a pornografia, a necessidade de renegociar as condições da participação da Polônia na UE ou até a secessão da organização. O partido encontra apoio na extrema direita e círculos nacionalistas.

O *Socjaldemokracja Polska (SdPL)* foi estabelecido em 2004 como resultado da dissolução da representatividade parlamentar da SLD. Cento e cinquenta e sete deputados permaneceram no grupo enquanto 33 se tornaram dissidentes, registrando um novo partido. A principal razão para este impasse foi o conflito entre a coalizão e uma corrupção desmedida. O partido não foi bem sucedido nas eleições e não obteve cadeira no parlamento depois das eleições de 2005. Novas coalizões eleitorais foram feitas com a SLD.

III. PARTIDOS E REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR

O sistema de partidos na Polônia tem passado por mudanças significativas desde a transição democrática. Duas das mais importantes foram as altas variações nos votos para o mesmo partido de uma eleição para a outra, refletindo baixa filiação partidária dos eleitores poloneses e uma forte concentração no número de partidos políticos. Mencionando o segundo fenômeno primeiro, enquanto no primeiro Sejm democraticamente eleito, mais de 14 partidos obtiveram cadeiras, o número de partidos com representação nacional caiu agora para seis. Como consequência, a força passou de um confronto direita-esquerda (representado pela SLD e AWS em meados dos anos 1990) para uma posição no centro, considerando que PO e PiS se tornaram os maiores partidos no parlamento.

Outro fenômeno é o baixo ciclo de existência de partidos supostamente fortes. Por exemplo, a SLD, que obteve maioria nas eleições de 1990, 1993 e 2001 alcançou apenas 55 cadeiras na última eleição. O mesmo se aplica a outros partidos que foram os precursores da democratização. Isto se deve principalmente ao resultado do método proporcional de dividir o mandato com a cláusula de barreira e o método de d'Hondt de alocação de mandato. A cláusula de bloqueio, que no caso dos comitês eleitorais é de 5% e no caso da coalizão de comitês é de 8% dos votos válidos, não se aplica aos comitês eleitorais das minorias nacionais, o que é um reflexo da regra de “democracia consociacional”.

Os deputados têm um mandato livre. Representam a nação e não estão subordinados às ordens dos eleitores (“Os deputados e senadores executam seus mandatos pelo bem da Nação”). São independentes, não havendo meios legais de imposição de qualquer atividade, e são irrevogáveis. Existe participação do grupo e disciplina partidária no parlamento, com frequência o voto é feito de acordo com a instrução do presidente do grupo do partido – havendo total subordinação. Entretanto, não existem empecilhos legais contra a mudança de grupos entre os deputados. Formalmente não existe nenhum instrumento que proíba determinado membro de um grupo de mudar para outro. O mandato é conferido ao deputado, por isso caso um deputado decida ser dissidente de um grupo, o partido perde aquele mandato e passa a ter menos membros.

A força de união mais importante de um partido no parlamento é sua participação no governo ou na oposição, mas mesmo assim, isto não garante estabilidade da coalizão. Não existem outras organizações de grupos de partidos.

Os deputados estão ligados pelas decisões dentro dos partidos. O nível de dependência é relacionado à localização do verdadeiro centro de poder – dentro ou fora do parlamento – ou no caso da administração de um partido estar ligado a um grupo parlamentar. A maior parte dos partidos funciona assim. Onde existem grupos parlamentares, por exemplo no PO, estes são um pouco separados. No *Samoobrona*, onde existe uma relativa centralização de autoridade, os parlamentares estão sujeitos às deliberações e a não observância pode levar ao afastamento ou até à dissolução do grupo. Na atualidade, os dois maiores partidos no parlamento têm as mesmas raízes e suas agendas ideológicas não diferem muito uma da outra.

IV. ORGANIZAÇÃO INTERNA E TOMADA DE DECISÕES

Como as autoridades só exigem uma lista dos membros fundadores quando um partido está sendo registrado, não é necessário apresentar nenhuma lista dos membros. Formalmente, cada partido declara um número de membros definido, porém nenhuma lista de membros é apresentada.

Os membros do partido têm o direito de apresentar propostas para o programa do partido. As normas são adotadas nas convenções que lidam com assuntos regionais específicos e, apesar do caráter regional destas ações, são adotadas centralmente. Nas entrevistas feitas com membros de diferentes partidos torna-se evidente que a maior reclamação é pelo fato de os partidos serem muito centralizados e por faltar oportunidade para que os membros discutam o programa do partido.

