

Universidade Federal de Juiz de Fora
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Ciência Política

Pedro Jehle de Araujo Gouvêa

Quebrando o Monopólio: Um Estudo das Candidaturas Independentes no Chile

Juiz de Fora
2020

Pedro Jehle de Araujo Gouvêa

Quebrando o Monopólio: Um Estudo das Candidaturas Independentes no Chile

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Ciência Política, área de concentração em Cultura, Democracia e Instituições, do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Prof^a. Dr^a. Marta Mendes da Rocha - (Orientadora)

Juiz de Fora

2020

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Gouvêa, Pedro Jehle de Araujo .

Quebrando o Monopólio : Um Estudo das Candidaturas Independentes no Chile / Pedro Jehle de Araujo Gouvêa. -- 2020. 123 f.

Orientadora: Marta Mendes da Rocha

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2020.

1. Candidaturas Independentes. 2. Representação. 3. Democracia Representativa. 4. Partidos Políticos. I. Rocha, Marta Mendes da, orient. II. Título.

Pedro Jehle de Araujo Gouvêa

Quebrando o Monopólio: Candidaturas Independentes no Chile

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Área de concentração: Ciência Política

Aprovada em (dia) de (mês) de (ano)

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Marta Mendes da Rocha - Orientadora
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Glauco Peres da Silva
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Paulo Roberto Figueira Leal
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dedico estas linhas aos homens e mulheres que lutam por uma América Latina justa, soberana e feliz e aos que antes deles lutaram.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à minha família: meus pais, meu irmão, meus avós, minha tia sem a qual talvez eu nunca sonhasse chegar até aqui, a vocês devo tudo, jamais poderei retribuir a todo carinho e a paciência que tiveram comigo. Muito obrigado.

Aos meus amigos, os que estão perto e os que estão longe, com quem compartilhei parte desse caminho pelas mais longas distâncias ou por apenas poucos passos, pelos bons tempos e por momentos não tão bons, sou eternamente grato. Somos também um pouco de quem nos rodeia, espero corresponder a tudo que aprendi com vocês, seguimos juntos, sempre.

Agradeço a todos os professores que já tive. À minha professora, orientadora e amiga de longa data, Marta, um obrigado especial por acreditar em mim quando nem eu mesmo acreditava, obrigado pela paciência e pelo tempo dedicado ao meu amadurecimento, espero um dia ser uma fração da pessoa e da profissional que você é.

Aos profissionais da Universidade Federal de Juiz de Fora, todo meu apreço. Um grande abraço também a todos os professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, pessoas incríveis em quem muito me inspiro. Desde o primeiro dia que pisei na UFJF meu carinho pela instituição só aumentou conforme ela se tornava parte fundamental da minha vida. Agradeço ainda à CAPES/CNPQ pelo apoio financeiro sem o qual não poderia desenvolver minha pesquisa. Em um país por vezes tão cruel e tão desigual como o nosso não existe alternativa, não existe futuro sem a educação pública.

Lo que puede el sentimiento no lo ha podido el saber
Ni el más claro proceder, ni el más ancho pensamiento
Todo lo cambia al momento cual mago condescendiente
Nos aleja dulcemente de rencores y violencias
Solo el amor con su ciencia nos vuelve tan inocentes.
(Violeta Parra).

RESUMO

Esta dissertação se propôs a investigar as candidaturas independentes no Chile de modo a compreender o papel que essa forma de representação exerceu tradicionalmente no sistema político do país e quais as possíveis mudanças que estão ocorrendo no presente. Candidaturas independentes, cívicas, não-partidárias ou cidadãs são aquelas em que o candidato não é obrigado a estar filiado a um partido político para concorrer a um cargo eletivo. Há hoje no Chile, como em todo o mundo democrático, um relativo sentimento de mal estar por parte da população com as instituições representativas, em especial com suas instâncias mediadoras por excelência: os partidos políticos. Sendo assim, procuramos analisar se as candidaturas independentes, presentes há muito tempo no sistema político chileno, estariam se beneficiando do descrédito dos partidos tradicionais e aumentando sua participação enquanto caminhos para a representação política, ocupando em alguma medida locais onde antes esse papel era desempenhado de maneira hegemônica pelas máquinas partidárias. Nossa análise se debruça principalmente sobre os governos locais, onde as regras do jogo e a menor distância entre eleitores e candidatos podem ser ainda mais benéficos aos candidatos não-partidários.

Palavras-chave: Candidaturas Independentes. Representação Política. Democracia Representativa. Partidos.

ABSTRACT

This dissertation proposed to investigate the independent candidacies in Chile in order to understand the role that this form of representation has traditionally played in the political system of the country and what are the possible changes that are occurring at the present. Independent, civic, non-partisan or citizen candidacies are those in which the candidate is not required to be affiliated with a political party to run for an elective office. Today in Chile, as in the entire democratic world, there is a relative feeling of malaise on the part of the population with representative institutions, especially with its mediating bodies par excellence: political parties. Therefore, we seek to analyze whether independent candidates, long present in the Chilean political system, would be benefiting from the discredit of traditional parties and increasing their participation as paths to political representation, occupying to some extent places where this role was previously played in a hegemonic way by party machines. Our analysis focuses mainly on local governments, where the rules of the game and the shortest distance between voters and candidates can be even more beneficial to non-party candidates.

Keywords: Independent Candidates. Political Representation. Representative Democracy. Parties.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Total de candidaturas independentes para alcalde e concejal (1992-2000)	100
Gráfico 2 - Total de candidaturas independentes para alcalde (2004-2016)	101
Gráfico 3 - Independentes eleitos para o cargo de alcalde por porte do município (1992-2016)	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Perfil demográfico dos municípios no Chile	95
Tabela 2 - Desempenho dos candidatos independentes fora de pacto nas eleições para deputado (1989 a 2017)	97
Tabela 3 - Desempenho dos candidatos independentes dentro de pacto nas eleições para deputado (1989 a 2017)	97
Tabela 4 - Desempenho eleitoral de independentes fora de pactos nas eleições para alcaldes (eleição direta) (2004-2016).....	101
Tabela 5 - Desempenho eleitoral de independentes dentro de pactos nas eleições para alcaldes (eleição direta) (2004-2016).....	102
Tabela 6 - Independentes eleitos alcaldes (dentro e fora de pactos) por porte do município no Chile (2004-2012).....	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Candidaturas não-partidárias na América Latina	41
Quadro 2 - Requisitos, financiamento e acesso à mídia dos candidatos independentes na América Latina	43
Quadro 3 - Acesso a recursos públicos por partidos, independentes dentro de pactos e independentes fora de pactos	87

LISTA DE ABREVIATURAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CEP	Centro de Estudios Publicos
CNTV	Consejo Nacional de Televisión
DC	Democracia Cristiana
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
MAS	Movimiento Amplio Social Región
REGIÓN	
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MBL	Movimento Brasil Livre
NOVO	Partido NOVO
OEA	Organização dos Estados Americanos
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR	Partido da República
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RE	Recurso Extraordinário
REDE	Partido REDE
RN	Renovación Nacional
SERVEL	Servicio Electoral de Chile
STF	Supremo Tribunal Federal
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDI	Unión Demócrata Independiente
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 CAPÍTULO 1: AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA REPRESENTATIVO E SEUS ATORES.....	21
1.1 Representação política: teoria e prática	21
1.2 As candidaturas independentes	35
1.3 Candidaturas independentes na América Latina.....	41
1.4 O debate sobre as candidaturas independentes no Brasil e no México.....	46
3 CAPÍTULO 2: O SISTEMA PARTIDÁRIO CHILENO E AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES	60
2.1 Breve observação sobre a convulsão social no Chile em 2019	60
2.2 Contextualização: os partidos chilenos ontem e hoje	63
2.3 A institucionalização do sistema partidário chileno	65
2.4 As candidaturas independentes no Chile: legislação e alguns exemplos históricos	78
4 CAPÍTULO 3: O DESEMPENHO DOS CANDIDATOS INDEPENDENTES NO NÍVEL MUNICIPAL NO CHILE	89
3.1 Possíveis fatores de estímulo e desestímulo para a presença e o desempenho de candidaturas independentes	89
3.2 O governo local no Chile	92
3.3 O desempenho dos independentes no Chile.....	95
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
REFERÊNCIAS	115
APÊNDICE126

INTRODUÇÃO

A reestruturação do mercado, as mudanças nas forças produtivas e no trabalho, a desterritorialização do capital, a revolução comunicativa e a hiperconectividade, as identidades multifragmentadas e a explosão de demandas, a multietnicidade, os dilemas éticos da ciência, o enfraquecimento dos Estados nacionais, as crises cíclicas do capitalismo, e a eminente crise ambiental, são todos vocábulos que compõem o glossário da pós-modernidade, hipermodernidade, sociedade líquida, capitalismo tardio, ou qualquer que seja o conceito que tente classificar o atual estágio da civilização humana. Esse momento ainda está por ser definido, mas parece claro que a emergência de novas dinâmicas na esfera política reflete a profunda reorganização da vida social no mundo contemporâneo, marcada pelos novos meios de comunicação e um amplo sentimento de contestação, insatisfação e desapontamento com as antigas instâncias mediadoras entre as pessoas e as instituições.

A literatura trabalha hoje, constantemente, com a hipótese de uma crise. A palavra "crise", no entanto, é útil para identificar um problema sem necessariamente dimensionar sua extensão. Na teoria política, o termo é usado como um indicativo desde um colapso parcial de um modelo específico de governo como a democracia representativa aos moldes liberais, quanto um colapso sistêmico - da democracia, da representação, do capitalismo, etc. O uso do termo "crise" sugere, também, em outras análises, menos a noção de implosão e mais de uma reorganização das partes que compõem a estrutura. Nesse sentido, pode-se pensar de maneira ampla em uma letargia ou mesmo na incapacidade dos canais intermediários, que cumpriram diversos papéis no passado, em se adaptar ao rearranjo social, político e comunicativo de um mundo que parece buscar cada vez mais vias diretas de ação e questionar antigos atores e instituições.

De todo modo, a política, como as outras esferas que compõem a vida, não está a salvo dessa turbulência. Parece haver um sentimento geral de que, em sintonia com as demais instituições tecidas na modernidade, as antigas instituições políticas estão cada vez mais distantes da realidade fragmentada e fluida dos sujeitos "hipermodernos". Em um mundo em constante convulsão, as maneiras de se pensar e fazer política, em grande parte centenárias, muitas vezes aparentam ser engessadas ou rígidas demais para lidar com as mudanças que acontecem em um intervalo cada vez menor de tempo - o tempo da política parece, hoje, andar a uma fração da velocidade do tempo cotidiano. Assim, um conjunto de valores,

mecanismos e instituições herdados dos séculos passados e que por vezes se mostraram inquestionáveis, ou ao menos gozavam de certo grau de estabilidade, são objeto de novas formas de reflexão crítica.

A ciência política em muito se dedicou a examinar a representação política, seus elementos constitutivos, bem como suas contradições inerentes. Como principais canais intermediários desde o século XIX entre as pessoas e as instituições, os partidos políticos estão na linha de frente desse debate. Os partidos sempre foram alvo de diversas críticas, tanto em relação à sua estrutura, quanto ao seu *modus operandi*. Essas críticas, porém, têm assumido cada vez mais um papel de destaque na discussão sobre os limites da representação política. Os partidos políticos estão no centro de um importante paradoxo da teoria política contemporânea: se por um lado eles detêm, hoje, uma capacidade organizacional e de acesso a recursos privados e públicos inédita na história pregressa, controlam funções vitais da democracia representativa, conduzem governos e oposição, recrutam quadros, formam lideranças, influenciam o discurso e o tempo da política; por outro, os partidos são alvo primordial da desconfiança e do descrédito da população de modo que verifica-se, em todo mundo, uma demanda por mudanças na política tradicional na qual os partidos figuram como peças centrais.

Esse rearranjo da mediação política pode ser encarado como a decadência da democracia liberal como conhecemos, ou como uma parte constitutiva de um processo mais amplo de reorganização da sociedade como um todo. Uma sociedade mais polifônica, fragmentada e com demandas cada vez mais plurais, com acesso a veículos de comunicação poderosos e inimagináveis mesmo em um passado recente, que sofre com mazelas sociais, econômicas e ambientais inéditas, e que passa a por em xeque todas as formas conhecidas e até então estáveis de mediação. Assim, pode-se pensar em uma "crise do sentimento de estar representado" (MIGUEL, 2003), ou se quisermos escapar das contradições, limitações ou mesmo do alarmismo da palavra "crise", é possível falar, com certa segurança, em um "sentimento de mal-estar" generalizado em relação ao sistema político (ALMEIDA, 2015), sentimento este que pode ser percebido de diversas maneiras e que vem sendo amplamente discutido na literatura. A partir dessa perspectiva, perguntas como "é possível imaginar a política sem partidos?", "os partidos são fundamentais para a democracia?", "qual o papel dos partidos hoje?", dentre outras, parecem ser feitas com cada vez mais frequência.

Estudar as transformações da representação política é, por isso, um grande desafio no contexto atual. Para muitos analistas, o fortalecimento de um discurso "anti-partido" ou "anti-

política", a ascensão cada vez mais frequente de *outsiders* na política, a busca por novas formas de representação como mandatos coletivos ou compartilhados, e das chamadas candidaturas avulsas ou independentes, seriam expressões da crise enfrentada pela democracia representativa liberal e de suas instituições tradicionais. São processos e práticas que desafiam o monopólio dos partidos sobre a representação e a ideia de que essas organizações seriam indispensáveis para o bom funcionamento da democracia. Nesse sentido, as candidaturas independentes podem sugerir uma nova forma de se fazer política de acordo com as exigências da modernidade: uma forma de conexão mais direta entre eleitor e representante, ou, em última análise, uma maneira de se fazer política com menos escalas intermediárias, encurtando o espaço e o tempo entre instituições governamentais, instâncias representativas e a população. Em outras palavras, dinamizando ou refrescando um sistema que, aos olhos da população, parece viciado ou enferrujado.

Por outro lado, há a possibilidade de que esse tipo de candidatura funcione apenas como uma nova roupagem para a política tradicional. Assim, a ideia de inovação, modernização e aproximação com o eleitor figurariam apenas como retórica e propaganda, de maneira semelhante à já mobilizada por partidos e políticos novos e antigos como forma de fortalecer sua imagem e se reabilitar perante o público. Na prática, porém, a ação "independente", se de fato está presente, seria barrada pelo modo pelo qual as próprias instituições funcionam. Dessa forma, a dinâmica eleitoral, a necessidade de realizar coligações, pactos, alianças, coalizões, os meios e modos convencionais de se fazer política, filtrariam o efeito deste tipo de candidatura, dificultando o acesso ao poder por esta via.

Apresentaremos por meio dessa dissertação o contexto geral em que estão inseridas essas candidaturas na política representativa. Infelizmente muitos desses questionamentos esbarram em limites metodológicos, teóricos e investigativos que não seriam possíveis de aplicar aqui. Nossa intenção é pensar as candidaturas independentes, apresentar suas características e limites formais, entender as semelhanças e diferenças entre elas e outras formas de representação para que, talvez, possamos lançar luzes sobre seu significado e gerar material para futuras pesquisas. Uma forma de fazê-lo é investigando a atuação dessas candidaturas dentro de um contexto de um sistema partidário considerado por muitos como institucionalizado e consolidado, analisando o desempenho dos que buscam acesso ao sistema político por esta via, e os fatores que favorecem e dificultam o seu êxito. Para tanto, abordaremos o caso do Chile, com foco no nível local, especialmente entre o período de 2004 a 2016.

Por razão da complexidade do tema, o presente trabalho se dedica somente à questão do acesso às instituições: o desempenho eleitoral dos candidatos independentes. Esse enquadramento nos permite analisar como essas candidaturas têm se desempenhado em comparação aos partidos tradicionais e identificar os fatores que impactam seu eventual sucesso. Para isso é necessário, primeiramente, compreender a natureza dessas candidaturas e o que elas oferecem do ponto de vista da representação política; em seguida, conhecê-las à fundo em seu aspecto normativo no contexto chileno, país escolhido como objeto de pesquisa; e, por fim, analisar os dados eleitorais dentro dessa perspectiva construída anteriormente. A seguir, apresentamos uma breve descrição de como se organizará a dissertação.

Nos abstendo de propor uma revisão profundamente filosófica ou um debate etimológico sobre o tema da representação, nos dedicaremos primeiramente a explorar o conceito com base na literatura, nos atentando às transformações no sistema representativo e no papel dos atores políticos em meio a esse cenário de mudança. Para compreender esse fenômeno é preciso olhar para trás, para a origem e para os princípios básicos da representação política e sua trajetória até o presente momento, bem como na ascensão dos partidos políticos enquanto principais instrumentos da democracia representativa. Esta tarefa será realizada no Capítulo 1 com o objetivo de produzir subsídios para o refinamento do problema de pesquisa e das hipóteses de trabalho.

Ainda no Capítulo 1, nos dedicaremos a compreender as candidaturas "independentes", "avulsas", "apartidárias" ou ainda "cívicas" ou "cidadãs" - aquelas nas quais o candidato ou candidata não precisa estar filiado a um partido político para disputar as eleições. São elas o foco do nosso trabalho. Esse enquadramento pretende lançar luzes sobre um tipo de candidatura que há muito se faz presente, desde a fundação de diversas democracias de diferentes modelos e intensidades na maior parte do mundo democrático, sem nunca ter se mostrado até então, com raríssimas exceções, uma ameaça real à hegemonia da representação partidária tradicional.

Os políticos que se apresentam de forma independente nas eleições, sem vínculo com partidos políticos, tendem, normalmente, a ser vistos com desconfiança não só pela classe política em geral, mas também pelos estudiosos de partidos na Ciência Política. Esse tipo de candidatura é, não raro, relacionada aos aventureiros, *outsiders* e oportunistas, tidos como uma ameaça para o sistema político, incapazes de articular programas e propostas factíveis por estarem ancoradas em um personalismo vazio ou, ainda, como consequências de um sistema político pouco institucionalizado ou desestabilizado (LACY; BURDEN, 1999;

MAINWARING; SCULLY, 1995; SHERRILL, 1998; SCHAFFNER; STREB; WRIGHT, 2001). Há, contudo, uma tendência crescente a favor desse tipo de ator político, motivada, ou por apelos ao direito básico do exercício pleno do sufrágio, ou mesmo como uma retórica anti-partidária e anti-oligárquica que enxerga nessas candidaturas uma possível saída para o monopólio da representação na mão dos partidos e uma forma de reaver a confiança no sistema representativo e torná-lo mais aberto e poroso a um maior número de atores e demandas (CAMPOS, 2014; COSTAR; CURTIN, 2004; NEGRETE; MUÑOZ, 2016; POGOSSIAN, 2014).

É certo que a regulamentação e o funcionamento das candidaturas independentes, o desempenho dos candidatos e o impacto dessa estratégia sobre o sistema partidário e o sistema político variam no tempo e no espaço. Para isso é preciso uma abordagem do tema em nível global, com atenção às especificidades da nossa região. As candidaturas independentes no mundo e na América Latina serão contempladas na segunda e terceira seção do Capítulo 1, respectivamente. Na quarta seção, apresentaremos elementos de uma discussão atual e necessária usando o exemplo de dois países latinoamericanos nos quais as disputas acerca das candidaturas independentes podem ser consideradas mais recentes: Brasil e México. Uma análise breve dos casos do Brasil e do México pode ser útil para uma melhor compreensão do caso chileno e para iluminar o que há de comum e de atípico neste país.

No Capítulo 2, realizaremos um aprofundamento da matéria através de um estudo de caso, especificamente, o caso do Chile, que prevê as candidaturas independentes desde o ano de 1925. Na primeira seção do capítulo apresentaremos uma breve discussão sobre a trajetória do sistema partidário chileno e a dinâmica de forças internas de seu sistema político após a redemocratização no final da década de 1980. Em seguida, apresentaremos os detalhes da regulamentação das candidaturas independentes no Chile, os parâmetros estabelecidos pela legislação quanto aos pré-requisitos de registro, financiamento, tempo de mídia e possibilidade de alianças eleitorais para esses candidatos e os fatores do sistema eleitoral chileno que podem beneficiar ou prejudicar essas candidaturas.

A pesquisa tem pretensões descritivas, o que não quer dizer que não ofereça contribuições importantes para pensar o problema dos independentes para além do caso analisado. Segundo Gerring (2012), a abordagem descritiva de dimensões de fenômenos complexos pode ajudar a compreender as relações intrínsecas a esse fenômeno. Análises descritivas procuram trabalhar com aspectos particulares da realidade, na tentativa de encontrar similaridades entre os objetos analisados, agrupá-las e contrastá-las com coisas

diferentes estabelecendo esquemas inteligíveis. Uma análise descritiva oferece contribuições importantes para um campo de estudos quando está claramente referida a um problema importante no interior deste campo. No nosso caso, o problema é compreender o funcionamento e o impacto das candidaturas independentes no contexto da democracia, regime que sempre teve nos partidos políticos uma pedra de toque fundamental.

O Chile por muito tempo foi considerado uma das democracias mais estáveis do continente (ANGELL, 2003; GARRETÓN, 1987; VALENZUELA, 1995), com a existência de candidaturas independentes desde a fundação de suas bases democráticas. Isso não significou, na história política chilena, que os partidos fossem enfraquecidos ou coadjuvantes. A escolha do caso, logo, poderia iluminar como uma democracia que aparenta ter nos partidos políticos um de seus fundamentos centrais, cresceu e se consolidou com a permissão para que os políticos pudessem prescindir dos partidos para alcançarem cargos eletivos.

No contexto latinoamericano, porém, a trajetória do Chile apresenta vários traços muito singulares. Com uma democracia sólida até o ano de 1973, o país foi pioneiro em diversos aspectos, sendo apontado, muitas vezes, como um exemplo a ser seguido pelas repúblicas da região. Nesse sentido, a escolha do caso chileno pode parecer improdutiva para a geração de hipóteses que poderiam, no futuro, ser testadas para um número maior de casos. Porém, o fato de ser uma democracia considerada exemplar, com instituições sólidas e partidos como protagonistas durante toda a vida democrática do país, pode fazer do Chile um caso digno de estudo para lançar luzes sobre questões que vêm surgindo em um cenário de transformação do mundo político. O país, assim como grande parte das democracias do continente e do mundo, vêm enfrentando uma profunda crise de legitimidade do sistema partidário, que pode servir como catalizadora para reformas fundamentais que alterem o comportamento dos atores políticos. Desse modo, as recentes transformações pelas quais o país andino vem passando, podem nos indicar respostas a questões mais amplas sobre as transformações do sistema representativo. Mais detalhes sobre o desenho da pesquisa e as escolhas metodológicas serão apresentados nos Capítulos 2 e 3.

Para explorar nossa questão, um de nossos objetivos é analisar o desempenho dos candidatos independentes no Chile no nível municipal, o que será realizado no Capítulo 3. Nossa escolha por restringir a análise à esfera dos municípios deve-se à premissa de que nesta esfera os independentes poderiam esperar os resultados mais favoráveis. Há na literatura um grande debate sobre a maior permeabilidade da política local à entrada de novos atores políticos, bem como de minorias e grupos marginalizados (MONTERO; SAMUELS, 2004;

NICKSON, 2011). Se no âmbito nacional os partidos tradicionais se mostram, ainda hoje, predominantes, monopolizando a maior parte dos cargos eletivos, no nível municipal os independentes têm sido capazes de conquistar um maior espaço. Neste sentido, podemos dizer que nossa estratégia de seleção dos municípios como unidades de observação se aproxima da abordagem “most-likely” (GERRING; COJOCARU, 2016), usada como critério de escolha de casos. Em outras palavras, se os candidatos independentes não forem capazes de obter um desempenho positivo e ameaçar o monopólio dos partidos tradicionais no nível municipal, será ainda menos provável que o façam no nível nacional. Isso porque eleições nacionais são mais custosas e demandam uma maior mobilização de recursos, de pessoal e publicidade que as eleições municipais, ou seja, demandam uma estrutura com a qual os candidatos não podem contar sem o suporte de um partido político.

Assim, após uma exposição do desenho institucional das eleições chilenas e prerrogativas legais que determinam os limites e as possibilidades das candidaturas avulsas, no Capítulo 3, investigaremos as candidaturas independentes nos municípios chilenos a partir de dados eleitorais, com o objetivo de analisar o desempenho dos independentes em municípios de diferentes tamanhos. Essa análise será fundamental no sentido de acrescentar informações que contribuam para a formação de um quadro mais amplo, em combinação com o levantado nos capítulos anteriores. Ao fim do texto apresentaremos as considerações finais e tentaremos compilar os achados da pesquisa e articular hipóteses que poderão ser testadas para um número maior de casos com o objetivo de ampliar nossa compreensão sobre as candidaturas independentes e suas implicações para as democracias representativas.

Para atingir nosso objetivo, recorreremos à literatura sobre democracia representativa e partidos (AMARAL, 2013; BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998; DAHL, 1997; DUVERGER, 1980; KATZ; MAIR, 1994, 1995; MICHELS, 1982; PITKIN, 2006; WEBER, 1996), bem como análises sobre uma eventual crise ou reorganização das democracias representativas no mundo (ALMEIDA, 2015; DALTON; MCALLISTER; WATTENBERG, 2003; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; MANIN, 1995, 2013; MAINWARING; SCULLY, 2009; MIGUEL, 2003; PANEBIANCO, 2005; FACIO; GOMES, 2019; NOGUEIRA, 2014, dentre outros).

As fontes bibliográficas sobre a questão particular das candidaturas independentes ainda são relativamente escassas, mas há estudos disponíveis sobre o assunto a partir de diversas abordagens. Uma parte das análises encontradas lida com o aspecto normativo desse tipo de candidatura (CAMPOS, 2014; MIRANDA; DIAS; COSTA, 2017; POGOSSIAN,

2014; DE LA PEZA, 2007). Há também artigos que destacam o papel negativo dessas candidaturas no sistema político em geral (LACY; BURDEN, 1999; MAINWARING; SCULLY, 1995; SHERRILL, 1998; SCHAFFNER; STREB; WRIGHT, 2001). Em contraste, outra parte da bibliografia enxerga aspectos positivos dos independentes nos sistemas políticos, como em Aragon Reyes (1998), Costar e Curtin (2004), Greenberg (1994), Menendez (1996), Rosenstone, Behr e Lazarus (1986), dentre outros. Há poucos estudos sobre desempenho eleitoral (DOSEK, 2017; DOSEK; FREIDENBERG, 2014), e poucas análises *cross-country* incluindo um número maior de casos (BRANCATI, 2008).

Para o estudo do caso chileno, há grande literatura sobre o sistema partidário do país (ALTMAN, 2006; ARANA ARAYA, 2017, CASTILLO GALLARDO, 2014; GAMBOA; LOPEZ; BAEZA, 2013; GARRETÓN, 1987; LUNA; ROSENBLATT, 2012; VALENZUELA 1985, 1995, 1997; VALENZUELA; VALENZUELA, 1983) e seu grau de institucionalização (MAINWARING; SCULLY, 1995; MAINWARING; TORCAL, 2005; LUNA; ALTMAN, 2011; PAYNE; ZOVATTO; DÍAZ, 2006; SCULLY; VALENZUELA, 1993), bem como sobre a transição democrática e os desafios institucionais pós-redemocratização (ANGELL, 2003; DOSEK, 2016; GARRETÓN; GARRETÓN, 2010; SIAVELIS, 2009a, 2009b, 2016). A legislação do Chile a respeito do sistema eleitoral, partidário e as candidaturas independentes foi amplamente investigada e será discutida no Capítulo 2.

As técnicas de pesquisa envolverão, além da revisão bibliográfica e de uma perspectiva histórica, a análise estatística descritiva do desempenho eleitoral dos independentes. Para isso foram utilizados dados do Servicio Electoral de Chile (Servel), no período de 2004 a 2016, cobrindo quatro pleitos em 365 comunas, além de dados nacionais a título de comparação.

CAPÍTULO 1: AS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA REPRESENTATIVO E SEUS ATORES

1.1 - Representação política: teoria e prática

Dentre os conceitos abstratos, polissêmicos e complexos trabalhados pela Ciência Política, destaca-se o conceito de "representação". Sem pretensões de nos aprofundarmos no assunto, uma breve revisão bibliográfica se faz necessária para ilustrarmos algumas questões

que serão levantadas posteriormente no presente trabalho. Hannah Pitkin afirma que a representação é "um fenômeno cultural, político e humano" (2006, p. 16), a palavra tem origem latina, *representare*, e significa "tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente". Segundo Pitkin (2006), inicialmente, a representação tinha um papel secundário, existindo somente como uma forma de fazer presente alguém que não poderia estar em determinado lugar. O conceito, porém, vai se transformando com o passar do tempo, de modo que compreender a representação política moderna exige uma interpretação histórica do conceito e de sua evolução.

Foi na Idade Média que a representação passou a ter um significado político. O conceito era utilizado, em geral, para se referir ao rei como aquele que encarna a unidade do reino em uma analogia com o papa que representa Deus na Terra. Na teoria política a elaboração do conceito se deu através das grandes revoluções do final do século XVIII e das lutas políticas e institucionais do século XIX. Só no século XIX esse conceito se refina, fazendo da ideia de ser representado como a tradução da voz de uma comunidade. Assim, no decorrer dos séculos, diversos modelos de representação política foram elaborados, postos em prática, consolidados ou renegados. Para Almeida (2015, p. 32), a "[...] representação é, dessa maneira, um conceito e uma prática definidos tanto a partir de contingências históricas e de escolhas arbitrárias quanto de decisões conscientes de operadores da política, tomadas dentro de contextos sociopolíticos específicos".

A concepção de democracia representativa é, portanto, um momento específico da trajetória do conceito, que surge do refinamento de um ideal liberal-contratualista de representação. Segundo Almeida (2015, p. 21), "o desenvolvimento da teoria representativa acompanhou as experimentações (democráticas e não democráticas), vindo democracia e representação a se encontrarem no governo representativo". Representação e democracia não são sinônimos e, por muito tempo, foram mutuamente excludentes, sendo necessário uma grande mobilização teórica e intensas lutas políticas para que os dois conceitos se tornassem compatíveis. A percepção contemporânea de que a representação e a democracia são inseparáveis obscurece o caminho difícil que uniu as duas ideias e que tornou possível a representação política moderna.

O sentimento de mal-estar referente à representação política coloca a questão no centro do debate teórico contemporâneo. A bibliografia, porém, segundo Almeida (2015), tende majoritariamente a partir da premissa de que as eleições são a maior ferramenta de legitimidade democrática, reduzindo o problema a uma questão eleitoral, ignorando questões

como o debate sobre a relação entre a representação e a soberania, bem como a abordagem de outras formas possíveis de representação. Recentemente, o surgimento de novos canais de representação e participação aumentou a demanda por uma revisão teórica que dê conta de certos paradigmas. A discussão sobre os limites da representação na contemporaneidade proposto pela autora nos convida a pensar a natureza fluida do conceito, bem como se "a forma pela qual indivíduos e grupos se tornam representantes pode impactar o tipo de interesses, valores e opiniões que entram no jogo político" (2015, p. 21).

O sistema representativo passou e ainda passa por inúmeras transformações, acompanhando as mudanças estruturais da sociedade - mudanças políticas e sociais, econômicas, técnicas e culturais. Foi um longo caminho até que a democracia representativa nos moldes liberais se fizesse presente na maior parte do mundo junto com a consolidação do sistema de eleições periódicas para a escolha de representantes, capaz de abranger grandes parcelas da população. Isso se deu a partir da Revolução Inglesa e das revoluções Francesa e Americana do século XVIII, que possibilitaram a associação das ideias de democracia e representação. Posteriormente, no contexto da formação de uma classe trabalhadora urbana, a expansão do direito ao voto e a liberdade de pensamento e organização tornaram cada vez mais plurais as demandas sociais, aumentando as pressões por um debate público mais inclusivo capaz de proporcionar o processamento institucional de questões de interesse geral. Nesse cenário, se consolida nas democracias representativas uma forma de estrutura política altamente organizada e eficiente, capaz de mobilizar um grande número de pessoas e uni-las em torno de grandes pautas políticas, sociais e econômicas: os partidos políticos. Esse período ficou conhecido como "democracia de massas".

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) afirmam que os partidos como conhecemos hoje aparecem em um primeiro momento nos países que adotaram o governo representativo e onde os processos sociais conduziram a uma progressiva democratização da vida política, bem como a integração de setores mais amplos da sociedade civil em sistemas políticos complexos, autônomos e inclusivos. Nesses países houve uma demanda crescente por participação através da representação e, por consequência, a inclusão de parcelas diversas da sociedade no processo de competição. Nesse contexto, os partidos políticos se mostraram eficientes em sistematizar objetivamente essas demandas e levá-las às instituições democráticas, passando a funcionar cada vez mais como meios facilitadores de representação dos cidadãos de diferentes partes da sociedade na arena pública, se legitimando com o passar do tempo dentro da sociedade.

A concepção de partido se altera historicamente, mas guarda a característica de representar a diversidade de uma sociedade plural. Para Robert Dahl, a "aceitação à mudança e a flexibilidade em obter novos eleitores faz com que os partidos políticos sejam considerados organizações que caminham de mãos dadas com a modernidade" (1997). Assim, o sistema representativo parlamentarista que havia se consolidado entre os séculos XVII e XIX, no qual predominava as relações personalistas e de confiança entre o eleitorado e o representante e a ampla independência dos eleitos na tomada de decisões, sofre uma profunda mudança, com o papel cada vez mais fundamental dos partidos políticos na arena representativa. Para Lavalle, Houtzager e Castello:

A representação política consagrada nas democracias de massas é produto de longa história em que as pressões pela ampliação do sufrágio levaram à ruína os expedientes personalistas de conexão entre representante e representado característicos da democracia parlamentar oitocentista; expedientes plutocráticos porque ancorados na proximidade social dos partícipes de uma democracia restrita às camadas abastadas da população. A democracia de partidos introduziu novas mediações entre eleitor e eleito, e a conexão entre ambos passou a ser intercedida por burocracias partidárias. Os representados perderam qualquer controle direto sobre o representante, mas cresceram em número e se utilizaram da obediência partidária e do perfil programático dos partidos para introduzir sanções e preferências no jogo eleitoral (2006, p. 93).

Os partidos políticos de massa surgiram na segunda metade do século XIX e modificaram definitivamente o campo da representação democrática. Uma vasta literatura sobre partidos políticos se dedica a compreender os partidos de massa e sua grande capacidade de mobilização social, bem como as transformações subsequentes do sistema representativo. Segundo a clássica tipologia elaborada por Maurice Duverger, os "partidos de massa" se diferenciavam dos demais partidos por terem origem externa ao sistema político, pelos seus programas políticos definidos, militância ativa, grande identificação social, rígido controle e disciplina de seus membros e estruturas organizacionais complexas (1980). Os partidos de massa e sua incrível capacidade organizativa, mobilizadora e comunicativa, dessa maneira, alteraram não só a composição das assembleias em todo mundo, mas o modo como as pessoas passaram a enxergar e fazer a política.

Porém, mudanças em instituições aparentemente sólidas e consolidadas nem sempre são vistas com otimismo. Tênuas ou abruptas, elas podem gerar um sentimento de desconfiança em um primeiro momento, fazendo soar entre os especialistas o alarme da "crise". Segundo Manin (1995), no final do século XIX já existiam análises que interpretavam

a crise da democracia parlamentar como uma crise geral das instituições democráticas. Com o tempo, porém, perseverou a ideia de que o novo papel dos partidos não representava uma crise da democracia em si, mas do parlamentarismo enquanto sistema de representação. Torna-se claro que o governo representativo não estava em perigo, apenas havia surgido uma nova fase viável de representação, tão legítima quanto irreversível. Manin sugere que o sistema representativo possui uma capacidade adaptativa e transformadora muitas vezes subestimada e que o que pode parecer uma crise sistêmica, na realidade, deve ser encarado como um movimento de rearranjo das instituições para acompanhar as mudanças sociais:

O governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia [...] Quando se reconhece a existência de uma diferença fundamental entre governo representativo e autogoverno do povo, o fenômeno atual deixa de ser visto como sinalizador de uma crise de representação e passa a ser interpretado como um deslocamento e um rearranjo da mesma combinação de elementos que sempre esteve presente desde o final do século XVIII (MANIN, 1995, p. 18).

Os partidos de massa, nesse sentido, traduziram institucionalmente as transformações sociais de seu tempo, como a industrialização e a formação de uma classe trabalhadora urbana, a ascensão do Socialismo democrático, o aumento das prerrogativas do Estado e a inclusão de parcelas da população no jogo político. A estrutura hierárquica e organizacional desse novo modelo de representação correspondia a uma sociedade cada vez mais moderna e, portanto, burocratizada e que primava pela eficiência através da divisão de tarefas e o aproveitamento ótimo dos recursos disponíveis, ao mesmo tempo em que buscava agregar uma quantidade cada vez maior e mais plural de pessoas e demandas.

A extensa literatura sobre partidos políticos elenca ao menos três funções principais que fazem com que os partidos estejam intimamente ligados ao funcionamento da democracia representativa. Os partidos são responsáveis por: estruturar a competição eleitoral, agregar interesses e governar e conduzir os trabalhos legislativos (AMARAL, 2013). Além disso, a influência dos partidos na vida das pessoas excede a arena representativa, a luta política se espalha para outras esferas da vida. Em lugar de agremiações pessoais, os partidos transformaram a arena competitiva em uma disputa de tendências que envolve toda a sociedade de maneira que a identificação partidária foi, e ainda é em alguma medida, mais do que apenas uma preferência na hora de escolher um representante dentro das instituições

democráticas, mas exprime uma identidade e um sistema de códigos compartilhado entre os membros.

Uma das primeiras grandes preocupações da literatura sobre partidos consistiu na dimensão organizacional e burocrática das estruturas partidárias, chamando a atenção para as exigências técnico-administrativas para organizar e manter um partido competitivo e suas consequências. Weber (1996, 2004) destacou o caráter associativo dos partidos, mas também sua tendência inata à conquista do poder na arena política. Para o autor, os partidos políticos modernos são organizações burocráticas cujo objetivo é a conquista do poder político visando a implementação de programas políticos ou o simples acesso aos recursos do Estado. Para o autor, um partido pode ser descrito como uma associação que busca a implementação de um programa político real e de pretensões materiais, ou que visa o acesso a benefícios para suas elites partidárias, ou ambos (2004).

Contudo, a característica fundamental e irreversível desse tipo de organização destacada pelo autor, independente do seu fim ou de seu grau de representatividade ou afinidade ideológica, é a burocratização, típica das modernas sociedades de massa ocidentais. Para Michels (1982), outro autor pioneiro no estudo dos partidos políticos, a complexidade cada vez maior da sociedade e a acirrada competição por angariar eleitores, força os partidos a uma burocratização que invariavelmente os afasta das massas, dado que a preocupação dos líderes partidários se concentraria cada vez mais em manter sua posição de poder, controlar seus candidatos e disputar e vencer eleições e não mais se ater às questões ideológicas que deram origem à agremiação. A consequência é a flexibilização dos programas e a autonomização das lideranças em relação aos seus eleitores. Michels expôs uma curiosa contradição da democracia de partidos que nos convida a pensar os limites da representação e que perdura até hoje: em termos de representação, uma organização oligárquica, centralizada, onde poucos tomam as decisões para muitos não é considerada contraditória ao regime democrático; pelo contrário, foi sob a democracia de partidos que a democracia representativa floresceu e se afirmou em grande parte do mundo.

Se os partidos de massas são vistos como uma expressão de seu tempo, uma forma de as instituições traduzirem um dado momento da história e as características de sua organização social, assistimos hoje, porém, a uma série de mudanças que têm reflexos no sistema representativo democrático. Uma sociedade mais complexa e fragmentada, novas configurações identitárias, familiares e no mercado de trabalho, uma infinidade de novos aparatos tecnológicos, incluindo uma rede de comunicação global instantânea antes

inimaginável e uma série de problemas inéditos e dilemas sociais, políticos, econômicos e ambientais, têm criado demandas complexas e exigido respostas também complexas do sistema político. A partir do paradigma construído por Michels, que ficou conhecido como "a lei de ferro da oligarquia" (AMARAL, 2013), é preciso pensar, então, como estruturas com grande capacidade de adaptação e reinvenção, porém constituídas historicamente enquanto organizações altamente burocratizadas e hierarquizadas, estão reagindo a uma sociedade cada vez mais heterogênea, conectada, contestadora e que parece rejeitar instancias mediadoras e exigir novas vias e canais de comunicação com as instituições. É preciso pensar, também, pelo caminho inverso: como se dá a relação com os partidos e a estrutura política do ponto de vista dos sujeitos/eleitores pós-modernos?

Para autores como Manin (1995, 2013), Dalton, Mcalister e Wattenberg (2003), Katz e Mair (1994, 1995), dentre outros, testemunhamos o surgimento de uma massa cada vez maior de eleitores instáveis, capazes de mudar de partido a cada eleição, reagindo oportunamente ao cenário do momento. Há uma parte substantiva do eleitorado, porém, que continua fiel aos partidos políticos. Isso se dá, segundo Manin (1995, 2013), pela relevância dos partidos em duas áreas fundamentais do mundo político: a arena parlamentar, onde são tomadas as decisões e formuladas as políticas públicas por meio de votações; e as campanhas eleitorais, nas quais, na maior parte do mundo, os partidos levam grande vantagem controlando os meios publicitários públicos e privados. Os partidos, em suas variadas configurações, continuam, portanto, na absoluta maioria das democracias existentes, sendo a principal forma de vínculo entre a população e a máquina política através das eleições, no que convencionou-se chamar de "monopólio da representação". Apesar da existência e até do fortalecimento de outras formas do agir democrático (NORRIS, 2002), ainda são eles que ditam as regras do jogo.

Nesse cenário, a afirmação de que há um "sentimento de mal-estar" com as instituições representativas pode soar um tanto quanto genérica, com razão. Porém, segundo Luis Felipe Miguel (2003) ela pode ser traduzida em três conjuntos de evidências: (1) a queda no comparecimento eleitoral, (2) a maior desconfiança nas instituições, e (3) o esvaziamento dos partidos políticos. Cada uma dessas variáveis possui contradições internas ou problemas metodológicos que, se analisadas individualmente, podem carregar vieses de maneira a desqualificar o argumento central, porém, quanto tomadas em conjunto e em contexto, elas demonstram mais claramente uma "deterioração da adesão popular às instituições representativas" (MIGUEL, 2003).

Se observados, por exemplo, os níveis de abstenção eleitoral (evidência 1) hoje, em comparação com as primeiras décadas do pós-guerra mundial, percebe-se em grande parte do mundo democrático uma tendência de aumento. Esses níveis, porém, são problemáticos na medida em que, durante esse período de tempo houve uma expressiva expansão do sufrágio em todo o mundo. Contudo, se a evidência 1 levar em conta um conjunto de maneiras pelas quais as pessoas se recusam a optar por um candidato ou partido, seja não votando, não se registrando para votar ou votando nulo ou em branco, os dados passam a fornecer um indicativo mais consistente. Ramos (2009) chama esse conjunto de evidências de "alheamento decisório eleitoral", o autor propõe, em sintonia com Miguel (2003), que esse conjunto de evidências sustenta de maneira mais rigorosa a afirmação de que sim, há em todo o mundo um distanciamento progressivo do eleitorado das instituições representativas formais, que pode ser interpretado como uma forma de apatia, resignação ou mesmo rejeição.

A utilização de surveys para referendar a evidência 2 também é problemática, na medida em que as perguntas feitas aos entrevistados podem direcionar as respostas, no que Bourdieu chama de "erro escolástico" (MIGUEL, 2003). Além disso, há poucas séries históricas prolongadas ou há a associação equivocada de que a má avaliação das instituições democráticas sugere um apreço pelo autoritarismo. Os resultados desse tipo de pesquisa, portanto, não devem ser tomados prontamente como evidências. Contudo, quando cuidadosamente examinados e contextualizados, pesquisas como o Eurobarometer (Europa), o Latinobarómetro e Latin American Public Opinion Project (América Latina) e do National Opinion Research Center (Estados Unidos), podem ser encarados como uma tradução de tendências que reforçam a ideia de desconfiança e insatisfação com o sistema representativo de maneira geral, que se manifesta de maneira não restrita geográfica ou economicamente, tampouco de acordo com a longevidade ou grau de institucionalização das democracias.

O terceiro conjunto de evidências, referente ao "esvaziamento dos partidos políticos", será longamente discutido ao longo do presente trabalho por meio de uma análise da literatura sobre o assunto (AMARAL, 2013; DALTON; MCALISTER; WATTENBERG, 2003; DUVERGER, 1980; MANIN, 1995, 2013; MICHELS, 1982; KATZ; MAIR, 1994, 1995; KIRCHHEIMER, 1966) e está intimamente ligado ao nosso objeto de investigação: as candidaturas independentes e o seu significado no sistema representativo. De maneira geral, as pessoas parecem mais desconfiadas em relação aos partidos políticos, o que tem se manifestado de diversas maneiras em várias partes do mundo, desde a queda mundial na filiação partidária, passando pela eleição de *outsiders* e candidatos com um forte discurso

"anti-sistema" e pelo aumento da volatilidade eleitoral. Tomados os três conjuntos de evidências simultaneamente, ilustra-se de maneira mais concisa o presente momento das democracias representativas:

há o reconhecimento, implícito ao menos, de que a redução da confiança popular nos parlamentos e nos partidos não é efeito da “alienação”, da falta de compromisso com a democracia ou de resquícios de valores autoritários. É, antes, a constatação sensata de que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula. Em suma, de que as promessas da democracia representativa não são realizadas (MIGUEL, 2003, p.126).

Apesar disso, e embora sua estrutura organizacional seja basicamente a mesma do começo do século XX, hoje os partidos gozam de um volume de recursos para gestão interna, recrutamento e gastos de campanha muito superior ao do passado. Além disso, quando eleitos ou quando parte da coligação vencedora, os membros do partido têm acesso a uma máquina pública maior do que em tempos pregressos: ministérios, agências, empresas estatais e demais fontes de recursos que podem ser utilizados para negociar posições de poder e influência. Os partidos políticos são ainda, indiscutivelmente, essenciais, mas os elementos sociais que os possibilitaram constituir uma hegemonia na arena representativa vêm se alterando rapidamente.

Para Manin (2013), em substituição à democracia de partidos, o século XX vê o surgimento de um modelo mais dinâmico e flexível, que tenta responder a um eleitorado cada vez mais volátil e instável, onde no lugar da fidelidade orgânica ao partido sobressai a personalidade e o carisma do candidato. Esse modelo é caracterizado pela importância fundamental das mídias sociais e de seus efeitos em sociedades maiores e mais fragmentadas, trata-se da "democracia de público". Se na democracia de partidos as campanhas se definiam por clivagens preexistentes, hoje parece não haver mais uma linha divisória socioeconômica ou cultural clara, mas um emaranhado de bolhas que surgem, desaparecem, se fundem ou se dividem com extrema rapidez. Os políticos têm que escolher um nicho mais suscetível e moldar seu discurso a ele, criando as clivagens a serem exploradas. Predomina hoje a dimensão reativa do voto na qual decisões do eleitorado "levam em conta a percepção do que está em jogo numa eleição específica, e não são decorrentes das características socioeconômicas e culturais dos eleitores" (MANIN, 2013, p. 14), além de um protagonismo cada vez maior da capacidade comunicativa e do domínio das novas mídias.

Ao observar os processos e tendências nas democracias avançadas nos anos 1950 e 1960, a literatura forneceu diversas tipologias para tentar lidar com as características adquiridas pelo sistema representativo. Para Kirchheimer (1966), o crescimento econômico aliado à expansão e consolidação de uma ampla rede de bem-estar social nos Estados modernos teria reduzido a polarização política e a importância da ideologia partidária de outrora. Os partidos passaram a procurar agradar diversos segmentos sociais simultaneamente, tentando se adaptar a contextos competitivos, adotando um comportamento pragmático movido por cálculos. Eles reduziram progressivamente, assim, o teor ideológico de seus discursos, fazendo apelos mais genéricos, capazes de atingir fatias do eleitorado que podem ser, inclusive, em muitos sentidos, contraditórias do ponto de vista de suas demandas. É o que o autor classificou como "partidos *catch-all*". Segundo esse diagnóstico teria ocorrido o fortalecimento das lideranças em paralelo a um declínio do papel da militância de base, um apelo eleitoral pluriclassista e uma abertura a grupos de interesse diversificados.

De acordo com Panebianco (2005), os partidos se tornaram "profissionais eleitorais". Transformações associadas à própria dinâmica capitalista, à nova estratificação social e aos novos meios de comunicação surgidos no período reestruturaram a comunicação e a competição política. Os quadros partidários se tornaram mais dependentes de agentes especializados dotados de conhecimento técnico, de modo que houve uma profunda profissionalização da competição política. Os laços organizacionais verticais se enfraqueceram e aumentou a influência dos grupos de interesse particulares e dos fundos públicos na questão do financiamento partidário.