A maior parte dos partidos é homogênea em sua organização, com estruturas que refletem divisões territoriais. São relativamente monolíticos em todos os níveis no país inteiro: os partidos têm suas filiais nas províncias e também conselhos de diferentes níveis nos municípios e condados. A unidade organizacional básica é um círculo local ou regional. Os partidos tentam ter estes círculos em cada municipalidade e – nas grandes cidades – em todos os bairros. Entretanto é preciso recordar que estes são partidos relativamente jovens e que a elaboração das estruturas territoriais ainda está sendo feita, especialmente os partidos que surgiram de movimentos sociais informais como o PO ou o *Samoobrona*. Partidos como o PO ou o SdPL são mais fortes e mais bem organizados nas cidades do que nas vilas, e em contraste, o PSL tem uma estrutura melhor nas áreas rurais. A SLD tem a melhor organização territorial – existem organizações SLD em todos os níveis no país inteiro e o PSL também tem uma excelente organização com suas estruturas rurais pre-

valecendo sobre as das cidades. Os partidos remanescentes continuam no processo de elaborar suas estruturas e organização regional.

Em conformidade com a lei, todos os órgãos de um partido são eleitos por determinado período. A duração deste período é estabelecida nos estatutos. O modo de realizar a eleição precisa seguir os padrões democráticos. Na maioria das vezes a eleição das autoridades de todos os níveis é feita por meio de voto majoritário e no caso de votos pessoais o regulamento de voto secreto é seguido. A eleição do presidente está sujeita ao voto de maioria absoluta. A estrutura da organização é similar. Em cada nível existe uma diretoria com presidente e tesoureiro e para fins de controle são criadas funções municipais, regionais, provinciais e nacionais. O poder legislativo permanece nas mãos das convenções (em todos os níveis) enquanto os congressos nacionais elegem o líder do seu partido e adotam novos programas e documentos regulamentares. Como consequência, existem tribunais similares e comissões de revisão opcional. Os membros das convenções são delegados de diversos níveis, membros dos conselhos, assim como representantes qualificados como senadores, prefeitos, deputados e eurodeputados. A reunião mais importante que ocorre entre as convenções são os conselhos.

As convenções nacionais (congressos) dos partidos determinam a posição ideológica dos partidos, adotam plataformas e estratégias eleitorais. Os problemas regionais são apresentados em convenções regionais, mas são decididos de maneira central. Formalmente o processo de indicação anterior às eleições é estabelecido através das eleições das diretorias em diferentes níveis. Frequentemente, porém, até a voz dos líderes regionais é ignorada e as decisões são feitas centralmente. Não existem quotas formais para a representação de gênero em qualquer partido. À exceção da SLD, onde a tomada geral de decisões é feita com uma abordagem de base, todos os outros partidos são controlados em princípio pela liderança central.

Os partidos têm relacionamento com organizações sociais coletivas. Os partidos da esquerda buscam especialmente a cooperação com os sindicatos. Estes relacionamentos são externos, como é o caso da SLD e da Associação de Professores Poloneses ou da Aliança Nacional de Sindicatos (OPZZ). O Samoobrona, entretanto, tem uma ligação estrutural com uma organização social coletiva, porque foi criado com base no sindicalismo, ao qual ainda pertence, embora também possua relação externa com a Associação de Fazendeiros Individuais. Os partidos ou seus líderes e membros dos partidos da direita têm contatos em organizações religiosas e da Igreja. Por exemplo, muitos membros PiS são ativos no Opus Dei ou cooperam com Rodzina

Radia Maryia (a Família da Rádio Maria). O LPR tem forte ligação com *Młodzi Wszechpolska* (A Juventude Polonesa), que é uma organização nacionalista da juventude

Todos os partidos declararam que possuem estruturas para a juventude. Somente quando a SLD se transformou em partido político é que decidiu se aliar a organizações da juventude, da mulher e aos sindicatos. Somente agora tem uma organização juvenil sob seus auspícios. Acredito que as organizações da juventude tenham relativamente pouca influência nos partidos e nos debates sobre regulamentação política. Apesar disto, os jovens membros são extremamente ativos e engajados nas atividades do partido.

V. AVALIAÇÃO GERAL

As condições legais, sociais, econômicas e políticas específicas formaram as características importantes dos partidos políticos poloneses e dos sistemas partidários, determinando também sua evolução. Os dados seguintes são ilustrativos para a imagem dos partidos políticos poloneses:

- No cenário político existem muitos grupos políticos, mas seu número é muito menor do que no princípio da transformação do sistema. Até os anos 1990 existiam aproximadamente 300 grupos políticos registrados, sendo que hoje em dia existem apenas 100, dos quais poucos têm importância.
- As estruturas internas do partido são relativamente subdesenvolvidas e não muito atuantes. Isto é particularmente verdadeiro em relação a grupos fora do parlamento, mas também é evidente em relação a partidos derivados do movimento da Solidariedade. A maior parte destes grupos é baseada em uma liderança de partido muito forte (personalização)
- As plataformas políticas dos partidos são muito pouco específicas. Respondem parcialmente pela solução dos problemas articulados por seus membros e eleitores. Há fortes tendências populistas nas plataformas eleitorais que anunciam.
- As coalizões são criadas muito mais através de acordos feitos pelos líderes dos partidos e/ou por razões de “raízes históricas” comuns do que com base no conteúdo de agendas políticas.