A íntima relação entre os partidos e a máquina pública é destacada por Katz e Mair (1994; 1995) ao se referirem aos "partidos cartel": os partidos cada vez mais se definem por sua relação com o Estado, que garante a eles acesso a recursos, fundos e meios de comunicação. Desse modo, os partidos são cada vez mais moldados pela regulamentação estatal e dependentes não só de seus recursos para manter seu pessoal e sua esfera de influência, mas dependem do Estado como fonte de legitimidade, de maneira que vencer as disputas eleitorais torna-se menos importante do que garantir acesso a esses recursos. Para Katz e Mair (1994),

A emergência do partido cartel opera uma significativa inversão na relação entre Estado, partidos e sociedade civil. Durante a prevalência dos modelos de partidos de massa e catch all, as agremiações agiam como intermediárias dos interesses da sociedade civil junto ao Estado. Agora, é o Estado que atua como intermediário entre os partidos e a sociedade civil.

Algumas expectativas de autores como Michels (1982) e Weber (1996) parecem bem reais hoje. Para eles, centrando-se cada vez mais em sua estrutura burocrática organizacional, os partidos tenderiam a se distanciar progressivamente dos canais que os vinculavam tanto ao eleitor comum como à sua militância ativa, isolando-se em bolhas burocráticas, dentro de órgãos públicos, aceitando cargos em troca de apoio político ou dedicando-se a agentes privados responsáveis por fornecer os cada vez maiores e mais necessários recursos para campanhas eleitorais. Há uma grande parte da literatura que tende a concordar com essas afirmações.

De maneira geral, percebe-se que a centralidade dos partidos enquanto agremiações carregadas de um sentido político e ideológico, cujas ações eram em grande medida pautadas pelo protagonismo de uma militância orgânica e estável e de programas mais claros, vem se deslocando para um novo tipo de estratégia. As campanhas hoje, de certo modo, procuram mesmo se distanciar dessa que antes foi a marca da democracia, se dissociando do tradicional e buscando sugerir ao eleitorado algo novo, mesmo que a novidade possa ser em grande medida mais retórica do que propriamente prática (SIKK, 2012). As candidaturas estão cada vez mais focadas na personalidade do candidato, seus atributos pessoais e na comunicação direta deste com um eleitorado que não mais pode ser dividido em classe ou qualquer determinação do tipo, ele é fluido, heterogêneo e espontâneo, hiperconectado e em constante interação com seus pares e com o próprio candidato (MANIN, 2013; NOGUEIRA, 2014).

Esses sintomas fazem com que surjam diagnósticos severos. De um ponto de vista radical, por exemplo, a representação teria perdido qualquer eficiência como instituição mediadora, dado que a sociedade moderna de tão fragmentada teria se tornado irrepresentável, "inaugurando a era da política pós-representativa":

A conhecida crítica de Rousseau (1982 [1762]: 14-30) à representação política como uma delegação da vontade geral, por princípio inalienável, é amostra emblemática do quão irreconciliável é a representação com concepções radicais da democracia, sejam elas republicanas, comunitárias, socialistas, libertárias ou versões enfáticas de democracia participativa (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 65).

Para Lavalle, Houtzager e Castello (2006), críticas radicais ou alarmistas nas sociedades contemporâneas reduzem a democracia indireta a uma deturpação da verdadeira democracia. Em última análise, a democracia direta invocada por essas críticas torna

necessariamente descartável a figura de um intermediário, e, por fim, da representação. Essa é uma ideia compartilhada por parte da literatura, que acredita que "apenas a participação democrática direta proporciona uma alternativa real para o dilema entre mandato ou independência, no qual o representante ou é um mero agente de interesses privados ou é um usurpador da liberdade popular periodicamente eleito" (PITKIN, 2006, p. 96). Para Nogueira (2014), uma dificuldade para se pensar esse dilema é a própria ideia de "representação", que dá margem a múltiplas interpretações: ora é vista como sinônimo de democracia, ora como forma de governo indireto e excludente. Essas visões tendem a omitir a complexidade e a particularidade histórica da composição do fenômeno.

Há, contudo, a hipótese bastante razoável de que a "democracia de espetáculo" e suas características descritas até aqui sejam um rearranjo das instituições representativas que estariam se adaptando novamente às mudanças sociais (MANIN, 2013). Essa perspectiva não exclui completamente a ideia de crise, mas transfere a ideia de uma crise terminal para uma crise sintomática. Nesse sentido, a crise é um reflexo da paralisia de partes de um sistema complexo que ainda não encontraram resposta para os dilemas que lhes foram impostos:

A constatação de que a representação não está à beira da morte serve para que se desarmem os diagnósticos apocalípticos, mas não diminui os prejuízos que decorrem do mau funcionamento dos sistemas representativos. Uma metamorfose, afinal, implica um desarranjo na estrutura de um dado corpo: o vetor da transformação desorganiza o que estava organizado e funcionava dentro de certo padrão. Nessa perspectiva, estaríamos a presenciar uma situação de reorganização dos sistemas representativos a partir de uma "crise" que se instalou em seus fundamentos, ou ao menos em alguns deles, considerados como essenciais. A crise, portanto, é na e não da representação (NOGUEIRA, 2014, p. 92).

Diante disso, Nogueira (2014) sugere duas possíveis críticas não excludentes ao sistema representativo atual. A primeira diz respeito à dimensão legal, o "arcabouço constitucional do estado" e na dimensão sistêmica dos parlamentos, sua organização, o funcionamento do sistema eleitoral e partidário. Desse modo, o problema é encarado como uma incapacidade interna de resolver os impasses por falta de qualidade técnica e humana, assim, o déficit de representação pode ter sua origem nas normas de recrutamento e funcionamento. A segunda diz respeito mais à estruturação do mundo contemporâneo e suas condições gerais de vida. Aqui, segundo o autor, "a vida moderna se radicalizou e está assumindo formas que são em si mesmo desafiadoras para qualquer ação organizada, para toda e qualquer instituição", ou seja, hoje, não só os parlamentos ou o sistema representativo

estão expostos à "dinâmica de sofrimento". O problema não estaria na configuração das instituições, mas na distancia delas para as "circunstâncias da vida, as expectativas sociais e as orientações organizacionais" (2014, p. 95).

Uma resposta recente a essa nova dinâmica é o surgimento e o fortalecimento de partidos, movimentos e discursos de extrema-direita e o aumento da polarização política. Há, nos últimos anos, um aumento da ameaça do autoritarismo pela via eleitoral, por meio da qual governos vitoriosos nas eleições começam a subverter por dentro as instituições democráticas, concentrando poderes no Executivo, desequilibrando o sistema de separação de poderes e de freios e contrapesos, fomentando a polarização política e o extremismo de seus apoiadores, coagindo a mídia tradicional e utilizando-se amplamente das redes sociais e da imensa capacidade tecnológica disponível para processamento de dados como estratégias de propaganda política.

Em comum, governos como os de Victor Orbán na Hungria, Jarosław Kaczyński na Polónia, Donald Trump nos Estados Unidos e Jair Bolsonaro no Brasil, pra citar alguns, têm um discurso e uma maneira de governar que expressa constantemente e de diversas formas suas tendências em negar a política. Negação que se dá, seja pela via de um discurso técnico-gerencial que associa o sistema político - ou, em seu vocabulário, o *establishment* - e o Estado à corrupção, seja pela via do uso indiscriminado da violência, perseguição de opositores e politização do aparato judiciário, flertando com partidos e movimentos de extrema-direita nacionalistas, xenófobos, racistas, cujos apoiadores não medem palavras para fomentar o extermínio de minorias, em nome de uma suposta purificação da nação e recuperação de um passado idealizado. Nesse sentido, é preciso revisar os diagnósticos que identificavam uma tendência de os partidos deslocarem-se para o centro, diluírem seu discurso e amenizarem suas posições ideológicas em busca de agradar um eleitorado cada vez mais plural.

De todo modo, ao observarmos hoje a prática da representação política, nos deparamos com um curioso paradoxo: os partidos, ferramentas clássicas de exercício da representação e instrumentos de canalização de demandas da sociedade para o debate público, parecem, enquanto estruturas organizacionais com seu aparato burocrático, lideranças e recursos, ainda mais fortes do que no começo do século XX. Por outro lado, a impressão geral é de que os partidos estão cada vez mais desconectados da realidade, com menor interesse em apresentar propostas inovadoras para resolver os problemas cotidianos das pessoas e, quando no poder, com menos capacidade de implementá-las. Aí, talvez, seja possível encontrar uma das razões

do fortalecimento do discurso autoritário, mesmo que pelas vias eleitorais, e do culto à personalidade de líderes carismáticos anti-democráticos.

Se nesse universo de dúvidas abre-se espaço para a crítica ao sistema partidário e os canais de representação tradicionais, há, por outro lado, um interesse em buscar caminhos que oxigenem o sistema político. É preciso lembrar que a hegemonia dos partidos no campo da representação não é, em última análise, em grande parte dos países democráticos, um monopólio propriamente dito. A legislação de diversos países permite outras formas de candidatura, seja por meio de movimentos sociais, organizações, grupos étnicos, sindicatos ou candidatos independentes. O foco do nosso estudo são as candidaturas sem partido, chamadas de "independentes", "avulsas" ou "cidadãs", aquelas pelas quais os postulantes a cargos eletivos se apresentam e competem sem estarem filiados a partidos políticos e, por isso, sem a estrutura de apoio característica destes. Veremos que esse tipo de candidatura é permitida, regulamentada e, em vários países, existiu durante todo o período de afirmação e transformação dos partidos até o presente.

Na prática, porém, a representação partidária, desde a consolidação da democracia de partidos na segunda metade do século XIX, com mínimas exceções, parece nunca ter sido efetivamente ameaçada pela existência de candidaturas avulsas. A coexistência das candidaturas independentes com o sistema partidário tradicional em grande parte do mundo democrático, e durante tanto tempo, nos permite afirmar que elas não são a causa da crise de legitimidade dos partidos. Contudo, diante das dificuldades enfrentadas pelos partidos tradicionais frente à população com respeito à sua legitimação, há um amplo debate em torno das potencialidades desse tipo de candidatura e do que ela representa. Ora, se, como exposto até aqui, o sentimento de mal-estar com as instituições democráticas pode ter relação com uma conjuntura mais ampla de rejeição das pessoas em relação às instituições mediadoras modernas, há a hipótese de que as candidaturas independentes possam fornecer uma forma de conexão direta, com menos instâncias intermediárias, entre cidadãos e instituições políticas.

É preciso, portanto, analisar no atual contexto a dinâmica dessas candidaturas e se elas são favorecidas pela desconfiança geral em relação aos partidos políticos, pela tendência em priorizar os atributos pessoais dos candidatos nas campanhas políticas e pela atração exercida pela retórica do distanciamento da política tradicional. Qual é a viabilidade dessa rota de acesso em um contexto dominado por grandes máquinas partidárias? Nesta pesquisa pretendemos focar nossos esforços na análise do desempenho dos candidatos independentes e

dos fatores que ampliam e reduzem suas chances de vitória de maneira a esclarecer algumas questões levantadas.

1.2 - As candidaturas independentes

Segundo o ACE Electoral Knowledge Network¹, organização ligada às Nações Unidas, apenas 21 países democráticos, 9%, do total de 224 países considerados na análise, proíbem as candidaturas avulsas, grupo que inclui o Brasil. As candidaturas independentes não são, portanto, uma exceção. Em se tratando da lei, candidaturas do tipo são realidade em grande parte do mundo desde o início do funcionamento dos sistemas democráticos. Do ponto de vista estritamente teórico do conceito de democracia, elas tendem a ser vistas pelos seus defensores como um direito básico de sufrágio vinculado à liberdade de representação, principalmente no que diz respeito ao sufrágio passivo, ou seja, a possibilidade de o cidadão concorrer a um cargo público via eleições sem a obrigatoriedade da filiação a um partido ou qualquer agremiação do tipo (DE LA PEZA, 2007; POGOSSIAN, 2014).

Isso não necessariamente quer dizer que esse tipo de candidatura interfira substantivamente na predominância representativa das estruturas partidárias ou no funcionamento do próprio sistema representativo em si. As tradicionais candidaturas partidárias que surgem na segunda metade do século XVIII conviveram e convivem ainda com diversas formas de participação política como referendos, organizações civis, sindicatos, manifestações e greves. Outro instrumento comum no mundo democrático são as candidaturas avulsas, porém, como veremos, o formato imposto a essas candidaturas, ou seja, a legislação que dita as normas sobre a campanha e a atuação desses candidatos e dos partidos, de maneira geral, é fundamental para viabilizar ou não a relevância desses atores no sistema político. Isso significa que, na prática, permitir que as pessoas se candidatem sem estarem filiadas a partidos não necessariamente provoca uma alteração radical da classe política, e isso tem sido observado mesmo durante um cenário de descrédito dos partidos. Sobre isso, Manin afirma que:

alinhamentos partidários estáveis, e não coalizões inconstantes de deputados individuais, controlam o funcionamento das legislaturas. Para começar,

¹ Os dados são obtidos por meio de colaboradores internacionais e estão sujeitos a mudanças. A base de dados contém informações de 2002 a 2020. Disponível em <<http://aceproject.org/epic-en?question=PC008&f=>>. Acesso em 20 nov. 2018.

parece que só um número minúsculo de políticos é capaz de conquistar um cargo legislativo sem filiação partidária ou sem fazer parte da lista de candidatos de um partido nacional importante [...] As eleições poderiam ter se transformado em disputas principalmente entre figuras públicas ou celebridades concorrendo a cargos como independentes. Isso não ocorreu (2013, p.117-118).

Nas legislações da maior parte das democracias modernas, as candidaturas independentes aparecem com diversas configurações, variando em relação aos cargos que podem ser ocupados e aos pré-requisitos para registro e acesso a recursos para financiamento de campanha. O banco de dados da ACE Electoral Knowledge Network contabiliza a presença delas, considerando somente eleições nacionais para executivo e legislativo, em 44% dos países democráticos, dentre eles EUA, Rússia, Índia, Bolívia, Colômbia, Chile, França, Portugal, Suíça e Finlândia. 31% dos países analisados permitem esse tipo de candidatura somente para a câmara baixa e 6% para a câmara alta. 11% somente permitem esse tipo de candidatura para as eleições presidenciais. Segundo a organização, portanto, cerca de 90% dos países democráticos permitem alguma forma de candidatura sem filiação partidária obrigatória nas eleições nacionais. O banco de dados não inclui, porém, o grupo de países que permite candidaturas avulsas apenas no nível regional/municipal, como é o caso da Suécia. Sendo assim, é possível que o grupo dos países que vetam candidaturas independentes em todas as esferas, como o caso do Brasil, seja ainda menor.

Há uma parte da literatura que aponta para pontos possivelmente negativos desse tipo de candidatura. De maneira geral, independentes são tidos como prejudiciais ao sistema político por diminuírem o interesse dos cidadãos pela política, falhando em apresentar alternativas políticas discerníveis (MOSER, 1999), privando de direitos eleitores pobres e menos educados cujo acesso à informação é menor (SCHAFFNER; STREB; WRIGHT, 2001), além de facilitarem a vitória de *outsiders* ou candidatos oportunistas (LACY; BURDEN, 1999; SHERRILL, 1998; SCHAFFNER; STREB; WRIGHT, 2001) e, finalmente, reduzirem a *accountability* governamental já que não contam com estruturas partidárias que estabilizem os atores. Além disso, a presença dos independentes contribuiria para a produção de impasses e paralisia, e ampliação dos custos de formação de majorias para a aprovação de políticas públicas essenciais (MAINWARING; SCULLY, 1995; SHERRILL, 1998).

Por outro lado, há aqueles que argumentam que independentes podem dar fôlego às democracias propondo novas e inovadoras legislações (GREENBERG, 1994; MENENDEZ, 1996; ROSENSTONE; BEHR; LAZARUS, 1986); que fortalecem o jogo democrático

reduzindo a corrupção e restaurando a integridade do governo (COSTAR; CURTIN, 2004); e que contribuem para ampliar a qualidade da democracia (CAMPOS, 2014). Betilde Muñoz Pogossian, politóloga e diretora do Departamento de Inclusão Social da Organização dos Estados Americanos, ressalta ainda o argumento de que essas candidaturas pretendem "atender ao desencanto dos cidadãos com os partidos políticos"² além de "[...] habilitar o exercício do sufrágio passivo ou o direito de 'ser eleito' a todos e todas as cidadãs, sem que seja necessário estar filiado a alguma organização política"³ (POGOSSIAN, 2014, p. 1. Tradução nossa). Nessa linha argumentativa, Beatriz Vázquez Gaspar (2009) afirma que através da figura do independente, cidadãos podem exercer de maneira eficiente um direito humano considerado inerente, universal e inalienável: o direito de ser votado.

Além disso, as candidaturas avulsas podem ter o potencial de ampliar a representação de grupos atualmente subrepresentados como mulheres e minorias étnicas. Essa possibilidade deve ser considerada levando em conta o ambiente ainda extremamente segregador da política partidária, em especial quando consideramos as elites dos partidos, que são justamente as responsáveis por estabelecerem os padrões de recrutamento. Apesar de alguns avanços nos últimos anos, incluindo reformas eleitorais para obrigar os partidos a incluírem mulheres em seus quadros em diversos países, os dados evidenciam grandes disparidades: em 2010, enquanto 51% dos militantes partidários latinoamericanos eram mulheres, apenas 16% chegavam a presidentas ou secretárias gerais de seus partidos (ROZA; LLANOS; GAZÓN DE LA ROZA, 2010). Esse panorama faz com que as candidaturas independentes representem uma esperança de inclusão para os seus defensores, contudo, são necessárias mais pesquisas para verificar em que medida elas possuem, de fato, esse efeito.

O argumento do "sufrágio passivo" encontra grande apoio entre os defensores das candidaturas independentes. Estes afirmam que esse seria um caminho possível para reduzir a distância entre o sistema político e a população, permitindo que o cidadão comum se candidate a um cargo eletivo sem prestar contas a um partido, ampliando esse direito que hoje pertence a uma minoria a todos:

na medida em que para ser elegível, é preciso primeiro ser proclamado candidato, o sufrágio passivo significa, antes de tudo, o direito de ser candidato às eleições. O sufrágio passivo é democrático, então, na medida em que todos os cidadãos (e não apenas uma minoria) têm (cumprindo certos

² *"atender el desencanto de la ciudadanía con los partidos políticos"*

³ *"habilitar el ejercicio del sufragio pasivo o el derecho a 'ser electo' a todos y todas las ciudadanas, sin precisarse afiliación alguna a una organización política"*

requisitos que não violam o princípio da igualdade) a oportunidade de exercê-lo⁴ (ARAGÓN REYES, 1998, p. 90. Tradução nossa).

Como veremos adiante, essa visão é respaldada por tratados internacionais de direitos humanos que cada vez mais vêm sendo utilizados judicialmente para tentar legalizar as candidaturas avulsas em países onde elas estão proibidas, quando estes são signatários.

Segundo Pogossian, "a tendência por um maior controle social sobre o exercício do poder político se popularizou nos últimos anos em contraste com o monopólio dos partidos nas candidaturas a cargos eletivos"⁵ (2014, p. 1. Tradução nossa). Muitas vezes, a contragosto dos partidos, várias reformas foram feitas recentemente com vistas a permitir esse tipo de candidatura ou aumentar a permeabilidade dos sistemas políticos a elas. Ainda assim, o desempenho desses candidatos depende tanto do cargo disputado como da região em que ocorre a disputa. Candidatos independentes enfrentam enormes dificuldades para chegar a um cargo público eletivo e, mesmo em eleições internas, dependendo do nível que concorrem – se eleições locais, regionais ou nacionais –, há grandes diferenças nas chances destes candidatos serem eleitos.

Brancati (2008), ao analisar o desempenho eleitoral dos candidatos independentes em eleições realizadas entre 1945 e 2003 em 34 países⁶, constatou que estes constituem em média 7% das candidaturas, receberam uma média de 2% dos votos (os casos excepcionais são a Rússia e Paquistão, com respectivamente 40 e 20% dos votos), e conquistaram apenas 1% dos cargos disputados. 43% dos pleitos com a participação de independentes nos países analisados, onde se permite esse tipo de candidatura, estão na Europa Ocidental e apenas 10% na América Latina. Há diversas barreiras que contribuem para esses números.

Candidatos com partidos contam com uma complexa estrutura de apoio a suas candidaturas. A análise reforça uma ideia constante na literatura sobre partidos políticos: a de que partidos são importantes enquanto organizações especializadas em organizar agendas, recolher e alocar recursos de maneira eficiente e planejar campanhas (AMARAL, 2013; DOWNS, 1957; KATZ; MAIR, 1995; MANIN, 1995, 2013; WEBER, 1996, 2004). Além

⁴ *"en la medida en que para ser elegible primero hay que ser proclamado candidato, el sufragio pasivo significa, en primer lugar, el derecho a presentarse como candidato a las elecciones. El sufragio pasivo es democrático, pues, en la medida en que todos los ciudadanos (y no sólo una minoría) tienen (cumpliendo determinados requisitos que no vulneren el principio de igualdad) la oportunidad de ejercerlo"*.

⁵ *"[...] la tendencia por un mayor control social sobre el ejercicio del poder político se ha popularizado en años recientes en contraposición al monopolio de los partidos sobre las candidaturas a los puestos de elección"*.

⁶ O autor parte de uma base de dados própria para chegar a esse número.

disso, partidos servem para diminuir os custos dos votos e permitir a candidatos individuais se beneficiarem eleitoralmente da associação com outros membros, utilizando-se do voto proporcional, coeficiente eleitoral e sistema de listas, ou pela facilidade de acesso a recursos públicos e privados de campanha e tempo de mídia. Candidatos independentes, muitas vezes, não possuem esses recursos pelas vias tradicionais, tendo que buscar apoio de outras maneiras.

Se os requisitos para competir como independente são mais custosos do que para concorrer com partidos, cria-se um fator de desestímulo a esse tipo de candidatura. Brancati (2008) analisou a relação entre o sistema eleitoral e a taxa de sucesso de candidatos independentes a partir de três variáveis: (i) requisitos para lançar candidatura, como exigências de financiamento e/ou assinaturas (ii) procedimentos de alocação de assentos, e (iii) a idade do sistema eleitoral.

A maioria dos países que permite candidaturas independentes impõe requisitos de assinatura ou depósitos (*deposit requirements*) para o registro de candidaturas, ou ambos. O valor do depósito pode variar enormemente: em países como a Irlanda, a Suprema Corte julgou inconstitucional a exigência de 300 libras para o registro de candidaturas; já na Holanda ou na Turquia, a cifra gira em torno de 15 mil a 30 mil dólares, respectivamente (BRANCATI, 2008). Geralmente, os requisitos de assinaturas não são muito grandes, mas sem a infraestrutura dos partidos para coletar assinaturas de porta em porta, exigências desse tipo podem se tornar uma dificuldade, ainda mais quando se trata de candidaturas nacionais. Outro obstáculo enfrentado pelos candidatos avulsos são as cláusulas de barreira: a exigência de um mínimo de percentual de votos para que o candidato conquiste um posto em sistemas proporcionais, o que também constitui uma desvantagem maior para independentes do que para os partidos, já que aqueles contam com os votos do partido/lista espalhados pelos distritos⁷.

A partir da análise dos dados, Brancati (2008) chega à conclusão de que sistemas majoritários/de pluralidade de votos encorajam candidaturas independentes, apesar da maior dificuldade para vencer. Isso porque esses sistemas enfraquecem as ligações entre partidos e eleitores, tornando a competição eleitoral baseada nas qualidades individuais dos candidatos mais do que em sistemas proporcionais, nos quais a influencia dos partidos é maior. Sistemas MDD (Multimember District) também favorecem independentes mais do que SMD (Single Member District). Em sistemas proporcionais plurinominais com lista aberta, como o

⁷ A média da cláusula de barreira nos países analisados por Brancati (2008) é de 3 a 5%.

brasileiro, candidatos de um mesmo partido competem entre si, o que estimula que eles busquem se diferenciar pelos atributos pessoais. A maior magnitude também aumenta o estímulo do eleitorado em votar em candidatos não favoritos, aumentando as chances dos independentes.

O autor observa, também, que as democracias recém saídas de transições criam condições mais favoráveis para a participação e as taxas de sucesso dos independentes: “Não importa o tipo de sistema eleitoral em um país, os independentes provavelmente terão posições mais fortes nas primeiras eleições democráticas em um país do que nas subsequentes (BRANCATI, 2008, p. 653. Tradução nossa)⁸. Transições democráticas são favoráveis aos independentes por algumas razões: há incentivos para se concorrer como independente em um país onde os partidos ainda não se consolidaram. Nesses países, políticos podem não ter tido tempo de aglomerar pessoas com mentalidade semelhante para formar um partido. Em casos de sistemas partidários novos, eleitores têm incentivos para votar em independentes já que o sistema partidário não está consolidado. Nesses casos há baixos níveis de partidarismo já que os eleitores ainda não tiveram tempo para avaliar os novos partidos.

Em suma, a regulamentação das candidaturas não partidárias, quando analisada em comparação com a regulamentação sobre partidos, indica uma desvantagem das primeiras, principalmente quanto à proporcionalidade do acesso a recursos, tempo e demais aspectos que interferem diretamente nas campanhas eleitorais e nas chances de sucesso. O candidato independente, em geral, tem que arcar sozinho com uma série de despesas, prazos e etapas burocráticas do processo eleitoral que agem tanto como fator de desestímulo para competir quanto como desvantagens competitivas. Gilas (2015), analisando o caso do México, afirma que há um problema normativo em relação às candidaturas independentes: sua regulação parte da premissa de que se trata de uma forma distinta de participação e que essa distinção justifica as desigualdades estabelecidas pelas legislações eleitorais.

1.3 – Candidaturas independentes na América Latina

Na América Latina, 13 países permitem que seus cidadãos se candidatem a cargos eletivos em algum nível de governo sem estarem vinculados a partidos políticos: Bolívia, Chile, Colômbia, El Salvador (desde 2010), Equador, Guatemala, Honduras, México (desde

⁸ *"No matter the type of electoral system in a country, independents are likely to have stronger positions in the first few democratic elections in a country than in subsequent ones".*

2014), Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela. Os países do continente onde não existe esse tipo de candidatura são Argentina, Brasil, Costa Rica, Nicarágua e Uruguai. O Quadro 1 apresenta a legislação vigente a respeito dos independentes e a situação desse tipo de candidatura em cada país.

Quadro 1: Candidaturas não-partidárias na América Latina

País	Permite candidaturas independentes individuais ou por meio de movimentos não-partidários em algum nível de governo	Legislação corrente sobre o tema
Argentina		Art. 60 do Código eleitoral.
Bolívia	X	Art. 209 a 212 da Constituição; <i>Ley del Regimen Electoral</i> (Lei 026 de 2010) e <i>Ley de Organizaciones Políticas</i> (Lei 1096 de 2018).
Brasil		Art. 14 da Constituição.
Chile	X	Art. 19 da Constituição e Lei Orgânica Constitucional.
Colômbia	X	Art. 107 e 108 da Constituição; Código Eleitoral (Lei 130 de 1994).
Costa Rica		Art. 5 do Código eleitoral.
El Salvador	X	" <i>Ley Electoral Candidaturas Independientes de 2011</i> ".
Equador	X	Art. 37 e 98 da Constituição e Art. 94 da Lei eleitoral, Art. 31 da Lei de partidos.
Guatemala	X	Art. 16 da Lei de partidos.
Honduras	X	Art. 5 da <i>Ley electoral y de las organizaciones políticas y sus reformas</i> .
México	X	<i>Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</i> .
Nicarágua		Art. 77 da Lei eleitoral.
Panamá	X	Art. 3 e 194 do Código Eleitoral.
Paraguai	X	Art. 1 do Código Eleitoral.
Perú	X	Art. 35 da Constituição e Art. 3 da Lei de eleições.
Rep. Dominicana	X	Art. 76, 77 e 78 da Lei eleitoral.
Uruguai		Art. 6 da Lei de eleições.
Venezuela	X	Art. 130 da Lei orgânica de sufrágio. Lei Orgânica de Processos Eleitorais, Art. 47.

Fonte: elaboração própria

Verifica-se dentre os países uma grande variedade de combinações institucionais possíveis no que diz respeito aos sistemas eleitorais (proporcional, majoritário ou misto), tipo de cameralismo (unicameral ou bicameral), sistemas de votação (lista aberta, fechada ou fechada e bloqueada) e formas e requisitos para a formação de coligações eleitorais. Os países apresentam também variações no grau de institucionalização partidária seguindo os critérios sugeridos por Scott Mainwaring (1998), levando em conta (i) o grau de volatilidade eleitoral, (ii) o nível de penetração dos partidos na sociedade, (iii) os níveis de legitimidade das instituições democráticas e (iv) a capacidade organizacional dos partidos. Essa pluralidade aponta que, na América Latina, assim como no resto do mundo, como demonstrou Brancati (2008), as candidaturas independentes aparecem em diversos cenários, com diferentes estruturas institucionais e sistemas políticos e eleitorais.

Em países como Chile, Equador e Honduras, as respectivas legislações permitem a candidatura de pessoas não filiadas a partidos em todos os níveis de governo. Já em países como Bolívia, Paraguai e República Dominicana, é possível candidatar-se sem estar filiado a um partido político, porém, o candidato deve representar algum grupo civil: no caso boliviano, são permitidas candidaturas das “fuerzas vivas del país, con personalidad reconocida”⁹, como agrupações cidadãos ou povos indígenas; no Paraguai, o candidato deve representar movimentos políticos ou alianças¹⁰; enquanto que na República Dominicana, candidatos podem representar "agrupações ou movimentos políticos"¹¹. Na Guatemala e no Panamá, essas candidaturas só são permitidas nas eleições locais.

As candidaturas independentes, portanto, não são novidade na América Latina. Elas existiram e, em muitos casos, eram muito comuns, até a institucionalização dos sistemas partidários no continente ao longo do século XX. De acordo com Zovatto (2006), com exceção de Peru, Nicarágua, Colômbia e Argentina, a maioria dos países latinoamericanos já tinha constitucionalizado seus partidos na primeira metade do século. Após a terceira onda de democratização na segunda metade do século XX, que encerra décadas de períodos autoritários, várias das Constituições dos países latinoamericanos reformularam seus sistemas eleitorais admitindo a existência de candidaturas sem filiação partidária em algum nível. Mesmo nos últimos anos, percebe-se uma pressão por novos canais de representação que

⁹ Artigo 223 da Constituição e artigo 86 da lei eleitoral.

¹⁰ Artigo 1º da Lei eleitoral.

¹¹ Lei 33 de 2018.

incluem a admissão desse tipo de candidatura em países onde ela não existe (DE LA PEZA, 2007; MIRANDA; DIAS; COSTA, 2017; POGOSSIAN, 2014), como é o caso das recentes reformas de El Salvador em 2010 e México em 2012/2014.

Para os fins aqui propostos, consideramos independentes os casos onde é possível se candidatar a um cargo eletivo sem a filiação a um partido político, quando essa determinação é expressa na Constituição ou regulamento eleitoral vigente no país. A forma, configuração e abrangência desse tipo de candidatura, porém, varia substancialmente de país para país, em matéria de requisitos de patrocínio ou apoio por assinaturas, acesso a recursos públicos ou tempo de exposição na mídia em comparação com os partidos. São duas, contudo, as principais diferenças identificadas em nossa análise. A primeira se refere aos cargos e nível de governo nos quais os independentes podem pleitear eleição, o que pode indicar o papel que esse tipo de candidatura tem, ou se espera que tenha, no sistema político do país. A segunda diz respeito à natureza da candidatura: se as candidaturas são independentes "puras", sem nenhum apoio organizacional formal, com apoio opcional de uma coligação ou pacto, ou se estão atreladas obrigatoriamente a movimentos sociais, "agrupações cívicas", "comitês cidadãos" ou demais formas coletivas. Em países como o Chile, por exemplo, os candidatos podem se candidatar sem nenhum vínculo formal a qualquer grupo, podendo optar por concorrer de forma isolada ou participar de um *pacto* ou *subpacto* eleitoral com partidos. Em outros casos, é preciso que o candidato se apresente como representante de um grupo civil organizado. O Quadro 2 apresenta as informações para cada país.

Quadro 2: Requisitos, financiamento e acesso à mídia dos candidatos independentes na América Latina

País	Tipo de candidatura	Cargo	Requisitos	Financiamento	Tempo de TV
Bolívia	"Agrupaciones ciudadanas" e "Organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos" (Art. 5 da Lei 1.096).	Todos os cargos eletivos (Art. 9 da Lei 1.096).	1.5% de assinaturas referentes ao eleitorado registrado para cargos nacionais e de 2 a 4% dos eleitores municipais para cargos locais, de acordo com a população (Art.	Privado (Art. 69 da Lei 1.096).	Garantido pelo artigo 74 da Lei 1.096.

			13 da Lei 1.096).		
Chile	Independente ou com o apoio de pacto ou subpacto eleitoral.	Todos os cargos eletivos.	0,5% da votação emitida da última eleição no distrito ou circunscrição, (Art. 10 da Lei 19.884)	Público e privado.	A lei garante um tempo de televisão aos independentes (Art. 31 da Lei 18.700).
Colômbia	Independentes ou participando de movimentos políticos. (Art. 107 da Constituição.	Todos os cargos eletivos.	20% das assinaturas do número de eleitores do distrito dividido pelo número de cargos disputados no distrito. Um depósito em dinheiro proporcional ao tamanho do município (Art. 9 da Lei 130).	Privado (Art. 13 da Lei 130).	Tempo de TV garantido por lei (Art. 26 da Lei 130).
El Salvador	Independentes ou "grupos de apoyo" formados por 10 cidadãos (Art. 3 da <i>Ley Electoral Candidaturas Independientes</i> de 2011).	Alcaldes e deputados.	A quantidade de assinaturas varia de 6 mil a 12 mil a depender do tamanho do distrito (Art. 8). Depósito em dinheiro.	Privado (Art. 10).	Garantido, mesma regra aplicada aos partidos (Art. 12).
Equador	Independentes ou que integrem movimentos políticos (Art. 31 da Lei 196).	Todos os cargos eletivos.	1,5% de assinaturas do respectivo distrito eleitoral.	Privado.	Garantido pela lei, regulamentado de acordo com a localidade pelo Conselho Nacional Eleitoral.
Guatemala	Independentes.	Cargos municipais.	De 100 a 1500 apoiadores a depender do tamanho do município.	Privado e público. Mesmos requisitos dos partidos, o que inclui um mínimo de 5% de votos na última eleição para ter acesso ao fundo público.	Mesmos requisitos dos partidos.
Honduras	Independente ou com o apoio de alianças.	Todos os cargos eletivos.	2% das assinaturas correspondentes ao número de votos válidos que o distrito correspondente	Privado e público. O financiamento público se dá através de reembolso de campanha aos	Não regulamentado.

			teve nas últimas eleições.	eleitos. (<i>Ley Electoral</i> , Art. 136).	
México	Independente.	Todos os cargos eletivos.	Presidente: 1% dos eleitores registrados. Senadores e deputados: "2% de la lista nominal del estado por el que participan, distribuido en al menos la mitad de los distritos electorales con un porcentaje del 1% en cada uno de ellos".	Público e privado.	Garantido por lei.
Panamá	Independente.	"diputado, alcalde, representante de corregimiento y concejal" (Art. 223 do Código eleitoral).	5% de assinaturas do total de eleitores registrados no distrito.	Público e privado.	Não há.
Paraguai	Obrigatoriamente representando um movimento político.	Todos os cargos eletivos.	0,5% de assinaturas correspondentes ao número de votos válidos que o distrito correspondente teve nas últimas eleições.	Público e privado. O Estado distribui um montante do fundo proporcional ao cargo, número de votos e tamanho do distrito pelo que o candidato se elegeu. (Lei 834/96, Art. 276)	Não regulamentado.
Peru	"Movimientos y Organizaciones Políticas" (Art. 17 da Lei de Partidos).	Cargos municipais.	1% do total de eleitores que votaram no último pleito no respectivo distrito.	Não há.	Não há.
Rep. Dominicana	Obrigatoriamente representando "agrupaciones ou movimientos politicos".	Cargos municipais.	O número de assinaturas varia de 7 a 20% a depender da quantidade de eleitores do distrito.	Não regulamentado.	O artigo 94 da Lei 275-97 garante o igual acesso a partidos e agrupações civis, mas não regulamenta a questão.
Venezuela	Independentes ou representando um grupo de cidadãos,	Todos os cargos eletivos, exceto os	Não regulamentado.	Não regulamentado.	Não regulamentado.

	movimento comunidade indígena.	ou	eleitos por voto proporcional.			
--	--------------------------------------	----	--------------------------------------	--	--	--

Fonte: elaboração própria

Para calcular o grau de independência dos candidatos e verificar se essas diversas configurações e formas de organização civil podem ser tidas como radicalmente diferentes do sistema partidário tradicional, ou, ao contrário, uma mera reprodução deste, seria necessária uma ampla pesquisa comparativa, o que não é o objetivo do presente trabalho. Nossa definição se restringe às candidaturas descritas nas respectivas leis como diferentes das dos partidos, ou seja, não-partidárias. Contudo, chama a atenção a grande variedade com que se apresentam essas candidaturas, o que ressalta a adaptabilidade e a plasticidade dos sistemas representativos e a busca por canais alternativos aos partidos políticos.

1.4 - O debate sobre as candidaturas independentes no Brasil e no México

Para uma visão mais concreta do que está em jogo quanto ao tema das candidaturas independentes, vale uma breve menção aos casos brasileiro e mexicano. O primeiro nos interessa por razões óbvias; o segundo por se tratar da mudança mais recente na região no sentido de introdução da permissão para o lançamento de candidaturas independentes. Como veremos, além do federalismo e outras semelhanças geopolíticas, o debate sobre as candidaturas independentes ganhou força em ambos os países recentemente, tomando rumos diferentes em cada um deles.

O monopólio da representação pelos partidos no Brasil, à luz da literatura e dos dados disponíveis, parece uma exceção, mesmo na América Latina. No Brasil, as candidaturas independentes são expressamente proibidas pelo Artigo 14 da Constituição de 1988 que, em seu inciso 3º, impõe como condições de elegibilidade: "nacionalidade brasileira", "o pleno exercício dos direitos políticos", "o alistamento eleitoral", "o domicílio eleitoral na circunscrição" e, por fim, "a filiação partidária". Historicamente, as candidaturas independentes foram características do período anterior à Ditadura Vargas, conhecido como a República Velha, e persistiram no país até 1937, quando Vargas aboliu as eleições. O período em que essas candidaturas eram admitidas é conhecido pela descentralização do poder e sua concentração nas mãos de elites locais. As candidaturas avulsas foram extintas pelo decreto

lei Nº 7.586, de 28 de Maio de 1945 emitido por Getulio Vargas¹², que ficou conhecido como Lei Agamenon e regulava o alistamento eleitoral e as eleições em todo o país. Com o fim do Estado Novo, iniciava-se o primeiro período democrático no país com o monopólio dos partidos sobre as candidaturas.

O veto às candidaturas avulsas persiste desde então. O período de interrupção democrática iniciado em 1964 abriu, através dos Atos Institucionais I e II, prerrogativa para os militares suspenderem direitos políticos, cassarem mandatos legislativos e demitirem servidores públicos. Além disso, instituiu um sistema bipartidário no qual a representação de fachada seria exercida pela ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Com a redemocratização do país na segunda metade da década de 1980 e a formulação da Constituição de 1988, as candidaturas independentes permaneceram constitucionalmente proibidas.

O fato de a legislação assegurar o monopólio da representação nas mãos dos partidos, porém, não parece ter favorecido o surgimento de partidos com forte enraizamento social no país. Pelo contrário, apesar de ser um dos poucos países no mundo que proíbem candidaturas não-partidárias em todos os níveis, é recorrente nos estudos sobre partidos políticos no país o argumento da desconfiança do eleitorado junto aos partidos e a postura antipartido das elites políticas brasileiras, desde a democracia de 1946-1964 e no período recente (MAINWARING, 1998; CARREIRÃO; KINZO, 2004). O caso brasileiro mostra que, assim como a existência do monopólio não necessariamente garante partidos institucionalizados e enraizados socialmente, o fim do monopólio não enfraqueceria necessariamente os partidos. Ambos os cenários devem levar em conta diversos outros fatores que não apenas o monopólio legal da representação pelos partidos políticos.

Desde a redemocratização foram feitas ao menos sete tentativas através de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de alterar o dispositivo que versa sobre o assunto, partindo de partidos de situação e oposição, à esquerda e à direita do espectro político, de ambas as casas legislativas e de parlamentares de cinco regiões do país, o que indica a importância do debate sobre o tema no país. Todas as propostas foram arquivadas, rejeitadas ou sequer analisadas. São elas, em ordem: a PEC 56/2005, do Senador Cristovam Buarque (PDT-DF), arquivada em Janeiro de 2011; a PEC 21/2006, do Senador Paulo Paim (PT-RS), arquivada; a PEC 229/2008, do Deputado Leo Alcântara (PR-CE), arquivada; a PEC 407/2009, do Deputado

12 Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 28 jan. 2019.

Lincoln Portela (PR-MG), arquivada; a PEC 41/2011, do Senador e ex-presidente José Sarney (PMDB-AP), rejeitada; a PEC 7/2012, de autoria do Senador Cristovam Buarque, subscrita por um grupo de 31 senadores de diversos partidos, arquivada; e, finalmente, a PEC 6/2015, do Senador Raguffe (PDT-DF), que aguarda parecer do relator.

As palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, proferidas em outubro de 2017, sugerem que, no Brasil, a candidatura independente está fortemente associada a um contexto de forte exclusão política. Na ocasião, debatia-se a questão devido a um recurso de decisão que indeferiu uma candidatura avulsa a prefeito do Rio de Janeiro nas eleições de 2016.

a experiência com candidaturas avulsas é associada com a República Velha, marcada por instabilidade institucional e partidos fracos. A vedação pode ser associada a mecanismos voltados à limitação da competitividade eleitoral e favorecimento da manutenção de uma elite dominante no poder. O passado condena tanto uma experiência como outra¹³.

A ação, movida por Rodrigo Mezzomo, é referente à sua tentativa de se candidatar sem filiação a um partido à prefeitura do Rio de Janeiro em 2016. O indeferimento na Justiça Eleitoral levou a discussão ao STF¹⁴. O advogado também recorreu à Organização dos Estados Americanos (OEA) alegando que o Brasil é signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos, que não prevê a filiação como requisito à candidatura. O acontecido ilustra as diversas ações do tipo que vêm ocorrendo nos últimos anos. Até setembro de 2018, segundo a página do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Tribunal "já havia negado seguimento (julgou inviável) 12 dos 22 pedidos de registro de candidatura avulsa apresentados por cidadãos que pretendem disputar os cargos de presidente e vice-presidente sem nenhum vínculo com partido político"¹⁵.

O que essas ações vêm demonstrando é um conflito de hierarquia judicial entre a Constituição Federal e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Ativistas pró-candidaturas avulsas como Rodrigo Mezzomo argumentam a ilegalidade da proibição com base em tratados como o Pacto de São José da Costa Rica, de 1992, que em seu artigo 23 trata

¹³Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7214228>>. Acesso em 28 jan. 2019.

¹⁴ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1924068-advogado-vai-ao-stf-defender-liberacao-de-candidatura-sem-partido.shtml>>. Acesso em 28 jan. 2019.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/negado-seguimento-a-primeiros-pedidos-de-registro-de-candidatura-avulsa-a-presidente>>. Acesso em 28 jan. 2019.

dos direitos políticos do cidadão e não inclui a obrigatoriedade de filiação partidária para lançar candidatura, em conformidade com o firmado na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Em 1991, por meio de decreto presidencial, o país passa a ratificar também o proposto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que assegura a liberdade de candidatura "diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos". A própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 é constantemente evocada pelos defensores das candidaturas avulsas pelo seu artigo 6º, que afirma que "A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação".

Tratados internacionais no Brasil, porém, têm status de supralegalidade, ou seja, estão abaixo da Constituição Federal e acima da legislação ordinária (MIRANDA; DIAS; COSTA, 2017). Segundo os autores:

O STF consolidou o entendimento, no RE. 466.343-SP, de que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, caso não sejam aprovados nas duas casas do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos, possuem status de supralegalidade. Assim, estes são hierarquicamente superiores à legislação ordinária, mas inferiores à Constituição. Este é o caso do Pacto de São José da Costa Rica. Desse modo, ainda que houvesse um conflito entre o disposto no art. 23 do Pacto de São José e a nossa Constituição, esta deveria prevalecer (MIRANDA; DIAS; COSTA, 2017, p. 20).

Nas eleições nacionais de 2018, ao menos 39 pessoas tentaram se candidatar a algum cargo sem estarem filiadas a partidos políticos. Foram 20 pedidos de registro enviados ao Tribunal Superior Eleitoral para concorrer às eleições presidenciais e 19 aos Tribunais Regionais Eleitorais para concorrer aos cargos de deputado distrital, estadual e federal, senador e governador¹⁶. Segundo reportagem do Correio Brasiliense, esse número chamou a atenção, dado que em 2014 esses pedidos de registro não foram sequer contabilizados. O fim do monopólio partidário é defendido por movimentos cívicos à direita e à esquerda do espectro político, como o Movimento Brasil Livre (MBL), Bancada Ativista, Movimento

¹⁶Disponível

em:

<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/08/31/interna_politica,703031/20-nomes-tentam-disputar-a-presidencia-sem-ter-filiacao-partidaria-nen.shtml>. Acesso em 02 abr. 2019.

Acredito, Agora!, Vem pra Rua e Nova Democracia. Partidos como Rede e Novo incluem o apoio das candidaturas independentes em seus estatutos¹⁷.

Sâmia Bomfim, na ocasião vereadora de São Paulo pelo PSOL e hoje deputada federal pela mesma legenda, afirmou que as candidaturas avulsas aumentariam as chances de pessoas comuns chegarem ao poder, o que era dificultado pelo monopólio partidário. A Bancada Ativista, da qual a deputada faz parte, afirmou que "as candidaturas avulsas abririam espaço para a oxigenação do sistema político com participação de pessoas que não se identificam com os partidos existentes ou com sua dinâmica de funcionamento"¹⁸. Políticos experientes como a ex-senadora e ex-ministra Marina Silva (Rede) e o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) também se posicionaram a favor da mudança. O ex-presidente se disse "convencido de que discutir a possibilidade de candidaturas avulsas, por parte de indivíduos desvinculados de partidos, mas com projeção suficiente, é uma das maneiras de conciliar o movimento da sociedade com o jogo institucional"¹⁹.

O Recurso Extraordinário 1.054.490, que discute o caso do advogado Rodrigo Mezzomo, gerou grande expectativa nos defensores da candidatura avulsa no início de 2018. Em julho do mesmo ano, o relator do caso, Ministro Luís Roberto Barroso, decidiu por adiar o julgamento, dado que, caso o Tribunal decidisse favoravelmente ao recurso, as dificuldades técnicas de se aplicar a nova norma inviabilizariam as eleições do mesmo ano, de acordo com a Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE²⁰. Na ocasião, a Procuradora Geral da República Raquel Dodge já havia dado parecer favorável às candidaturas avulsas, com base no Pacto de São José da Costa Rica, mas demonstrou preocupação com a segurança das eleições em caso de uma eventual mudança nas regras²¹. Sobre o caso, o Ministro Gilmar Mendes, presidente do TSE na época, também manifestou preocupação com a segurança do

¹⁷ Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/12/13/O-que-%C3%A9-candidatura-avulsa.-E-quais-as-chances-de-sua-ado%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil>>. Acesso em 02 abr. 2019.

¹⁸ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/04/politica/1507119153_595075.html>. Acesso em 02 abr. 2019.

¹⁹ Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/12/17/interna_politica,1013869/fernando-henrique-e-educadora-lancam-livro-para-jovens-liderancas.shtml>. Acesso em 02 abr. 2019.

²⁰ Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,barroso-posterga-decisao-sobre-candidatura-avulsa-nas-eleicoes-2018,70002403448>>. Acesso em 02 abr. 2019.

²¹ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1923634-muito-da-corrupcao-vem-do-modo-de-financiamento-eleitoral-diz-dodge.shtml>>. Acesso em 02 abr. 2019.

processo eleitoral e da adequação da legislação brasileira quanto ao tempo de propaganda em TV e rádio, além da distribuição de recursos do fundo eleitoral²².

Além de Mezzomo, outros postulantes à candidatura independente vieram a público defender suas posições sobre o assunto. O jurista e professor aposentado da Universidade de São Paulo, Modesto Carvalhosa, que tentou se lançar como candidato independente à presidência em 2018, declarou que a sociedade brasileira estava "sob o jugo de partidos políticos totalmente comprometidos com a corrupção"²³. O agrônomo Carlos Nasser foi outro a ter o pedido de registro negado pela justiça. Em uma coluna publicada no Jornal Estado de São Paulo intitulada "Por que quero ser candidato independente?"²⁴, Nasser faz diversas críticas ao sistema político do país e se diz respaldado pelo parecer de Rachel Dodge e do professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Gilberto Bercovici, favoráveis às candidaturas avulsas. No artigo, Nasser afirmou que "todo cidadão tem o poder e a capacidade para participar da vida política, na medida do seu interesse, e precisa ter a liberdade de atuar politicamente sem depender do monopólio das candidaturas pelos partidos políticos".