A evolução do sistema partidário polonês nos anos 1989-2006 indica uma mudança gradual de um sistema multipartidário para um sistema de pluralismo moderado. Os elementos importantes que aceleraram este processo

foram as eleições presidenciais (1990, 1995, 2000, 2005) e as eleições parlamentares (1991, 1993, 1997, 2001, 2005). A polarização inicial do sistema não foi acompanhada pela criação de grupos extremistas politicamente significativos. As eleições parlamentares de 1993 significaram o fim de uma era de pluralismo polarizado e representaram gradual mudança em direção ao pluralismo moderado; isto foi manifestado por grupos parlamentares limitados que se reduziram a bem poucos. Esta tendência perdurou e vem sendo confirmada nas eleições subsequentes.

A evolução do sistema partidário polonês muitas vezes tem sido acompanhada por uma falta de equilíbrio entre a esquerda e a direita com um centro bastante fraco. Ao mesmo tempo, tanto a esquerda como a direita têm significativa diferença do padrão estabelecido em democracias maduras do oeste europeu. A esquerda polonesa pós-comunismo não criou uma ideologia forte que lhe permitisse começar um diálogo com os conceitos de democracia social moderna encontrados no Reino Unido, Alemanha ou Suécia. A direita, por sua vez, é extremamente dominada por organizações nacionalistas com pouco embasamento nas tendências liberais ou conservadoras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GRABOWSKA, Mirosława (2004): *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Granat, Mirosław / Gorgol, Andrzej / Sobczak, Jacek (2000): *Ustawa o partiach politycznych Komentarz*, Warsaw: XX.
- WOJTASZCZYK, Konstanty A. (1998): *Partie polityczne w państwie demokratycznym*, Warsaw: WSiP.

LEITURAS ADICIONAIS

- MARKOWSKI, Radosław. *System partyjny i zachowania wyborcze*. (ed.) (2002) DEKADA POLSKICH DOŚWIADCZEN, Warsaw: ISP PAN.
- MATERSKA-SOSNOWSKA, *Socjaldemokracja Rzeczypospolitej*, Anna (2006)
- POLSKIEJ. *Dostosowanie syndykatu władzy do zasad demokracji parlamentarnej*. Warsaw: Elipsa.
- MEYER, Gerd /: *Brennpunkte der politischen Kultur in Polen und Deutschland*, Warsaw: Elipsa. Sulowski, Stanisław / Łukowski, Wojciech (eds.) (2006)
- MIGALSKI, Marek / *Polski system partyjny*, Warsaw. *Wydawnictwo Naukowe PWN*. Wojtasik, Waldemar / Mazur, Marek (2006):
- PASZKIEWICZ, Krystyna A.: *Partie i koalicje polityczne III*,(ed.) (2004)
- RZECZYPOSPOLITEJ, Wrocław: *Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego*.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



Geração futuro (n.2, 2007)

União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional
(n.1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006 (n.4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n.3, 2006)

Educação e pobreza na América Latina (n.2, 2006)

China por toda parte (n.1, 2006)

Energia: da crise aos conflitos? (n.4, 2005)

Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 03, 2005)

Reforma política: agora vai? (n. 02, 2005)

Reformas na Onu (n. 01, 2005)

Liberdade Religiosa em questão (n. 04, 2004)

Revolução no Campo (n. 03, 2004)

Neopopulismo na América Latina (n. 02, 2004)

Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 01, 2004)

Mundo virtual (n. 06, 2003)

Os intelectuais e a política na América Latina (n. 05, 2003)
Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 04, 2003)
Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 03, 2003)
Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 02, 2003)
Eleições e partidos (n. 01, 2003)
O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 06, 2002)
O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 05, 2002)
Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)
Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 03, 2002)
Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 02, 2002)
Bioética (n. 01, 2002)
As caras da juventude (n. 06, 2001)
Segurança e soberania (n. 05, 2001)
Amazônia: avança o Brasil? (n. 04, 2001)
Burocracia e Reforma do Estado (n. 03, 2001)
União Européia: transtornos e alcance da integração regional (n. 02, 2001)
A violência do cotidiano (n. 01, 2001)
Os custos da corrupção (n. 10, 2000)
Fé, vida e participação (n. 09, 2000)
Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)
Política externa na América do Sul (n. 07, 2000)
Universidade: panorama e perspectivas (n. 06, 2000)
A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)
Os municípios e as eleições de 2000 (n. 04, 2000)
Acesso à justiça e cidadania (n. 03, 2000)
O Brasil no cenário internacional (n. 02, 2000)
Pobreza e política social (n. 01, 2000)

Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse:

www.adenauer.org.br