O então senador Roberto Requião (PMDB-PR) se mostrou contrário à decisão, afirmando que, caso desse parecer favorável, o Supremo Tribunal Federal estaria "escrevendo uma nova Constituição", e que os partidos são "fundamentais para a organização política"²⁵. Em entrevista para o jornal Nexo, o cientista político Antonio Lavareda, professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) alertou para a possibilidade de as candidaturas avulsas aumentarem ainda mais a fragmentação do sistema político brasileiro. Já o senador Humberto Costa (PT), afirmou que a medida aumentaria a personificação do voto no país, enquanto que para o professor de direito do Mackenzie, Diogo Rais, a introdução desse tipo de candidatura exigiria uma ampla modificação no sistema eleitoral, o que poderia piorar a qualidade do sistema representativo²⁶. Em entrevista ao jornal El País, Rais afirma que "o sistema partidário tem vários problemas e defeitos, mas deveríamos resolvê-los, e não

²² Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/12/13/O-que-%C3%A9-candidatura-avulsa.-E-quais-as-chances-de-sua-ado%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil>>. Acesso em 02 abr. 2019.

²³ Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41505558>>. Acesso em 02 abr. 2019.

²⁴ Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-que-quero-ser-candidato-independente/>>. Acesso em 02 abr. 2019.

²⁵ Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41505558>>. Acesso em 02 abr. 2019.

²⁶ Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/12/13/O-que-%C3%A9-candidatura-avulsa.-E-quais-as-chances-de-sua-ado%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil>>. Acesso em 02 abr. 2019.

simplesmente acabar com os partidos [...] temos que consertar a democracia interna partidária, para que as legendas fiquem mais transparentes e mais democráticas"²⁷.

A eleição de Jair Bolsonaro para Presidente da República pelo Partido Social Liberal (PSL) em agosto de 2018 deu um novo impulso ao assunto dentro e fora das instituições. A filiação de última hora ao PSL para disputar as eleições presidenciais²⁸, o histórico de infidelidade partidária do então candidato²⁹, suas declarações e carreira política focadas em sua personalidade mais do que em programas políticos ou a falta de uma atuação enquanto parlamentar alinhada aos partidos por onde passou, davam indícios de uma relação conturbada entre o político e o sistema partidário. Nesse cenário, a relação com o Partido Social Liberal durou pouco mais de um ano. Em novembro de 2019, já presidente, Bolsonaro assina sua desfiliação do partido, após uma crise interna que se arrastou por meses, envolvendo o político, sua família e os principais quadros do PSL. Dessa forma, Bolsonaro se tornou o primeiro presidente desde Itamar Franco a atuar sem filiação partidária³⁰.

Em outubro do mesmo ano, em meio às polêmicas e disputas envolvendo a família e o partido, Carlos Bolsonaro, vereador eleito pelo PSL na cidade do Rio de Janeiro, se manifestou favoravelmente às candidaturas independentes via redes sociais³¹. No mesmo mês, a pedido do deputado e relator Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL), é realizada uma audiência pública pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para tratar sobre o tema. Segundo o relator, o debate é relevante na medida em que é preciso "adequar o Brasil às melhores práticas eleitorais existentes no mundo, permitindo que candidatos independentes possam concorrer nas eleições"³². Para o relator, esse tipo de candidatura poderia ser implementado imediatamente para cargos majoritários e, quanto aos cargos por sistema proporcional, seria necessário um debate mais aprofundado, dado que exigiria uma modificação mais ampla do sistema eleitoral. Caetano Cuervo Lo Pumo, presidente do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral, afirmou na ocasião que "a candidatura avulsa é possível,

²⁷ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/04/politica/1507119153_595075.html>. Acesso em 02 abr. 2019.

²⁸ Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/aluguel-do-psl-custa-18-milhao-de-reais-campanha-de-bolsonaro/>>. Acesso em 10 mar. 2020.

²⁹ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-passou-por-oito-partidos-antes-do-psl-24076175>>. Acesso em 10 mar. 2020.

³⁰ Disponível em: <<https://epoca.globo.com/brasil/crise-interna-deixa-presidente-sem-partido-pela-primeira-vez-na-historia-24077401>>. Acesso em 10 mar. 2020.

³¹ Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/no-twitter-carlos-bolsonaro-defende-candidaturas-sem-partidos/>>. Acesso em 10 mar. 2020.

³² Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/569236-ccj-promove-debate-sobre-candidaturas-independentes/>>. Acesso em 10 mar. 2020.

é viável, oxigena, mas ela tem de vir acompanhada de uma série de regras, porque cada país que a implementa considera as suas peculiaridades, e nós temos as nossas[...]”³³.

Impulsionado pelo debate, já no início de dezembro de 2019, o ministro Luís Roberto Barroso voltou a colocar o tema em pauta, convocando uma audiência pública para discutir novamente o recurso de 2017. Na ocasião, políticos e representantes da sociedade civil debateram sobre a pauta para a análise do ministro, que afirmou que a colocaria para votação no plenário da Corte no primeiro semestre de 2020. Segundo reportagem do Correio Braziliense, "Barroso disse que o debate deve ser considerado em duas etapas: num primeiro momento é preciso entender se o Supremo tem caminhos para decidir sobre o assunto, ou se o tema caberia apenas ao Parlamento"³⁴. Para o ministro, após determinar qual Poder deve ser responsável por discutir o tema, é preciso que o debate investigue "se isso [as candidaturas independentes] é bom e fortalece a democracia. Ou se isso significa uma reserva de mercado para partidos que, muitas vezes, não têm democracia interna”.

Além de representantes de partidos como DEM, PL, PMN, PROS, PSD, PT e Solidariedade, se manifestaram contra as candidaturas avulsas representantes de organizações da sociedade civil como a Comissão Especial de Estudos da Reforma Política da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A favor da questão estavam deputados do PSL como Janaína Paschoal (PSL-SP) e Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL-SP), além de representantes de movimentos pela renovação política como o Cidadania e o Acredito³⁵. O tema voltou a figurar constantemente na mídia nos meses finais de 2019 e começo de 2020. Além dos já citados Correio Braziliense e Estado de Minas, diversos jornais voltaram a pautar o assunto, mas até a conclusão do presente trabalho, o ministro Barroso não havia posto o tema em votação no STF. A presença que o tema das candidaturas independentes vem ganhando na mídia e o fato de a proposta encontrar defensores em partidos tão diferentes como PSOL e PSL atesta a importância de investigar mais a fundo a questão.

Disputas legais como a que apresentamos não são exclusivas do Brasil. No México, o sistema de monopólio partidário para candidaturas, instaurado com a legislação eleitoral de

³³ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/569236-ccj-promove-debate-sobre-candidaturas-independentes/>>. Acesso em 10 mar. 2020.

³⁴ Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/12/09/interna_politica,812752/stf-candidatura-avulsa-pode-ser-votada-no-1-semester-diz-barroso.shtml>. Acesso em 10 mar. 2020.

³⁵ Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/12/09/interna_politica,1106880/supremo-convoca-audiencia-para-debater-candidaturas-avulsas.shtml>. Acesso em 10 mar. 2020.

1946 (HERNÁNDEZ OLMOS, 2012), passou por recentes reformas motivadas por ações semelhantes. Até 2012 as candidaturas independentes em nível nacional eram expressamente proibidas no país. A legislação não fazia menção à obrigatoriedade de filiação no nível local, o que fez que alguns casos específicos fossem analisados pelo *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF). Em 1998, no estado de Tamaulipas, a autoridade administrativa eleitoral se recusou, em um primeiro momento, a reconhecer a eleição de uma cidadã que havia conseguido disputar e ganhar o pleito como candidata independente no município de Jiménez. O impasse foi resolvido pelo Tribunal Eleitoral da entidade, que reconheceu a vitória. Já as Constituições dos estados de Yucatán e Sonora regulamentavam esse tipo de candidatura desde 2007 e 2008 respectivamente³⁶.

Em 2008, a Corte Interamericana de Direitos Humanos julgou o caso "Castañeda Gutman *versus* Estados Unidos Mexicanos". O autor da apelação havia apresentado pedido de candidatura avulsa para o cargo de presidente em 2004, visando as eleições de 2006, pedido este negado por todas as instâncias nacionais. Castañeda Gutman apelou à Corte Interamericana de Proteção de Direitos Humanos e denunciou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos a violação de seus direitos estabelecidos nos artigos 23, 24 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CARVALHO, 2014; CAMPOS, 2014).

A corte concluiu que o governo do México havia violado o direito à proteção judicial dos direitos fundamentais de Gutman em conformidade com o artigo 25 da Convenção e recomendou adequações do Estado à sua norma jurídica, bem como reparações da justiça mexicana ao político. Porém, a corte reconheceu "que o estabelecimento de regras internas disciplinadoras do processo eleitoral é uma liberdade que assiste a todos os países, desde que sejam respeitadas as linhas mestras dos regimes democráticos e que haja legitimidade social" (CARVALHO, 2014, p. 119). O caso de Castañeda Gutman teve enorme repercussão no país e serviu de inspiração para diversos cidadãos e organizações civis pressionarem as autoridades para a regularização das candidaturas avulsas no México.

Em 2012, em uma ação judicial, Manuel Jesus Carrillo e apoiadores solicitaram sua candidatura à presidência de maneira independente, tendo o pedido negado pelo *Consejo General del Instituto Federal Electoral* (IFE). O grupo recorreu à *Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF), que determinou por maioria de quatro votos contra três o direito exclusivo de candidatura dos partidos. Segundo o Tribunal, a

³⁶ Disponível em: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10091/12119>>. Acesso em 02 abr. 2019.

proibição “não afeta o conteúdo essencial do direito a ser votado, pois se limita a estabelecer uma condição jurídica, razoável e proporcional para o exercício do direito de acesso aos cargos de eleição popular em condições de igualdade” (Tradução nossa)³⁷.

No mesmo ano, porém, imediatamente após a posse de Enrique Peña Nieto como presidente do país, lideranças de diversos partidos, autoridades regionais e lideranças do Legislativo e Executivo, firmam o "Pacto por México", um documento que afirmava o comprometimento da classe política do país em tocar uma série de reformas com vistas a, dentre outras coisas, modificar questões relacionadas à matéria política e eleitoral. A iniciativa logo resulta em um decreto que modificava o artigo 35 da lei eleitoral, instituindo que

São direitos do cidadão: [...] II. Poder ser votado para todos os cargos de eleição popular, tendo as qualidades estabelecidas pela lei. O direito de solicitar o registro de candidatos ante a autoridade eleitoral corresponde aos partidos políticos assim como aos cidadãos que solicitem seu registro de maneira independente e cumpram com os requisitos, condições e termos que determine a legislação (Tradução nossa).³⁸

O decreto, portanto, reconheceu oficialmente a possibilidade de candidaturas sem a necessária filiação partidária, porém, deixou às leis secundárias a regulação detalhada desse tipo de candidatura. Essa permissão exigiu que se regulamentasse no prazo de 12 meses, por parte das entidades federativas, os marcos legais do procedimento. No ano seguinte, antes do começo dos processos eleitorais de 14 estados, apenas três - Durango, Zacatecas e Quintana Roo - tinham regulamentado as candidaturas independentes em seu território. Em 2014 a maioria dos Estados já havia criado legislações específicas sobre os independentes. Em alguns casos, como Quintana Roo e Zacatecas, em 2013, e Nayarit e Coahuila em 2014, o TEPJF emitiu critérios relevantes sobre a regulamentação em relação a registro, campanhas e fiscalização.

³⁷ *“no afecta el contenido esencial del derecho a ser votado, dado que se limita a establecer una condición legal, razonable y proporcional para ejercer el derecho de acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad”.*

³⁸ *Son derechos del ciudadano: [...] II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación*". Disponível em: <<https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/tesis-y-jurisprudencias?tid=41>>. Acesso em 02 abr. 2019.

Em maio de 2014 foi promulgada a "*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*" (LGIPE), que incluiu a regulamentação das candidaturas independentes em todo o território nacional, para cargos nacionais e locais. A lei estabeleceu a necessidade de apoio de um número mínimo de 1% de assinaturas de eleitores registrados, no caso das eleições presidenciais, e 2% por distrito ou circunscrição nas estaduais e locais. Os aspirantes a candidato a presidência têm 120 dias para coletar as assinaturas, 90 dias para candidaturas ao Senado e 60 ao cargo de deputado. A lei regulamenta ainda questões referentes ao financiamento público e privado das campanhas, teto de gastos, prestação de contas, tempo de mídia, dentre outras prerrogativas. Gilas (2015) argumenta que os requisitos de registro são exigentes, de maneira a desestimular esse tipo de candidatura. Além disso, para o autor, mesmo quando o aspirante tem sucesso em registrar sua candidatura, a distribuição de recursos de campanha é desvantajosa para os independentes em relação aos partidos.

Ato contínuo à promulgação da LGIPE, ao menos 12 estados da federação instituíram regulamentações com vistas a impor limites às candidaturas independentes. Foram os casos dos estados de Chihuahua, Veracruz e Sinaloa, que aumentaram as exigências de 2 para 3% de assinaturas e impuseram a exigência de que os candidatos não podem ter sido filiados a nenhum partido nos últimos três anos³⁹. A contrarreforma ficou conhecida como "leis antibronco", em referência a El Bronco, como ficou conhecido o ex-PRI e primeiro governador independente do país, Jaime Rodríguez Calderón, eleito em 2015 pelo estado de Nuevo León, o segundo estado mais rico do México⁴⁰.

Em reação à contrarreforma, acadêmicos, políticos e artistas lançaram um manifesto a favor das candidaturas independentes, publicado em vários veículos de imprensa. O manifesto afirma que as candidaturas independentes constituem um "avanço significativo para nossa democracia, pois trouxeram maior competição e se ampliaram as opções dos cidadãos para votar e ser votados" (Tradução nossa)⁴¹. O manifesto também sugere que essas candidaturas não substituem os partidos políticos, "peças centrais de qualquer democracia representativa" (Tradução nossa)⁴², mas que aumentariam a competição eleitoral e forçariam os partidos a

³⁹ Disponível em: <<https://www.milenio.com/opinion/fernando-rangel-de-leon/columna-fernando-rangel-de-leon/leyes-antibronco>> acessado em 01/02/2019>. Acesso em: 29 jan. 2019.

⁴⁰ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/05/internacional/1444067967_053816.html>. Acesso em: 29 jan. 2019.

⁴¹ "[...] avance significativo para nuestra democracia, pues trajeron mayor competencia y se ampliaron las opciones de los ciudadanos para votar y ser votados"

⁴² "[...] piezas centrales de cualquier democracia representativa".

uma reformulação. A publicação foi assinada por mais de cem figuras ilustres, entre eles o fundador do PRD e ex-candidato à presidência, Cuauhtémoc Cárdenas, o ator Gael García Bernal, o historiador e escritor Enrique Krauze, o politólogo e ativista dos direitos humanos Sergio Aguayo, a antropóloga e ativista feminista Marta Lamas e o ex-chanceler Jorge G. Castañeda⁴³.

Desde então, triunfaram 35 candidatos independentes dos 904 que se apresentaram para as eleições municipais⁴⁴. Nas nacionais, dos 12 aspirantes a governador, apenas três conseguiram o número de assinaturas suficientes para concorrer ao cargo, sendo Jaime Rodríguez Calderón, "el Bronco", pelo estado de Nuevo León, o primeiro e único governador eleito sem partido. Em 2016, foram 22 candidaturas avulsas para deputado federal com eleição de um candidato sem partido e 29 para deputado local, também com apenas um caso vitorioso⁴⁵. Em 2018, 283 pessoas registraram candidaturas independentes para os cargos de deputado, senador e presidente. Ao final, 39 candidatos a deputado e sete a senador conseguiram o número necessário de assinaturas, mas nenhum foi eleito. Foram 48 registros de candidaturas a presidência, mas apenas Jaime Rodríguez Calderón conseguiu preencher todos os requisitos para oficializar a candidatura, terminando em quarto lugar com 5,2% dos votos.

A tônica do discurso dos defensores das candidaturas independentes tanto no México quanto no Brasil é a associação entre os partidos tradicionais com a corrupção, a ineficiência e o autocentramento das velhas elites. Os casos brasileiro e mexicano ilustram a movimentação de certos grupos sociais e políticos no sentido de possibilitar as candidaturas independentes em dois dos poucos países latinoamericanos onde elas ainda não eram permitidas. No caso mexicano, a ausência de uma determinação específica na Constituição que estabelecesse a obrigatoriedade de filiação para eleições regionais e locais abriu precedente para a expansão das candidaturas independentes que culminou em uma reforma específica sobre o assunto no âmbito nacional. No Brasil, apesar de diversas tentativas ao longo do tempo de reformar o dispositivo do artigo 14 da Constituição, o debate parece ter se intensificado nos últimos anos, em especial com a chegada de ações do tipo ao Supremo Tribunal Federal e uma maior

⁴³ Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/282409361/Por-Una-Cancha-Pareja-Para-Candidaturas-Independientes#from_embed>. Acesso em 01 fev. 2019.

⁴⁴ Disponível em: <<https://adnpolitico.com/mexico/2018/07/12/los-independientes-quedan-fuera-del-congreso-pero-ganan-alcaldias>>. Acesso em 01 fev. 2019.

⁴⁵ Disponível em: <<https://www.nacion321.com/elecciones/candidaturas-independientes-otra-opcion-a-los-partidos-pero-con-poco-exito>>. Acesso em 01 fev. 2019.

atenção da mídia ao caso. Apesar de vários movimentos apoiarem publicamente a causa, a resistência da classe política parece relegar a questão ao âmbito judicial.

Analisando o caso das candidaturas independentes no Brasil e México por essa abordagem, não é possível identificar elementos para compreender o que fez com que o sistema político mexicano se tornasse mais permeável a essas candidaturas, ao contrário do brasileiro. O fato de, no segundo caso, o monopólio dos partidos políticos sobre o processo eleitoral estar previsto na Constituição, parece funcionar como uma barreira ao ampliar os custos para rever esse dispositivo, o que só pode ser feito por meio de um enorme consenso e um Projeto de Emenda Constitucional, o que mobiliza um número muito grande de atores e interesses. Porém, apenas esse traço institucional não é suficiente para explicar a resistência às candidaturas independentes no Brasil, dado o número considerável de vezes que a Constituição já foi emendada.

Contudo, o fato de um espectro tão amplo de grupos de interesse defender essa reforma no Brasil sugere que as candidaturas independentes não podem ser interpretadas, nesse caso, apenas como estratégia de *outsiders* ou como mais uma expressão do sentimento antipolítico. No México, por outro lado, a resistência e as tentativas de criar obstáculos a essas candidaturas logo após sua regulamentação sugerem que a reforma não se deu devido a um consenso da classe política. Além disso, analisando a quantidade de candidatos e o número destes que conseguiu se eleger, não parece que a permissão para candidaturas independentes ameaçou, na prática, a hegemonia dos partidos no processo eleitoral.

Como pudemos ver, na América Latina a maioria dos países apresenta, de alguma forma, a possibilidade de seus cidadãos se candidatarem sem a necessária filiação partidária. Essas candidaturas possuem vários formatos e possibilidades que apresentam diferentes implicações sobre as chances de sucesso nas urnas. Apesar de até o princípio do século XX os sistemas eleitorais mexicano e brasileiro comportarem a presença de independentes, as legislações posteriores que institucionalizaram o modelo partidário desses países garantiram o monopólio da representação aos partidos e excluíram as candidaturas avulsas.

No Chile, ao contrário, os códigos eleitorais pré-autoritários garantiam a existência desse tipo de candidatura, regulamentada desde a Constituição de 1925. Com a redemocratização do país, após a ditadura militar que se iniciou em 1973, o novo código eleitoral chileno preserva a existência dos independentes e, inclusive, diminui os requisitos necessários para lançar candidatura, fazendo com que estes aumentem progressivamente sua presença no cenário político do país (DOSEK, 2017).

Os partidos chilenos conviveram com as candidaturas independentes em toda a sua história democrática. O sistema partidário que emerge com a redemocratização parece manter, a princípio, para grande parte da literatura especializada, algumas características fundamentais do antigo modelo (ANGELL, 2003; SIAVELIS, 2009a, 2016). Contudo, atualmente, os partidos chilenos vêm enfrentando uma profunda crise de legitimidade diante da população, se mostrando estáveis na parte de cima, entre as elites, mas descaracterizados de seu enraizamento histórico diante da população (DOSEK, 2016; LUNA; ROSENBLATT, 2012). Em resposta, diversas reformas nas regras eleitorais foram feitas de maneira a tentar aprofundar a democracia no país, o que tem alterado o cenário político para eleitores, partidos e independentes.

Os dados eleitorais do Serviço Eleitoral Chileno⁴⁶ confirmam a ascensão contínua das candidaturas independentes. No nível nacional, em 2005, havia três deputados independentes; nas eleições de 2017, 13 candidatos independentes foram eleitos para o cargo. No Senado, o número salta de um para seis no mesmo período. No nível municipal, em 2004, 62 alcaldes foram eleitos como independentes (30 participando de pactos eleitorais e 32 sem pacto), correspondendo a 17,94% das 346 comunas chilenas. Esse número cresce ininterruptamente desde então, chegando a 132 alcaldes independentes eleitos em 2016 (80 através de pactos e 52 sem pactos eleitorais). Os alcaldes independentes governam, hoje, 38,19% das comunas do país. A ascensão de políticos independentes como Jorge Scharp na comuna de Valparaíso⁴⁷, a terceira mais populosa e sede do poder legislativo do país; René de la Veja, na comuna de Conchalí, zona metropolitana de Santiago; e, mais recentemente, de Sebastian Piñera, ex-*Renovación Nacional* (RN), eleito presidente do país em 2018 como independente, o primeiro desde a redemocratização, parece ilustrar essa crescente.

Nesse sentido, o caso chileno pode ajudar a compreender em que medida as respostas do sistema político diante de um contexto de crise de representação podem gerar mudanças que beneficiem as candidaturas independentes. Para isso, é preciso analisar o que mudou no modelo democrático do país e até que ponto essa mudança pode influenciar o comportamento dos atores políticos. Como vimos, candidaturas independentes são muito comuns nas democracias de todo o mundo, mas em grande parte dos países, elas são limitadas pelo modelo eleitoral, requisitos de registro e acesso a recursos que viabilizem as campanhas

⁴⁶ Disponível em: <<https://historico.servel.cl/>>. Acesso em 22 jan. 2019.

⁴⁷ Disponível em: <<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/10/23/jorge-sharp-a-lo-pablo-iglesias-se-acabo-el-duopolio-en-esta-tarde-hermosa/>>. Acesso em 22 jan. 2019.

(BRANCATI, 2008). Essa parece, até pouco tempo, ter sido a situação do Chile, um país que convive há muito tempo com esse tipo de candidatura. Porém, as reformas institucionais, a crise de legitimidade do sistema político, e a mudança do perfil do eleitorado e do papel dos partidos, parecem estar alterando esse cenário.

No Capítulo 2 procuraremos nos aprofundar no modelo democrático chileno, seu sistema eleitoral e partidário e o comportamento de seus atores políticos, detalhando as regras que regem o jogo eleitoral e as candidaturas independentes, bem como explorando a reconfiguração atual de seu sistema político e as dimensões da crise de legitimidade das instituições democráticas do país na atualidade, que vieram a fomentar a maior revolta civil da história chilena em 2019.

CAPÍTULO 2: O SISTEMA PARTIDÁRIO CHILENO E AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES

2.1. Breve observação sobre a convulsão social no Chile em 2019

En los orígenes de la religión católica estuvieron San Pedro y San Pablo. Estos dos caballeros se pelearon seis años y casi llegaron a las trompadas. Ahora, si esos santos varones no pudieron ponerse de acuerdo, calcule para nosotros.

Augusto Pinochet

No segundo semestre de 2019, três décadas após o plebiscito responsável pelo retorno do Chile ao hall dos países democráticos, a América Latina explodia em uma série de protestos massivos, crises institucionais e reviravoltas políticas em países como Equador, Argentina, Bolívia, Venezuela, Peru e Brasil. Em meio à efervescência política na vizinhança, o presidente chileno Sebastián Piñera - independente, eleito com apoio do pacto *Chile Vamos!* - declarou em entrevista a uma rádio que seu país era "um verdadeiro oásis no meio de uma América Latina em convulsão"⁴⁸. A declaração do mandatário chileno não deixava de ser condizente com a opinião da maioria dos analistas políticos da região que sempre colocou o

⁴⁸ Disponível em: <<https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-asegura-medio-esta-america-latina-convulsionada-chile-verdadero-oasis-una-democracia-estable/851913/>>. Acesso em 01 abri. 2020.

Chile como uma exceção no continente. Porém, apenas três dias depois do pronunciamento, o presidente vinha à televisão decretar estado de emergência no país pela primeira vez desde o regime ditatorial⁴⁹, declarando guerra a manifestantes e instituindo toque de recolher à população, colocando para funcionar a todo vapor a antiga e conhecida máquina de repressão estatal chilena, herança da ditadura, com mais de 20 mil militares nas ruas. O conflito se estenderia por meses.

A reação às medidas do governo não poderia ter sido mais diferente do que se pretendia após as primeiras manifestações que eclodiram no país: nos meses seguintes, o Chile experienciou a maior onda de protestos de massa desde sua redemocratização. O que começou com manifestações estudantis por conta de um aumento nas tarifas de ônibus e metrô de Santiago, em questão de dias transformou-se em uma revolta generalizada em todo o país que, a cada semana, parecia ganhar mais força. No dia 25 de setembro, a Plaza Italia, no coração da capital Santiago, reuniu 1,2 milhão de pessoas segundo dados do governo, constituindo-se na maior manifestação da história do país⁵⁰. Manifestações "*callejeras*" do tipo não são raras no Chile e ocorrem desde o fim da repressão do governo autoritário. Contudo, a magnitude e a extensão da "*Revolución de los Treinta Pesos*"⁵¹ virou o mundo político chileno de pernas para o ar. Guardando as características dinâmicas e plurais que dão tom às manifestações mundo afora nos últimos anos, a mobilização chilena foi capaz de reunir um sem-número de pautas, bandeiras, movimentos e indivíduos diferentes, além de paralisar o país por completo durante semanas.

As ações e reações do governo conferiram ao mandatário um recorde histórico de rejeição, o que o levou, diante da continuidade e até mesmo fortalecimento dos protestos, a recuar. Piñera, cuja aprovação popular rondava os 15% antes das primeiras manifestações, teve sua imagem arrasada. No final de novembro, cerca de 5% dos chilenos aprovavam o presidente⁵². Piñera voltou à televisão para pedir desculpas à população e convocou os líderes do Congresso, Judiciário e principais partidos e anunciou um pacto de reformas que atacava o

⁴⁹ Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2019/10/18/america/1571403677_862701.html>. Acesso em 01 abri. 2020.

⁵⁰ Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50190029>>. Acesso em 01 abri. 2020.

⁵¹ Disponível em: <<https://www.latribuna.cl/opinion/2019/10/25/la-revolucion-de-los-30-pesos.html>>. Acesso em 01 abri. 2020.

⁵² Disponível em: <https://www.cnnchile.com/pais/pulso-ciudadano-aprobacion-pinera-minimo-historico-46_20191202/?fbclid=IwAR3ThdRob_eaGkfoFWQLWg7MRWpgNxz_4niiDy3Y9KGcdEYEvU-5-Ylfn8>. Acesso em 01 abri. 2020.

cerne do modelo econômico neoliberal chileno - das pensões e serviços privatizados ao sistema tributário⁵³. A insurreição que se prolongou por semanas fez ressurgir, porém, a possibilidade tangível de uma mudança mais profunda: a formulação de uma nova Carta Nacional, em substituição à promulgada por Augusto Pinochet três anos após o golpe militar e vigente até hoje. A (até então) atual *Constitución Política de la República de Chile de 1980* sobreviveu à transição democrática e a diversos movimentos políticos e civis, crises econômicas e escândalos políticos, mas parece cada vez mais provável que ela, em breve, seja substituída por um novo documento.

Passados 28 dias, 6362 presos⁵⁴, 22 mortos, 2200 feridos⁵⁵ (incluindo 209 dilacerações oculares por balas de borracha) e mais de 80 prédios e estações de metrô incendiadas depois do primeiro dia de protestos, Sebastián Piñera anunciou a convocação de um processo constituinte, uma pauta já abandonada mesmo por setores da esquerda que insistiam desde a redemocratização do país na substituição da Carta de Pinochet. Os desdobramentos dos acontecimentos do segundo semestre de 2019 no Chile são muitos, de modo que não nos cabe aqui discuti-los de maneira aprofundada. Os protestos foram capazes, porém, de feitos anteriormente quase inimagináveis, dentre eles, o de unir a classe política: partidos de todos os lados do espectro e representantes de todos os poderes dialogaram em busca de uma solução para a crise e, também, da autopreservação da classe.

Pode-se dizer que a ebulição social chilena pôs em xeque uma das crenças menos discutidas da Ciência Política mundial, em se tratando da América Latina: a da inabalável estabilidade política do Chile. As manifestações indicam que a insatisfação com a classe política e o "sentimento de mal-estar" com as instituições representativas podem ter desdobramentos imprevisíveis. Além disso, a maneira como a classe política teve que reagir aos eventos demonstra que é impossível ignorar ou reprimir à base da força esse sentimento público, mas que, talvez, a reaproximação entre a cidadania e a política passe pelos caminhos institucionais, daí a importância de se discutir, hoje, a representação política e, em última análise, o papel das instâncias mediadoras. Na seguinte seção iremos explorar em maiores detalhes o sistema partidário chileno, sua constituição histórica, os desafios da redemocratização do país no final da década de 1980 e a atual situação do sistema político

⁵³ Disponível em: <<https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-pide-perdon-anuncia-bateria-medidas-contener-crisis/873751/>>. Acesso em 01 abri. 2020.

⁵⁴ Disponível em: <<https://www.telesurtv.net/news/mes-balance-protestas-chile--20191118-0002.html>>. Acesso em 01 abri. 2020.

⁵⁵ Disponível em: <<https://www.dw.com/es/protestas-en-chile-han-dejado-22-muertos-y-2200-heridos/a-51260307>>. Acesso em 01 abri. 2020.

chileno, para que possamos compreender o papel dos partidos e das candidaturas independentes nesse cenário.

2.2. Contextualização: os partidos chilenos ontem e hoje

Há uma extensa literatura sobre o sistema partidário chileno. Isso se deve ao fato de o país ter sido, durante décadas, citado como um exemplo a ser seguido pelos outros países na América Latina. Chama a atenção a bibliografia em torno do processo de transição democrática após o governo autoritário e o papel dos atores políticos, elites partidárias e partidos no período. Mais recentemente, uma nova literatura sobre a institucionalização do sistema partidário do país tem surgido, mas com outra proposta: a de demonstrar que é preciso questionar alguns dogmas e propor novas abordagens sobre o assunto com base em evidências recentes e na revisão de antigos indicadores. O fato de o sistema político chileno ser objeto de tamanha atenção por si só já nos fornece um indício de que há, sim, algo de excepcional naquele país. Dada essa característica, nas seguintes seções vamos discutir brevemente essas questões de modo a compreender a atual situação dos partidos no Chile, sua importância e onde figuram no presente momento de descrença em torno das instituições representativas em nível global.

Valenzuela (1995) remonta a formação do sistema partidário chileno às disputas políticas entre grupos clericais e anticlericais no final do século XIX, que deram origem a um sistema tri e por vezes quadripartidário e, por isso, altamente propenso à formação de coalizões. Em toda a história democrática chilena, nunca houve um partido que conseguisse, sozinho, uma maioria sólida para governar. Esse movimento de polarização e politização em torno do papel da igreja foi essencial para solidificar as identidades das organizações partidárias. Segundo o autor, ao final da década de 1880 os partidos já tinham rigidez institucional e força mobilizadora considerável em todo o país.

Diferentemente do Brasil, México ou Argentina, no Chile, segundo Valenzuela e Valenzuela (1983), nenhum partido importante e duradouro foi criado a partir da máquina estatal. Para os autores isso foi, por muito tempo, um indicador sólido de uma relação orgânica entre sociedade e sistema partidário que se estendeu por mais de um século sem grandes perturbações dentro do sistema democrático. O politólogo chileno Manuel Antonio Garretón chegou a se referir aos partidos políticos como a "coluna vertebral" da sociedade chilena (1987), corroborando com a literatura que, em sua maior parte, atribuiu certa

excepcionalidade aos partidos chilenos dentro do complexo contexto político latinoamericano. Em suma, a constituição das instituições políticas e do sistema partidário chileno sempre chamaram a atenção para estudiosos do assunto dentro e fora do continente, o que têm reverberações até hoje na maneira como se pensa a vida política do país.

Da metade do século XIX a 1973, com exceção de um breve período de conturbações e instabilidade entre 1925 e 1932, o país apresentou eleições ininterruptas e de altíssima competitividade, com partidos, elites e grupos de poder respeitando o jogo democrático, além de uma notável e pioneira expansão do sufrágio, o que, já no século XIX, colocava o Chile na vanguarda do mundo democrático. Valenzuela e Valenzuela (1983) argumentam que, por um século e meio, as instituições políticas chilenas evoluíram de maneira similar às de potências ocidentais desenvolvidas, de modo que o país figurava entre as democracias mais consolidadas entre a década de 1960 e 70, até o golpe militar. Mesmo sob um contexto sociopolítico visto geralmente como desestimulante para o desenvolvimento de processos representativos, as instituições chilenas chamaram a atenção do mundo pela sua estabilidade.

Os partidos chilenos, por muito tempo, corresponderam às expectativas dos cientistas políticos, ajudando a consolidar uma imagem positiva das instituições políticas chilenas como um todo, que teriam servido de maneira eficiente para ditar os parâmetros do debate político, articular interesses sociais, formar lideranças e organizar o processo legislativo. Segundo essa visão, a vida política no país dependeu intimamente dessa relação crucial entre partidos que se polarizam ao redor de eixos contrastantes, mas que conseguiram de maneira extremamente eficiente absorver as demandas da opinião pública, ditando e sendo moldados pelas questões que dividiam a sociedade.

O único período de interrupção da hegemonia dos partidos foi a ditadura militar que se estendeu de 1973 a 1989. A partir de 1989, após a volta da democracia, o sistema partidário passou por uma reestruturação, com o retorno do voto direto e do papel central dos partidos. Autores como Mainwaring e Scully (1995) atribuíram às raízes históricas dos partidos e sua relação fundamental com a sociedade chilena o fato de essas instituições terem conseguido se reorganizar rapidamente em redes estruturadas, passando a se posicionar a favor ou contra o regime e seu legado e, assim, ressurgir com notável protagonismo durante o processo de redemocratização após 16 anos de repressão e clandestinidade. Essa teria sido uma vantagem fundamental para a transição pacífica do país de um regime autoritário para uma democracia sólida nos anos 1990. Durante esse período se verifica um notável otimismo em grande parte

da literatura sobre partidos políticos sobre o crescente grau de institucionalização do sistema partidário chileno.

2.3. A institucionalização do sistema partidário chileno

Huntington (1968) definiu "institucionalização" como o processo pelo qual as organizações e os procedimentos adquirem valor e estabilidade. Posteriormente, Mainwaring e Scully em "La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina" (1995), trabalho que viria a se tornar uma referência sobre o assunto no contexto latinoamericano, partiram da definição de institucionalização como um "processo através do qual se fixa e se dá a conhecer efetivamente, acaso não seja universalmente aceita, uma prática ou organização" que permite que os atores tomem suas decisões e orientem suas ações com base na "premissa de que essa prática ou organização prevalecerá em um futuro previsível" (p. 93. Tradução nossa)⁵⁶. Com base nessa definição, os autores identificaram quatro variáveis capazes de dimensionar o grau de institucionalização dos sistemas políticos (PSI): (1) a estabilidade das regras e da natureza da competição; (2) o enraizamento dos partidos na sociedade; (3) a adesão dos atores políticos ao processo eleitoral e às regras do jogo; e (4) o grau de organização das estruturas partidárias.

Para os autores, quantificando essas variáveis seria possível classificar os sistemas políticos do continente de acordo com o seu grau de institucionalização, o que acrescentaria informações omitidas em medições mais superficiais, baseadas no número de partidos efetivos ou no grau de polarização ideológica. Para tanto, os autores se utilizaram dos níveis de volatilidade eleitoral (critério 1), do cruzamento da volatilidade eleitoral no legislativo e nas eleições presidenciais (critério 2), de pesquisas de opinião (critério 3) e de estudos de caso (critério 4). Mainwaring afirma categoricamente (1998) que essas variáveis apresentam correlação positiva e linear, ou seja, que altos índices em um indicador PSI seriam geralmente acompanhados por índices altos nos outros três indicadores. Ou seja, que os indicadores evoluem conjuntamente.

O trabalho de Mainwaring e Scully ajudou a corroborar, a partir de uma metodologia mais elaborada, a afirmação explorada até aqui e presente em grande parte da literatura: o

⁵⁶ "[...] proceso a través del cual se afina e se da a conocer efectivamente, acaso no és universalmente aceptada, una práctica u organización. [...] Baseándose en la premisa de que esa práctica u organización prevalecerá en el futuro previsible".

consenso pouco desafiado de que o sistema político-partidário chileno é altamente institucionalizado, apresenta baixos índices de volatilidade eleitoral, um profundo enraizamento na sociedade e um alto grau de organização interna dos partidos (MAINWARING; SCULLY, 1995; MAINWARING; TORCAL, 2005; PAYNE; ZOVATTO; DÍAZ, 2006). Para grande parte da literatura de partidos políticos do século XX e início do século XXI, o sistema partidário chileno figura entre os mais democráticos do continente (GARRETÓN, 1987; VALENZUELA, 1995). Um indício forte disso foi o fato de os partidos tradicionais terem conseguido se solidificar dentro da estrutura política e social e gozarem de extrema estabilidade e eficiência tanto em recrutar membros e organizar campanhas eleitorais, quanto, quando eleitos, em captar demandas sociais, formular políticas públicas e aprová-las democraticamente. Ratificando essa afirmação está a capacidade de reorganização dos partidos após a queda do regime autoritário e o protagonismo destes na realização de uma transição democrática pacífica e que, por muito tempo, gozou de incrível estabilidade e confiança.

O sistema partidário chileno, assim, apresentou um alto grau de estabilidade desde o retorno da democracia, com os blocos de direita, esquerda e centro relativamente estáveis desde 1930. Angell (2003), porém, alertou para o fato de que, analisando as grandes "famílias" ideológicas ou mesmo as principais coligações partidárias, é possível observar no interior desses blocos uma considerável volatilidade, com partidos que surgem e desaparecem, bem como a oscilação das preferências do eleitorado. Segundo o autor, apesar da tendência de queda da volatilidade entre os blocos de direita, esquerda e centro, com o passar do tempo, houve um aumento desse indicador no interior dos blocos ideológicos.

Outros estudos buscaram melhorar a operacionalização dos índices de institucionalização partidária a partir da introdução de novos indicadores (JONES, 2005; PAYNE; ZOVATTO; DÍAZ, 2006), mas poucos desafiaram teórica ou empiricamente o modelo. Apesar disso, posteriormente, uma revisão tanto do modelo PSI quanto da literatura em geral com base em novos dados e sugerindo outras abordagens teóricas começou a por em xeque a até então pouco questionada solidez das instituições chilenas.

Luna e Altman (2011), a partir de uma revisão de Mainwaring e Scully (1995), argumentaram que o sistema partidário chileno, ao contrário do que se convencionou falar, não é homogeneamente institucionalizado, mas congelado ao nível das elites e cada vez mais desconectado da sociedade civil. A análise dos autores sugere que a medição convencional de institucionalização partidária necessita de uma revisão tanto teórica quanto metodológica,

sendo necessária uma maior desagregação dos indicadores usados para a mensuração, em especial o uso da volatilidade para medir a estabilidade do sistema. O caso chileno foi utilizado pelos autores para testar empiricamente essa hipótese justamente por se tratar de um sistema político em torno do qual há um forte consenso acerca do seu grau de institucionalização.

Ao analisar os dados sobre volatilidade eleitoral, os autores identificaram ao menos dois problemas metodológicos: o primeiro reside no fato de os dados utilizados para mensurar a volatilidade geralmente tomarem como unidade de análise os pactos eleitorais que, de fato, apresentam entre si níveis baixos de variação com o passar do tempo. Acontece que, corroborando com Angell (2003), esses dados omitem uma grande volatilidade entre os partidos que compõem os pactos. Além disso, esses dados levam em conta apenas o nível nacional; ao se medir a volatilidade tomando os partidos como unidade de análise os autores chegam a níveis de volatilidade mais elevados do que os usuais e maiores ainda quando observadas as eleições municipais. O segundo problema é a distorção causada pelo sistema de voto binominal, vigente até o ano de 2015, para essa mensuração: o voto binominal conferia um estímulo para os partidos não lançarem candidaturas em distritos onde outros partidos do pacto teriam maior chance de sucesso, em uma negociação realizada internamente, entre os partidos que compunham os pactos, antes das eleições⁵⁷.

O argumento corrente em grande parte da literatura dos anos 90 é de que grande parte do sucesso da transição chilena de um regime autoritário para uma democracia estável em 1988 se deu pelo enraizamento dos partidos na sociedade civil e que a clivagem pró e contra o legado do regime autoritário se fez fortemente presente no período subsequente à transição, orientando a vida política do país e estimulando o aprofundamento dos laços entre representantes e representados. Luna e Altman (2011), contudo, argumentam que esses dados foram em grande parte obtidos por meio de pesquisas de opinião realizadas logo após a transição para a democracia, o que pode ser um elemento de enviesamento dos resultados.

⁵⁷ O sistema binominal que funcionou até 2015 era usado para as eleições legislativas nacionais. Cada um dos 60 distritos (no caso dos deputados) e 19 circunscrições (no caso dos senadores) elegia dois representantes: as listas mais votadas elegem um representante cada uma, sendo eleito o candidato mais votado individualmente dentro de cada lista. Para ganhar as duas cadeiras em disputa, a lista mais votada deve obter pelo menos o dobro dos votos da segunda lista mais votada. Esse sistema tornava mínimas as chances de uma das duas grandes coalizões (Concertación de centro-esquerda e Alianza de centro-direita) elegerem dois representantes no mesmo distrito, estabelecendo um equilíbrio político através de uma distorção representativa. Para uma crítica do sistema binominal, conferir SIAVELIS (2009a); para uma defesa do sistema binominal, conferir CAREY (2006).

Utilizando-se de um espaço temporal maior e desagregando os dados obtidos por classe, escolaridade e idade, os autores demonstram que a importância dessa clivagem declina com o tempo e se restringe a segmentos específicos do eleitorado chileno. Entre os mais jovens, os menos escolarizados e as classes de menor renda, ao contrário, os partidos, bem como a clivagem pró/contra o regime autoritário, tem cada vez menos importância, predominando a influência do personalismo e das lideranças locais; além disso observa-se uma abstenção eleitoral cada vez maior. Dessa maneira o que é encarado como indício de enraizamento, segundo os autores, tem como causa mais o isolamento dos partidos da sociedade civil do que o contrário:

A maioria dos cidadãos chilenos não simpatiza com nenhum partido político, e a maioria dos partidos tem menos de 5% de simpatizantes (LAPOP 2010). Além disso, de acordo com evidências de surveys recentes, a porcentagem de chilenos que declara simpatizar com um partido caiu de 25% em 2006 para 20% em 2008 e para 11% em 2010 (LAPOP 2006–10)⁵⁸ (LUNA; ALTMAN, 2011, p. 10. Tradução nossa).

Os autores afirmam que nos últimos anos a correlação entre assuntos programáticos e o eixo esquerda-direita tem se enfraquecido significativamente, principalmente entre os eleitores com menos educação formal, o que torna o eleitorado chileno mais confuso na hora de escolher um candidato com base em suas propostas. No âmbito dos municípios, ao analisarem dados referentes à explicação que os cidadãos dão ao próprio voto, os autores afirmam que cresce o voto personalista em detrimento do voto partidário. Embora o aumento dos níveis de desalinhamento partidário seja um fenômeno mundial (DALTON; MACALISTER; WATTENBERG, 2003), essa é uma tendência que vai de encontro ao esperado dentro de um sistema partidário tido como altamente enraizado. Comparando mesmo com países com similar estrutura programática como Uruguai, os níveis de desalinhamento chilenos são grandes.

O modelo democrático chileno que privilegia os pactos pode ter influência sobre esse resultado, mas mesmo quando analisadas as preferências do eleitorado sobre os dois principais pactos, a *Concertación* e a *Alianza*, a identificação com base nas coalizões mostra que, apesar de significativamente maior que a identificação partidária, ela vem diminuindo,

⁵⁸ "Most Chilean citizens do not sympathize with any political party, and most parties have less than 5 percent of sympathizers (LAPOP 2010). Furthermore, according to recent survey evidence, the percentage of Chileans declaring to sympathize with a party declined from 25 percent in 2006 to 20 percent in 2008 and to 11 percent in 2010 (LAPOP 2006–10)".

especialmente entre a *Concertación*, de modo que o número de cidadãos que declara não aderir a nenhuma das duas cresceu significativamente nos últimos anos, de 15 para 35% entre 1990 e 2009⁵⁹ (LUNA; ALTMAN, 2011). Os dados sugerem que o declínio da identificação ideológica pode ter relação com esse aumento. Segundo os autores, isso demonstra que apesar de apresentar níveis mais altos de estrutura programática quando comparados com os de outros países latinoamericanos, as raízes sociais do sistema chileno têm se deteriorado significativamente nos últimos anos.

O enraizamento do sistema partidário, bem como a forte organização interna dos partidos chilenos pré-autoritarismo, como descritos por Garretón (1987) e Valenzuela e Valenzuela (1983), dentre outros, se existiu realmente no passado, sofreu profundas transformações desde a redemocratização. Segundo Luna e Altman (2011), o recrutamento e a seleção de candidatos buscando maximizar as chances de vitória em meio a um sistema eleitoral que deturpa a representação política, permitiu à elite dos partidos manter o poder. Em âmbito nacional, os partidos centralizam a tomada de decisões referente à escolha dos candidatos, negociando cotas dentro dos pactos e priorizando a candidatura daqueles que buscam a reeleição, de modo que para aqueles que buscam o primeiro mandato, é muito maior o peso da lealdade e influência dentro do partido do que o posicionamento ideológico e programático para conseguirem lançar a candidatura.

Concomitantemente, no nível local, as organizações partidárias se enfraqueceram. Nos municípios, o processo de descentralização limitou a influência dos partidos e conferiu um maior grau de independência aos prefeitos (MARDONES, 2006). Luna e Altman (2011) afirmam que esse cenário teria conferido estímulos ao personalismo em todo o sistema político chileno, o que, como veremos, beneficiou os candidatos independentes, principalmente em nível local. Isso aconteceu mesmo em meio a diversos dispositivos institucionais que desestimulam esse tipo de candidatura. Ao entrevistar políticos independentes chilenos, Cavedo (2003 in LUNA; ALTMAN, 2011) colhe depoimentos que confirmam essa expectativa, com congressistas que afirmam que seus votos são, hoje, muito mais deles do que do partido: "Como candidato independente, estou entrando em lugares onde nunca tinha estado. Pessoas que costumavam atirar pedras em mim e que me mandavam para

⁵⁹ Os dados utilizados pelos autores provêm de um survey aplicado pelo Centro de Estudios Públicos (CEP). Disponível em: <www.cepchile.cl/dms/lang_1/encuestasCEP.htm>.

o inferno como candidato da UDI agora estão me chamando para ir visitá-los” (Tradução nossa)⁶⁰.

Apesar de, como veremos, em geral, ainda terem maior dificuldade do que os políticos partidários em se elegerem, há indícios de que candidatar-se como independente tem se tornado mais atrativo. Luna e Altman citam exemplos de casos de políticos partidários que desertaram de seus partidos para seguir na vida pública como independentes:

Em 2005, pela primeira vez desde 1990, o senador independente Carlos Bianchi, da região 12, foi eleito. Além disso, desde 2006, quatro senadores da *Concertación* renunciaram ou foram expulsos de seus partidos. Entre eles, dois (incluindo o ex-presidente da DC Adolfo Zaldívar) desertaram explicitamente, causando a perda da maioria no Senado pela *Concertación*, que a mantinha desde 1990. Vários deputados renunciaram seus partidos ou fizeram públicas suas diferenças com a coalizão (2011, p. 17. Tradução nossa)⁶¹.

Por fim, os autores destacam que, apesar de figurar nas bases de dados internacionais como um país de alta participação com mais de 80% (MAINWARING; SCULLY, 2009) de comparecimento às urnas, esse dado é obtido levando em conta o percentual de votos em razão do número de eleitores registrados. Porém, na época, o registro no Chile era um direito e não uma obrigação, e o voto era compulsório somente para os registrados⁶².

Em suma, o trabalho de Luna e Altman (2011) procura mostrar que análises como a de Mainwaring e Scully (1995) podem produzir miragens em seus resultados e que, desagregando os índices e através de um maior aprofundamento teórico caso a caso, é possível encontrar dados que contradizem premissas convencionais. Os autores demonstram que os índices podem não ter uma relação linear e positiva, de maneira que sistemas estáveis podem apresentar índices crescentes de desenraizamento, como é o caso do Chile⁶³. Essas são

⁶⁰ *"as an independent candidate, I am entering places where I had never been. People who used to throw stones at me and who sent me to hell as a UDI candidate are now calling me to go and visit them"*.

⁶¹ *"In 2005, for the first time since 1990, the independent senator Carlos Bianchi, from region 12, was elected. Moreover, since 2006, four senators from the Concertación have renounced or been expelled from their parties. Among them, two (including former DC president Adolfo Zaldívar) defected explicitly, causing the loss of the Concertación's senate majority, which it had held since 1990. Several deputies have also renounced their party affiliation or have made public their differences with the coalition"*.

⁶² Em 2012, a Lei 20.568 substituiu o sistema de voto compulsório e inscrição eleitoral voluntária pelo voto voluntário e inscrição eleitoral automática. Há muita polêmica sobre o impacto da nova legislação sobre as taxas de comparecimento eleitoral. Sobre o tema, ver COX e GONZÁLEZ, 2016.

⁶³ Para uma revisão da questão da institucionalização do sistema partidário brasileiro, conferir: ZUCCO JR., Cesar. (2013), "Estabilidad sin raices: la institucionalizacion del sistema de partidos

evidências importantes, pois colocam à prova a afirmação recorrente na literatura do período pós-redemocratização sobre a solidez e o enraizamento dos partidos chilenos.

Convencionou-se relacionar a competência na formulação de políticas públicas e na aprovação de reformas difíceis no Chile a um sistema partidário altamente institucionalizado e que esse alto nível de institucionalização seria diretamente relacionado com uma boa relação entre cidadãos e partidos. Porém, essa virtude pode ser consequência de uma estabilidade eleitoral que não necessariamente possui evolução equivalente em outros fatores fundamentais, como o enraizamento dos partidos, a participação eleitoral ou mesmo a aprovação do sistema democrático como um todo, o que contradiz teorias clássicas sobre institucionalização política.

A inconsistência criada por um sistema desenraizado mas que comporta um alto grau de estabilidade pode ter relação tanto com a forma de mensuração desses índices, tanto quanto com a estrutura do próprio conceito de institucionalização de sistemas partidários que pressupõe que "tudo que é bom vai junto" e ignora contextos históricos e sociais específicos. Essa mensuração prejudica, em termos de colocação e ranqueamento, sistemas partidários onde há movimentos internos de realinhamento e beneficia sistemas estáveis, mas cada vez mais desenraizados. Para Luna e Altman (2011), essa seria uma situação que admitiria a introdução de novas dimensões capazes de observar sistemas que apresentam comportamento paradoxal, como Chile e Brasil.

Enquanto a queda nos níveis de identificação partidária e confiança nos partidos pode ser percebida mundialmente, a velocidade e o peso com que isso ocorre no Chile é marcante, o que ficou mais evidente após a onda de protestos que tomou o país no final de 2019. Nunca na longa história da democracia do país a população parece ter tido tanta desconfiança em relação aos partidos. Dessa maneira, parte da literatura considera, hoje, que o sistema político chileno se mostra estável, mas desenraizado (ANGELL, 2003; LUNA; ALTMAN, 2011), com sinais de uma progressiva desinstitucionalização (DOSEK, 2016) e desestruturação ideológica (DOSEK, 2016; GAMBOA; LOPEZ; BAEZA, 2013). O Chile apresenta hoje, assim como grande parte das democracias latinoamericanas e do mundo, índices cada vez menores de confiança nas instituições e nos partidos políticos entre a população (ALTMAN, 2006; ARANA ARAYA, 2017, CASTILLO GALLARDO, 2014; GAMBOA; LOPEZ; BAEZA, 2013; LUNA; ROSENBLATT, 2012; SIAVELIS, 2016). Tanto as pesquisas de

brasileño”, in Mariano Torcal (org.), Los problemas de la institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina, Barcelona, CIDOB.

opinião quanto os índices de comparecimento às urnas⁶⁴, nível de filiação partidária e as constantes manifestações anti-governistas ou anti-sistema que tomaram conta do país, mostram o flagrante descrédito do sistema político e partidário chileno frente aos cidadãos.

Segundo dados do *Centro de Estudios Públicos* (CEP), de abril de 2015, os partidos políticos eram vistos como as instituições menos confiáveis do país. Apenas 3% dos chilenos diziam confiar nos partidos, 9% no Congresso e 17% no governo, um índice de confiança significativamente menor do que o das Forças Armadas (59%) ou da Igreja Católica (28%). Enquanto 36% dos entrevistados concordavam com a afirmação de que "os partidos são indispensáveis para a vida política", somente um quinto dos entrevistados dizia concordar com a ideia de que "os partidos são a principal via através da qual a cidadania pode participar da vida política". Dados do *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) mostram que, em 2012, somente 14% dos chilenos simpatizavam com algum partido político, à frente apenas, no continente, da Guatemala (13%), neste quesito. Além disso, segundo o CEP, 63% da população chilena dizia não se identificar com nenhuma posição do espectro ideológico, 20% a mais do que há dez anos. Os níveis de aprovação dos eleitos também se mostram cada vez menores. Ainda segundo o CEP, as duas principais coalizões do país, *Nueva Mayoría* (antiga *Concertación*) e *Chile Vamos* (antiga *Alianza*) atingiram mínimos históricos de aprovação entre 2010 e 2014, com índices de 14 e 18%, respectivamente.

Segundo Luna e Rosenblatt (2012), os partidos parecem ter negligenciado sua representação histórica, fazendo com que as pessoas passem a enxergá-los como corruptos ou unicamente centrados em seus próprios interesses. Isso, somado ao esforço de manter as coalizões e a estabilidade na transição com um sistema eleitoral que minimiza a importância do voto e a *accountability*, criou, aos olhos da população, o que se chama de uma *partidocracia* ou "democracia incompleta" (LUNA; MARDONES, 2010). Para Siavelis (2016), uma das principais fontes de descrédito do sistema partidário chileno tem raízes na profunda insatisfação dos cidadãos do país com o sistema econômico extremamente injusto em termos sociais, legado da ditadura. Segundo o autor, apesar do notável e constante crescimento econômico do país nas últimas décadas, a *Concertación* herdou um cenário de extrema desigualdade pós-ditadura, com serviços públicos sucateados, um código trabalhista

⁶⁴ A abstenção eleitoral atingiu recordes históricos nas eleições municipais de 2016 (65%) e presidenciais de 2017 (53,35% no primeiro turno e 51% no segundo). Disponível em: <https://www.servel.cl/estadisticas-de-participacion/>.

controverso e impostos regressivos, no qual os serviços de qualidade são pagos e reservados a uma pequena parte da população.

Siavelis (2009a, 2009b, 2016) e Angell (2003) afirmam que, centrada em seus problemas, na governabilidade, na manutenção das coalizões e na estabilidade do sistema político, negociando diretamente com os representantes de importantes grupos econômicos e outros atores de veto, as elites partidárias evitaram reformas essenciais que poderiam beneficiar boa parte da população. Assim, em nome da estabilidade, sacrificaram a legitimidade do sistema representativo como um todo. O resultado é um sistema político estável e funcional, mas cada vez menos desejado pela população. Reformas como a educacional, a legislação sobre gênero, divórcio, controle de natalidade, aborto e casamento entre pessoas do mesmo sexo vêm sendo, então, impulsionadas por outros atores como movimentos sociais e protestos de rua.

Parte da literatura credita essa situação paradoxal, que comporta uma insatisfação massiva com as instituições e a tranquilidade relativa com que operam os atores políticos, ao legado institucional herdado da ditadura de Pinochet (ANGELL, 2003; GARRETÓN; GARRETÓN, 2010; SIAVELIS, 2009a, 2009b, 2016). A transição democrática chilena foi marcada pela presença constante de instituições do antigo regime que ditaram as normas com que ela foi feita. O Chile é um caso raro no mundo, onde uma Constituição formulada sob uma ditadura autoritária perdurou após a redemocratização do país.

Apesar de substancialmente modificada, as reformas constitucionais feitas até então não conseguiram, ou conseguiram apenas tardiamente ou parcialmente, alterar os legados do período autoritário. Grande parte de seus elementos foi desenhado para garantir a estabilidade e, simultaneamente, prover limites ao aprofundamento da democracia. Isso se dá por meio de diversos dispositivos legais: um sistema de presidencialismo exageradamente forte; excessivo poder e independência para as Forças Armadas, insuladas do controle civil; um forte e militarizado Conselho de Segurança Nacional; um Tribunal Constitucional com habilidade de se impor a qualquer altura do processo legislativo; a diferenciação constitucional entre leis normais, de quórum qualificado, e Leis Orgânicas Constitucionais, que exigem 4/7 de votos para ser modificadas e legislam sobre questões fundamentais, como leis eleitorais, educação pública, partidos, tribunais, forças armadas, divisão política e administrativa; distorção representativa significativa no Senado com a incorporação automática dos ex-presidentes e a

provisão de nove dos 39 senadores sendo apontados pelas Forças Armadas⁶⁵, um sistema eleitoral minoritário binominal que, salvo os casos de dupla maioria, gera empate em 90% dos distritos em "um dos mais notórios exemplos de engenharia eleitoral entre as democracias da terceira onda" (SIAVELIS, 2016. Tradução nossa)⁶⁶.

O sistema eleitoral da Constituição de 1980 foi desenhado para reconfigurar o antigo sistema partidário com a volta da democracia, o que, em parte, não aconteceu. O novo sistema emergiu polarizado em duas coalizões, o que implicou, em especial no caso da *Concertación*, dada a sua pluralidade interna, em enormes custos para manter a coesão. Segundo Angell (2003), o resultado foi que as elites partidárias direcionaram esforços constantes para manter a unidade da coalizão, o que, somado à busca constante pelo consenso, impossibilitou a mobilização necessária para a realização de reformas essenciais, ou seja, criou incentivos para a acomodação da classe política.

No Chile, a combinação de todos esses elementos ficou conhecida como "camisa de força constitucional" para as lideranças democráticas. Assim, para grande parte da literatura, o sistema político chileno que se estruturou na década de 1990 é artificial, produto do regime autoritário mais do que desenhado pelos *policy-makers* democratas. Consequentemente, os partidos não operam em um cenário institucional de sua escolha, mas em um cenário imposto. Assim, todas as tentativas de acabar com o "entulho autoritário" enfrentaram enormes dificuldades e tiveram elevados custos para a coalizão do governo, esbarrando em uma maioria da direita constituída, em grande parte, por forças que apoiaram ou participaram diretamente do regime autoritário, construída internamente e artificialmente através de mecanismos de sobrerrepresentação. Os partidos tiveram que adaptar seu comportamento a uma estrutura institucional fora de seu controle. O resultado disso, para a população, é a sensação de que o sistema, que opera perfeitamente em sua parte de cima, é indiferente à parte de baixo da sociedade (ANGELL 2003; SIAVELIS 2009a, 2009b, 2016).

Angell (2003) cita alguns dos elementos que conferem estabilidade ao sistema político-partidário chileno: (i) um sistema eleitoral que favorece coalizões, diminuindo o enfrentamento visando o sucesso eleitoral; (ii) a ausência de competição ideológica, resultante do fim do comunismo enquanto sistema, que reduziu o marxismo e o socialismo a opções

⁶⁵ Esse dispositivo foi anulado com a reforma constitucional de 2005, sob o governo de Ricardo Lagos. A reforma introduziu também a possibilidade de o presidente substituir comandantes das Forças Armadas, o que não era possível até então. Além disso, o Conselho de Segurança Nacional, que antes poderia ser convocado por qualquer um de seus membros, se tornou submisso ao chefe de Estado, podendo ser convocado a partir de então somente pelo presidente.

⁶⁶ "[...] *One of the most egregious examples of electoral engineering among third-wave democracies*".

eleitorais dentro de programas democráticos, bem como o triunfo do neoliberalismo não só entre os partidos de direita e centro, mas entre os de esquerda, reduzindo o debate público à questão programática, sem tocar nos fundamentos do sistema econômico; (iii) o forte presidencialismo, característico dos países latinoamericanos, que diminui as tensões internas entre o legislativo e o executivo; e (iv) o fato de as forças da direita preferirem o jogo político a outras alternativas extrainstitucionais, aproveitando-se do espaço a elas reservado para oferecer seu programa.

Se os fatores listados por Angell (2003) conferem estabilidade ao sistema político, permitindo a atuação dos atores políticos dentro de uma lógica compartilhada, estes mesmos elementos têm consequências diferentes sobre o eleitorado. Tem-se um sistema eleitoral que distorce a representação, no qual questões fundamentais à vida social, como reformas das políticas de previdência, proteção social, saúde e educação públicas são evitadas no debate para contornar conflitos e gerar consensos. Um sistema no qual os poderes Legislativo e Executivo parecem ceder às mínimas pressões visando a manutenção do sistema de coalizões e a maximização de ganhos eleitorais que, em última análise, parecem não refletir as preferências do eleitorado. Todas essas características contribuem para o fortalecimento do sistema político como instituição autônoma, mas minam qualquer relação de intimidade que este possa ter tido com a sociedade em suas bases. Para o autor,

A análise de Mair sobre a mudança do papel dos partidos na Europa Ocidental pode ser aplicada ao Chile: No terreno, e em termos de seu papel representativo, os partidos parecem ser menos relevantes e estar perdendo algumas de suas funções principais. Em cargos públicos, por outro lado, e em termos de sua ligação com o Estado, eles parecem ser mais privilegiados do que nunca. Em termos das funções clássicas de partido, então, pode-se concluir que enquanto algumas dessas funções foram prejudicadas (como a articulação de interesses e a agregação de demandas, e talvez também a formulação de políticas públicas) outras funções adquiriram um maior importância e visibilidade (como o recrutamento de lideranças políticas e, sobretudo, a organização do governo) (ANGELL, 2003, p. 107. Tradução nossa)⁶⁷.

⁶⁷ "Mair's analysis of the changing role of parties in Western Europe may be applied to Chile: On the ground, and in terms of their representative role, parties appear to be less relevant and to be losing some of their key functions. In public office, on the other hand, and in terms of their linkage to the state, they appear to be more privileged than ever. In terms of the classic functions of party, then it might be concluded that while some of these functions have been undermined (such as the articulation of interests and the aggregation of demands, and perhaps also the formulation of public policy) other functions have acquired an increased importance and visibility (such as the recruitment of political leaders and, above all, the organization of government)".

Isso pode ser explicado, em parte, pelo cenário de extrema fragilidade em que se deu a construção das instituições democráticas nos anos seguintes ao plebiscito que determinou o fim do regime autoritário. O contexto político e partidário pós-autoritário moldou profundamente as estruturas de incentivo para os políticos e, ao mesmo tempo, a dinâmica entre instituições formais e informais. A transição para a democracia no Chile foi um período permeado de inseguranças, fortes tensões entre militares e mobilizações civis e a constante ameaça de retrocesso. O ex-presidente Patricio Aylwin, em entrevista em agosto de 2008 mencionou que Pinochet "sempre pensou que nós iríamos falhar e que o país o chamaria para me substituir" (SIAVELIS, 2016, p. 63).

Logo após a volta da democracia, durante os primeiros governos *concertacionistas*, várias barreiras às reformas substantivas se impunham, dado a força dos atores de veto da direita, como militares, partidos políticos, empresários e grandes conglomerados econômicos. Os líderes tiveram que achar uma maneira de legislar e manter o consenso entre os agentes de mudança e os atores de veto. A *Concertación*, então, fez um acordo tácito segundo o qual, antes mesmo que a legislação fosse apresentada ao congresso, o presidente deveria negociar com os representantes de conglomerados e líderes da direita.

As negociações extra-institucionais permitiram a execução de reformas constitucionais significativas, como a reforma constitucional de 2005, capitaneada pelo presidente *concertacionista* Ricardo Lagos, que expandiu timidamente o sistema de proteção social e implantou uma legislação anti-corrupção, além de ter eliminado a figura do senador vitalício nomeado e permitiu ao presidente demitir comandantes das Forças Armadas. Bem como a reforma de 2015, sob governo de Michelle Bachelet, também da *Concertación*, que pôs fim ao sistema binominal e instaurou um sistema proporcional com lista aberta, além de introduzir, pela primeira vez na história do país, uma cota eleitoral de gênero⁶⁸. Contudo, aos olhos da população, a "*democracia de los acuerdos*", minou a confiança no sistema democrático, fazendo parecer que as demandas da sociedade não eram atendidas via voto, mas em negociações paralelas a portas fechadas entre as elites (SIAVELIS, 2016).

A rigidez institucional, portanto, não impediu a aprovação de algumas mudanças significativas. O atual sistema de instituições informais com base em uma complexa rede de negociação e divisão de poder, permitiu a transição chilena sem retrocessos autoritários e

⁶⁸ A reforma reduziu o número de distritos a 28, cada um elegendo entre 3 a 8 membros de um total de 155, 35 deputados a mais do que antes. Para o Senado, as 15 regiões elegem de 2 a 5 senadores dependendo da população. Candidatos concorrem em lista aberta e os vencedores continuam a ser escolhidos pelo método D'Hondt. Nenhuma lista pode ter mais de 60% dos candidatos de um gênero.

garantiu a governabilidade dos primeiros governos da *Concertación*, incluindo a realização de reformas constitucionais importantes. Mas estas, segundo Siavelis (2016), foram tardias ou brandas demais. No longo prazo, as instituições informais trouxeram custos às elites – o descrédito político. Ao se sobrepor ao Congresso para negociar reformas e nomearem seus gabinetes e recrutarem seus candidatos com base em quesitos políticos, deixando de lado o aspecto técnico, ideológico ou os clamores da população, o sistema político passou para os cidadãos a impressão de que opera em outra esfera, descolada da realidade. Em síntese:

[...] A democracia chilena, analisada em suas dimensões constitucional, eleitoral e cidadã, apresenta a contradição entre os grandes avanços alcançados nos governos da *Concertación* e as fragilidades nas três dimensões. Essas fragilidades são explicadas pelos limites fundadores da soberania popular observados na Constituição (GARRETÓN; GARRETÓN, 2010, p. 146. Tradução nossa)⁶⁹.

Diante da reprovação da sociedade, a classe política tem se mobilizado, propondo reformas na intenção de aprofundar a democracia, superar os entraves deixados pelo regime autoritário e reaver a confiança no sistema político. O crescimento da participação dos candidatos independentes, a ser analisado em profundidade na seção seguinte, sugere que essas reformas, somadas ao contexto de crise, podem estar minando a hegemonia dos partidos políticos chilenos e aumentando os estímulos para as candidaturas apartidárias, bem como suas chances de sucesso. Apesar de existirem há quase um século, as candidaturas independentes tiveram pouca relevância no período pré-autoritário. Nas primeiras décadas após a redemocratização, as candidaturas independentes mantiveram esse padrão, crescendo timidamente nas eleições locais e oscilando na arena eleitoral nacional. As últimas eleições, porém, tanto locais quanto nacionais, sugerem que as candidaturas independentes podem, pela primeira vez na história do país, estar assumindo uma maior relevância em termos numéricos e simbólicos.

⁶⁹ "[...] *la democracia chilena, analizada a través de las dimensiones constitucional, electoral y ciudadana, presenta la contradicción entre los grandes avances conseguidos bajo los gobiernos de la Concertación y las debilidades en las tres dimensiones. Estas debilidades se explican por los límites fundantes en la soberanía popular observados a partir de la Constitución*".

2.4. As candidaturas independentes no Chile: legislação e alguns exemplos históricos

O Chile é, por vezes, apontado como exemplo nas discussões sobre candidaturas avulsas no continente. O país conta com regulamentação deste tipo de candidatura desde 1925⁷⁰. A Constituição de 1925 passou a regulamentar, ainda que vagamente, os partidos, assegurando a liberdade de manifestação e organização política. Além disso, consagrou o sistema de comunas autônomas utilizado até hoje para a organização da vida política local e estabeleceu regras para a participação de independentes e partidos nas eleições municipais⁷¹. Ela é um marco democrático na história política do país por modernizar as instituições, ampliando o sufrágio e garantindo liberdades individuais (VALENZUELA, 1995).

Apesar de regulamentadas, as candidaturas independentes são pouco presentes na história chilena pré-1973. No período, os partidos já dominavam a vida política mesmo ao nível local, de maneira que partidos regionais, apesar de permitidos, são quase inexistentes no país (VALENZUELA; VALENZUELA, 1983). Segundo Dosek (2017), na época, o sistema partidário chileno já tinha um amplo alcance, contando com uma rede de *brokers* que conectava os partidos nascidos no Congresso às mais distantes comunas. O autor frisa que, além disso, as regras para as candidaturas independentes eram mais rigorosas, como a obrigatoriedade de apresentar apoio presencialmente diante das autoridades, e não por meio de assinaturas como atualmente. Assim, segundo Valenzuela (1997), na década de 60, os independentes recebiam por volta de 2% dos votos; em 1967, as 286 comunas elegeram apenas 12 alcaldes sem partido, enquanto que dentre os 1628 concejales eleitos, apenas 38 não tinham vínculo partidário. Apesar disso, sob a regulamentação da Constituição de 1925 (reformada em sete ocasiões), mesmo com um sistema partidário extremamente forte, foi possível a vitória de candidatos independentes em duas eleições presidenciais diretas: Carlos Ibáñez del Campo, em 1952, e Jorge Alessandri Rodríguez em 1958.

Ibáñez, uma das figuras mais emblemáticas da história chilena, esteve na presidência do país entre 1927 e 1931. Então ministro da guerra, ele forçou a renúncia do então presidente Emiliano Figueroa Larraín e assumiu o posto após receber 98% dos votos de um colégio

⁷⁰ Apesar de vaga quanto o funcionamento dos partidos políticos e independentes, o Decreto Lei 542 já menciona "candidaturas no patrocinadas por los directorios de los partidos políticos". Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6173>>. Acesso em 01 fev. 2019.

⁷¹ Disponível em: <<http://www.senado.cl/gobiernos-municipales-de-los-cabildos-los-alcaldes-designados-y-las/senado/2016-10-20/174910.html>>. Acesso em 01 fev. 2019.

eleitoral convocado pelos militares⁷². Moulian e Dusijin (1986) o descrevem como radicalmente crítico dos partidos políticos. Devido à sua popularidade, seu governo começou a ganhar traços autoritários em seus primeiros anos. Após a grande crise econômica de 1929, o presidente perdeu apoio e foi obrigado a se exilar em 1931. Ibañez retornou em 1937 e participou ativamente da vida política chilena, sendo candidato à presidência em 1938 e 1942, apoiado tanto por partidos menores à esquerda e à direita do espectro político, com um forte discurso anti-político e anti-oligárquico, inspirado na figura de Vargas no Brasil e Perón na Argentina (MOULIAN; DUSIJIN, 1986). Entretanto, não triunfou em nenhuma das oportunidades. Foi eleito senador em 1949, fortalecendo seu nome para a disputa pela presidência em 1952. Neste ano foi eleito, dessa vez diretamente, com 48,2% dos votos, prometendo varrer os partidos políticos (NAVIA; SCHUSTER; ZÚÑIGA, 2010). Segundo Moulian e Dusijin (1986), o segundo governo Ibañez se situou em um momento de enfraquecimento dos partidos e reorganização do campo político chileno.

Jorge Alessandri Rodríguez era filho do ex-presidente Arturo Alessandri Palma, rival político de Carlos Ibañez del Campo, tendo, por isso, sido preso e posteriormente exilado com sua família em 1927, durante o primeiro governo de Ibañez. Retornou em 1931 e construiu vida pública ocupando vários cargos até chegar a Ministro da Fazenda e se eleger senador em 1957. Se apresentou como candidato independente à presidência nas eleições de 1958, apoiado por setores conservadores e liberais, saindo vitorioso com 31,2% dos votos. Encerrou seu mandato e se afastou da vida pública. No final da década de 1960, políticos, setores da sociedade e imprensa começaram a pedir o retorno de Alessandri, constituindo o *Movimiento Independiente Alessandrista*. Em 1965, a imprensa divulgou uma carta com 900 assinaturas pedindo a candidatura de Alessandri para as eleições de 1970 (URRUTIA, 2015). Nesta ele saiu derrotado por Salvador Allende por pequena margem.

Após o retorno da democracia no país em 1988, sob a Constituição de 1980, diversos candidatos independentes tentaram alcançar o cargo máximo da república, sem sucesso. A eleição de 2017 é emblemática na medida em que os quatro candidatos melhor colocados no primeiro turno eram independentes, embora os mais bem colocados fossem aqueles apoiados por forças políticas poderosas no país: Sebastián Piñera, apoiado pela coligação *Chile Vamos* (36,64% dos votos); Alejandro Guillier, apoiado pela *Nueva Mayoría* (22,70%); Beatriz

⁷² Trata-se da experiência semi-presidencialista que se deu durante um período de instabilidade na democracia chilena entre 1891 e 1925.

Sánchez, apoiada pela *Frente Amplio* (20,27%); e José Antonio Kast, fora de pacto (7,93%)⁷³. Sebastian Piñera se consagrou, assim, após derrotar Guillier no segundo turno, o primeiro presidente sem partido após a redemocratização.

Piñera já havia sido eleito presidente do país em 2009, na ocasião filiado à *Renovación Nacional*, sendo o primeiro candidato presidencial a derrotar a *Concertación* depois de quatro vitórias consecutivas da coligação de centro-esquerda após a redemocratização. Dono de uma das maiores fortunas do Chile, o empresário já havia sido senador entre os anos de 1990 e 1998, além de presidente da *Renovación Nacional* entre 2001 e 2004. Em seu segundo mandato, nomeou um gabinete ministerial composto, quase metade, por políticos independentes: dez independentes e 11 partidários⁷⁴.

Os três presidentes independentes chilenos eleitos democraticamente – Ibañez, Alessandri e Piñera –, eram dotados de recursos próprios e abundantes, personalidades famosas no país, com trajetória política partidária e, em especial, nos dois últimos casos, donos de fortunas e detentores de uma rede de relações com elites partidárias, grupos empresariais e midiáticos, fatores que podem ser cruciais para determinar o sucesso de um candidato independente em uma eleição tão importante como a presidencial. O primeiro, pela via militarista e por seu apelo pessoal, foi capaz de contar com o apoio de distintas forças políticas, desde o nacionalista *Partido Agrario Laborista*, conservadores do *Movimiento Nacional Cristiano*, o esquerdista *Partido Socialista Popular* e o *Partido Femenino de Chile*. Apesar disso, seu governo sofreu com crises de governabilidade e popularidade, o que quase não permitiu que ele chegasse ao fim do mandato (VALENZUELA, 1995). Nesse sentido, Ibañez parece se diferenciar dos dois últimos. Alessandri e Piñera vêm de famílias tradicionais do país, com enorme identificação com o setor empresarial e a imprensa. Dotados de uma longa carreira política prévia, apoiados pelos setores conservador e liberal, além de possuírem uma enorme fortuna pessoal, eram figuras conhecidas dos chilenos antes mesmo de chegarem à presidência, o que indica um forte personalismo, mas mostra a existência de uma base de apoio político sólida. Em outras palavras, é provável que estes últimos dois casos representem muito mais uma exceção no universo dos candidatos independentes, o que explicaria seu sucesso em uma eleição de nível nacional.

⁷³ Disponível em: <<https://www.serve.cl/elecciones-2017/>>. Acesso em 06 mar. 2019.

⁷⁴ Disponível em: <<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/01/23/892312/El-gabinete-de-Pinera-Conoce-a-todos-los-nuevos-ministros-y-compara-su-composicion-con-anteriores-gobiernos.html>>. Acesso em 06 mar. 2019.

Esses fatores convergem com a sugestão de Brancati (2008): no âmbito nacional, em distritos maiores e em eleições de altíssimo custo e competitividade, candidatos independentes que não podem contar com o apoio direto de uma estrutura organizacional partidária que os habilite a levantar recursos, mobilizar *brokers*, criar programas sólidos, agregar outras forças políticas e usar de técnicas elaboradas de marketing eleitoral, devem ter acesso a esses recursos por outros meios, caso contrário, as chances de sucesso são reduzidas. Portanto, dentro do sistema político chileno, parece que essas candidaturas se tornam competitivas na medida em que contam com uma rede de apoio pessoal capaz de gerar o apoio político necessário para mobilizar o eleitorado e suportar os custos de campanha. Além do contexto político e da posição dos atores políticos tradicionais frente às candidaturas independentes, as regras do jogo são fundamentais para determinar as potencialidades desse tipo de candidatura.

Dosek (2017) sugere uma combinação de fatores que ajudou os independentes chilenos a melhorar seu desempenho com a retomada da democracia após o período ditatorial: o enfraquecimento dos partidos tradicionais, seguindo uma tendência global, mas também devido a fatores locais; mudanças nas regras eleitorais, como a separação na eleição de alcaldes e concejales em 1992; a fragmentação da competição partidária; e a experiência política prévia dos alcaldes, que demonstra tanto um oportunismo frente à impopularidade dos partidos, quanto um cálculo individual estratégico. Para o autor, o aumento na presença de candidaturas independentes pode refletir uma tendência mais geral de territorialização eleitoral e desnacionalização dos partidos, desconexão entre os níveis do sistema e aumento da influência de lideranças locais e regionais.

O Chile, hoje, tal qual a maioria dos países sulamericanos, organiza seu sistema eleitoral por meio de entes públicos imparciais e independentes: uma instituição administrativa responsável pela organização das eleições, o *Servicio Electoral* (Servel), e a outra de natureza judicial, encarregada da proteção dos direitos políticos e de garantir o respeito à vontade da cidadania, examinando se as eleições correram normalmente, o *Tribunal Calificador de Elecciones*. Essas instituições foram introduzidas com vistas a diminuir a influencia do poder legislativo e executivo no resultado das eleições. O funcionamento dos partidos e as candidaturas independentes são regulamentados pela Constituição de 1980 e por leis complementares. O artigo 18 da Constituição garante "*la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos*".

O conjunto de leis que regula o sistema eleitoral conta com a *Ley Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral* (lei 18.556 de 1986), a *Ley Orgánica Constitucional de los partidos políticos* (lei 18.603 de 1987) e a *Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios* (lei 18.700 de 1988), responsável por determinar, dentre outras coisas, o funcionamento dos pactos, os pré-requisitos para candidaturas e o acesso a tempo de mídia. Estas são as principais leis que regem o funcionamento do sistema eleitoral, a organização dos partidos políticos e as candidaturas independentes. Há, ainda, a *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades* (lei 18.695 de 1992), que estabelece parâmetros de funcionamento de candidaturas no nível local e a lei 19.884 de 2003 que versa sobre financiamento e controle de gastos de partidos e independentes.

A lei 18.556 regula as inscrições eleitorais e a organização e o funcionamento do Serviço Eleitoral "*como parte del sistema electoral público a que se refiere el artículo 18 de la Constitución Política de la República*", buscando igualdade entre independentes e partidos quanto aos requisitos constitucionais de idade, domicílio, cidadania chilena, dentre outros. A lei 18.603 versa sobre a formação, direitos e deveres dos partidos políticos. A lei 18.700 estabelece a maior parte dos parâmetros para candidaturas e campanhas eleitorais. Ela determina que, para se candidatar como independente, o postulante não pode ter sido filiado a nenhum partido nos últimos nove meses (Art. 4) antes do fim do prazo para apresentar a documentação necessária para o registro. Ela versa, ainda, sobre o número mínimo de patrocinadores que os independentes devem ter para registrar candidatura: 0,5% dos eleitores registrados no distrito, estabelecendo a proibição de estes patrocinadores serem afiliados a partidos. Posteriormente, considerando a dificuldade que essa cláusula impunha para os candidatos, no sentido de exigir que eles supervisionassem seus patrocinadores para garantir que eles não eram filiados (Art. 10 e 13), a lei 18.695 (Art. 111), determinou uma tolerância de 5% de filiados no total de assinaturas.

Quanto ao financiamento de campanha, em 2003, a lei 18.603, que versa sobre a formação, direitos e deveres dos partidos políticos, foi modificada instituindo um fundo público para financiamento de campanha pela primeira vez na história do país. As diretrizes, limites e possibilidades de financiamento público e privado para partidos e independentes, bem como as sanções para quem descumpra o determinado na lei, ficaram então regulamentados pela lei 19.884. Ficou estabelecido o financiamento de duas maneiras: posterior às eleições, quando o Estado reembolsa parte dos gastos com a campanha; e

anterior, através de um adiantamento proporcional aos votos recebidos pelo partido/candidato na última eleição, exclusivamente para uso com publicidade, material e elaboração de pesquisas eleitorais. No caso de candidatos independentes fora de pactos ou subpactos e partidos que não participaram das últimas eleições, o montante é equivalente ao do partido com menos votos no respectivo pleito. Esse montante é dividido igualmente entre todos os candidatos independentes. A lei estabelece, também, um teto para o financiamento privado e os critérios para a prestação de contas dos candidatos. Quanto ao reembolso, os independentes são igualados aos demais candidatos, recebendo todos um valor proporcional à quantidade de votos obtidos.

Em abril de 2016 foram aprovadas as leis 20.900 e 20.915 que modificaram substancialmente o conjunto de leis que regulamenta o processo eleitoral e o funcionamento dos partidos. As modificações foram uma tentativa de democratizar a estrutura partidária, estabelecendo normas para a eleição de líderes, incluindo obrigações quanto à educação cidadã e ações afirmativas para as mulheres na política. Em termos de financiamento, a reforma aprofundou algumas mudanças instituídas em 2003 no sentido de melhorar a transparência e diminuir a influência privada nas campanhas eleitorais: proibiu pela primeira vez o financiamento de campanhas eleitorais em qualquer nível por pessoas jurídicas, e estabeleceu um limite para a doação de pessoas físicas, bem como um teto menor para o montante total que pode ser arrecadado em uma campanha, aumentou a capacidade de fiscalização e sanção, aumentou a participação do Estado nas campanhas e definiu melhor os limites de publicidade e propaganda.

Um mecanismo importante implementado na reforma de 2016 foi a criação de um fundo que distribui uma quantia trimestral aos partidos políticos para a manutenção interna e para que realizem ações de promoção de cidadania e formação cívica dos cidadãos. O valor a ser distribuído é calculado com base na quantidade de votos válidos emitidos, excluídos os votos dos independentes fora de pactos, ou seja, trata-se de um fundo totalmente destinado a partidos⁷⁵. Para ter acesso ao fundo, os partidos devem cumprir requisitos relacionados a uma estrutura interna mínima obrigatória, como a criação de um órgão executivo, um colegiado e um tribunal interno. Além disso, devem estabelecer mecanismos de eleição direta para a escolha das lideranças partidárias e observar algumas regras quanto à prestação de contas. Por

⁷⁵ O artigo 33 da lei 18.603 passa a determinar que: "*el aporte total a repartir para cada año estará constituido por el equivalente a cero coma cero cuatro unidades de fomento multiplicado por el número de votos válidamente emitidos en la última elección de diputados a favor de candidatos inscritos en algún partido político y de candidatos independientes asociados a algún partido*".

fim, a reforma aumentou de dois para nove meses o tempo que um candidato independente deve estar sem filiação partidária no momento de apresentar a candidatura.

As leis 20.900 e 20.915, aprovadas em 2016, constituíram um conjunto de mudanças substanciais em direção a uma reorganização do sistema político e à reaproximação deste com a cidadania. Elas foram propostas e implementadas no intuito de promover e solidificar os partidos políticos através de incentivos financeiros e, de maneira geral, instituem uma clara desvantagem para os candidatos independentes fora de pactos. Segundo o Servel⁷⁶, o fundo trimestral distribuiu aproximadamente 6,5 bilhões de pesos chilenos em 2018, o equivalente a cerca de 37 milhões de reais⁷⁷. Vinte partidos cumpriram os requisitos necessários para receber a contribuição⁷⁸, sendo distribuída a quantidade mínima de 3.621.999 pesos chilenos (aproximadamente 21 mil reais) aos partidos de menor votação, enquanto a UDI, o partido que mais recebeu, ficou com 314.437.806 pesos, o equivalente a cerca de 1.823.000 reais. 20% do fundo é direcionado aos partidos com base em sua representação regional, os outros 80% de acordo com a representação no parlamento. Nesse caso, os independentes que participaram de pactos vencedores estão incluídos na distribuição do fundo.

O sistema eleitoral chileno sempre possuiu grandes incentivos para a formação de coligações ou pactos eleitorais em torno de eixos que dividem a opinião pública (LUNA; MARDONES, 2010; VALENZUELA, 1995). Dessa maneira, o contexto da transição democrática agrupou as forças políticas emergentes em torno do sim ou não ao plebiscito de redemocratização, fazendo com que o novo sistema mantivesse o caráter de dois polos contrastantes que predominam no cenário político. Durante mais de 25 anos, o sistema eleitoral previsto na Constituição de 1980 contava com vários mecanismos para tanto: o voto preferencial em lista aberta, a baixa magnitude dos distritos eleitorais, a possibilidade de coligações formais, que funcionam como legenda, e, principalmente, o voto binominal. Esses mecanismos fortaleceram as duas coalizões principais, que concentraram e concentram, ainda, a maior parte dos votos. Desse modo, os pactos eleitorais são fundamentais para a dinâmica de forças do sistema político chileno. Eles são regulados pela lei 18.700, 18.603 e 18.695 que estabelecem os prazos e condições para a formação de pactos, que tem caráter nacional, ou

⁷⁶ Disponível em: <<https://www.servel.cl/aporte-fiscal-2018-a-partidos-politicos-llega-casi-a-6-500-millones-de-pesos/>>. Acesso em 09 abr. 2019.

⁷⁷ Cotação de 09/04/2019.

⁷⁸ Disponível em: <<https://www.servel.cl/aporte-fiscal-para-los-partidos-politicos-se-mantiene-en-torno-a-los-6-500-millones-de-pesos/>>. Acesso em 09 abr. 2019.

seja, partidos alinhados em nível nacional não podem se coligar com outros partidos em eleições municipais e vice-versa.

Ainda é cedo para medir as alterações que a reforma constitucional de 2016 podem ter provocado no sistema de coalizões, com o fim do voto binominal, o aumento da magnitude dos distritos e do número de deputados e senadores e as mudanças nas formas de financiamento. No nível nacional, as duas principais coalizões – *Alianza* e *Nueva Mayoría* – somavam 96,6% das 120 cadeiras na câmara baixa em 2013, número que caiu para 74% já em 2017 com 155 cadeiras em disputa, depois da reforma. Essa alteração tem relação com a ascensão de novas forças políticas, como a *Frente Amplio*, que elegeu 20 deputados, e a *Convergencia Democrática*, com 14 deputados eleitos. Nas eleições municipais é possível constatar um movimento em sentido contrário: as duas maiores coligações elegeram em 2012, 62,1% dos cargos de alcaide, no pleito seguinte, em 2016, esse número subiu para 78,6% dos cargos.

As regras eleitorais no Chile sempre permitiram a adesão de candidatos independentes aos pactos eleitorais, o que faz com que essa forma de candidatura seja dividida formalmente em dois tipos: os independentes dentro e fora de pactos eleitorais. Há diferenças importantes entre os dois tipos de candidatura no que diz respeito ao acesso a recursos de campanha e à estrutura de apoio ao candidato. Candidatos independentes dentro de pactos têm acesso a recursos e tempo de exposição na mídia que não são acessíveis aos independentes fora de pactos. Além disso, no nível municipal, candidaturas independentes dentro de pactos não necessitam das assinaturas de patrocinadores. Quanto à diferença na atuação destes candidatos, depois de eleitos, isto é, se o fato de se elegerem com pactos eleitorais com partidos políticos influencia as decisões tomadas pelos políticos independentes, é necessária uma análise específica que não nos cabe aqui.

Segundo a *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*, artigo 112, candidatos independentes a cargos municipais dentro de pactos ou subpactos eleitorais não necessitam cumprir os requisitos de assinaturas, o que pode ser visto como uma vantagem frente aos independentes fora de pactos ou que disputam cargos não municipais. A lei considera, ainda, que a candidatura independente municipal "*que no forme parte de un pacto, se considerará como si fuera una lista y tendrá el tratamiento propio de ésta*" (Art. 121). Ou seja, em nível local, além de necessitarem do mínimo de assinaturas, os candidatos independentes sem pactos eleitorais são considerados listas próprias.

Quanto à publicidade, o artigo 31 da lei 18.700 proíbe a contratação de publicidade eleitoral na televisão aberta por candidatos e partidos. O Estado se encarrega de distribuir certo tempo através do Conselho Nacional de Televisão (CNTV) entre todos os competidores, de maneira gratuita e compulsória entre os veículos de mídia públicos e privados. Para o cargo de presidente, o tempo total é dividido entre todos os candidatos, que gozam do mesmo tempo de exposição. A situação é mais complexa quanto aos outros cargos: o tempo total é dividido proporcionalmente de acordo com a votação recebida pelo partido nas últimas eleições. No caso de partidos novos e dos independentes fora de pactos, o tempo destes é correspondente ao do partido de menor votação no último pleito. Aos candidatos independentes que não fazem parte de pactos eleitorais, portanto, "*corresponderá, asimismo, un tiempo equivalente al del partido político que hubiere obtenido menos sufragios en la última elección, el que se distribuirá entre ellas por iguales partes*", o que significa uma grande desvantagem quanto ao tempo de exposição na televisão.

Como resultado, em 2005, descreve Barberán (2008), os partidos que não haviam participado das últimas eleições ganharam um segundo de exposição, enquanto os independentes tiveram que dividir entre si, incrivelmente, a quantidade total de um segundo com base na votação de 0,5% do Partido Liberal, o menos votado na eleição anterior. A *Alianza Nacional de los Independientes* apelou ao *Tribunal Calificador de Elecciones*, alegando que a decisão do Conselho Nacional de Televisão feria os princípios de proporcionalidade, equivalência e igual distribuição previstos na Constituição. Ficou estabelecido, então, arbitrariamente, um mínimo de um segundo de exposição para cada um dos candidatos independentes, medida que permanece até hoje. O Quadro 3 mostra os recursos públicos disponíveis para as campanhas políticas e o requisito de acesso a eles por partidos, independentes dentro de pactos e independentes fora de pactos.

Quadro 3: Acesso a recursos públicos por partidos, independentes dentro de pactos e independentes fora de pactos

	Candidato filiado a Partido Político	Candidato Independente dentro de um pacto	Candidato Independente fora de pacto
Financiamento de campanha	Proporcional ao desempenho do partido/pacto nas últimas eleições.	Proporcional ao desempenho do pacto nas últimas eleições.	Equivalente ao do partido de menor votação, a ser dividido entre todos os candidatos.
Reembolso com gastos eleitorais	Proporcional aos votos individuais obtidos*.	Proporcional aos votos individuais obtidos*.	Proporcional aos votos individuais obtidos.
Acesso a recursos do fundo trimestral	Proporcional aos votos obtidos pelo partido/pacto nas últimas eleições parlamentares.	Proporcional aos votos obtidos pelo pacto nas últimas eleições parlamentares.	N/A.
Tempo de televisão	Proporcional ao desempenho do partido/pacto nas últimas eleições**.	Proporcional ao desempenho do pacto nas últimas eleições***.	Equivalente ao do partido de menor votação, a ser dividido entre todos os candidatos.
Requisito de assinaturas	N/A.	0,5% do eleitorado do distrito ou circunscrição em que o candidato concorre, exceto para eleições municipais.	0,5% do eleitorado do distrito ou circunscrição em que o candidato concorre.

Fonte: Elaboração própria

*A lei permite que os candidatos atribuam aos seus partidos/pactos o direito ao reembolso quando estes assumiram o pagamento correspondente aos fornecedores por bens e serviços fornecidos na campanha eleitoral.

**Os partidos que compõem um pacto têm seu tempo de televisão somado.

***Independentes que fazem parte de um pacto usufruem do tempo de televisão total do pacto, dividido por critério próprio.

Como vimos anteriormente, requisitos altos podem criar barreiras para que candidatos se sintam motivados a concorrer como independentes. Verifica-se, portanto, em comparação com os partidos políticos, uma clara desvantagem dos candidatos independentes e, dentre os independentes, uma desvantagem competitiva daqueles que optam por concorrer fora de pactos em relação aos que concorrem dentro de pactos eleitorais. As desvantagens se dão, em termos normativos, em relação ao tempo de propaganda na televisão, quase ínfimo se comparado mesmo com os partidos menores, e quanto ao financiamento público. Os candidatos independentes fora de pactos, somados, são tidos, pela legislação, nesses dois

quesitos, como um partido único, visto que dividem entre si o montante total de tempo e recursos, exceto quanto ao fundo trimestral, ao qual não têm acesso.

Além dessas barreiras, ao contrário dos candidatos de um partido que respondem a uma lógica e a um planejamento eleitoral, compartilhando, em algum grau, identidades, estratégias e fins comuns, os independentes fora de pactos têm que concorrer não só com as máquinas eleitorais e publicitárias partidárias, mas também entre si. Apesar disso, verifica-se nas eleições municipais uma presença maior de candidatos independentes não pactuados do que pactuados (316 no primeiro grupo e 255 no segundo, nas eleições de 2016). Ou seja, as regras não são suficientemente severas para que independentes optem majoritariamente por concorrer dentro de pactos, mesmo que esse fator eleve as chances de vitória nas eleições.

Levando em conta esse cenário é necessário, então, compreender que motivos levam alguns candidatos a optar por concorrer como independentes, tendo em vista todas as desvantagens que essa escolha acarreta do ponto de vista estratégico. Para Ishiyama, Batta e Sortor (2013), há uma relação positiva entre maior fragmentação partidária e maior número e taxa de sucesso de candidaturas sem partido, isto é, a percepção de um ambiente menos monopolizado encoraja os independentes. Arellano-Yanguas e Mejía-Acosta (2014) vêem nas comunas "mineradoras" chilenas, onde há forte presença dos conglomerados de exploração mineral, uma possibilidade maior de surgimento e sucesso de independentes financiados por essas empresas. Angell e Reig (2006) afirmam que há uma maior flexibilidade programática dentro dos partidos, que hoje conferem maior liberdade aos seus candidatos e eleitos, o que facilita que os candidatos optem pelas candidaturas independentes dentro de pactos. Além disso, reformas eleitorais podem ter sido responsáveis por impulsionar os independentes no nível local, como a separação da eleição de concejal e alcalde em 2002.

Dosek (2017), analisando as comunas chilenas, afirma que: (i) candidaturas independentes estão mais presentes onde a competição política é mais fragmentada, o que sugere que o mercado eleitoral não está "fechado"; (ii) parece haver relação entre a presença de alcaldes buscando a reeleição e a de candidaturas independentes: onde há alcalde em exercício buscando reeleição, diminui a chance de candidaturas independentes; e (iii) independentes se veem prejudicados onde há primárias que podem indicar uma maior e mais organizada presença partidária. Para o autor, os independentes raramente são candidatos sem experiência política prévia, a maioria dos alcaldes independentes já foi candidato de algum partido ou participou de algum pacto partidário ou já tem alguma experiência eleitoral. Há,

também, um movimento contrário, pelo qual independentes buscam candidaturas partidárias após sofrerem derrotas.

O que foi exposto até aqui demonstra que as candidaturas independentes podem refletir tanto um desencantamento do eleitorado com os partidos tradicionais, quanto um cálculo estratégico dos candidatos. Como vimos, há empecilhos e desvantagens em se candidatar sem o suporte de uma máquina partidária. Porém, nos municípios essas candidaturas estão se tornando mais viáveis e mais atrativas. Para explicar isso é preciso observar não só o cenário de possível descrédito dos partidos, mas também os fatores que têm tornado essas campanhas eficientes. Pode ser, portanto, que este seja um momento de rearranjo das forças políticas do país, mesmo que timidamente. Tudo depende da capacidade das dinâmicas subnacionais para impactarem o funcionamento de todo o sistema político. Os dados do capítulo seguinte nos ajudarão a compreender melhor esse processo.

No próximo capítulo nos concentramos na análise do desempenho eleitoral dos independentes, em comparação com os candidatos partidários, no nível municipal. Nossa hipótese é a de que é neste nível que os candidatos independentes podem esperar encontrar seu melhor desempenho, em comparação com os candidatos que se apresentam pelos partidos políticos. Isso por que, a despeito de receberem, em vários aspectos, tratamento igual pela lei, na prática, eles competem em condições muito desiguais. Não contar com o suporte organizacional de um partido pode, simplesmente, inviabilizar uma candidatura em distritos grandes nos quais as campanhas requerem um grande volume de recursos humanos e financeiros. Neste sentido, também, esperamos encontrar variações no desempenho dos independentes em função do tamanho do distrito.

CAPÍTULO 3: O DESEMPENHO DOS CANDIDATOS INDEPENDENTES NO NÍVEL MUNICIPAL NO CHILE

3.1. Possíveis fatores de estímulo e desestímulo para a presença e o desempenho de candidaturas independentes

Uma análise do desempenho dos candidatos independentes no nível municipal pode ser reveladora para a pesquisa no sentido de fornecer um conhecimento mais amplo sobre as candidaturas independentes no Chile. Para isso, nos valem dos dados eleitorais disponíveis do *Servicio Electoral de Chile* (Servel) e de pesquisas já realizadas sobre o assunto. Nossa

hipótese para explicar o desempenho diferenciado dos candidatos independentes é a de que, quanto maiores os distritos e maior a importância do cargo em disputa, mais fundamentais são os recursos organizacionais dos partidos para viabilizar e tornar competitiva a candidatura de um político independente. Sendo assim, os independentes teriam mais chances de se eleger: (1) se concorrem associados a partidos políticos através de pactos eleitorais, usufruindo de mais recursos financeiros e tempo de exposição na mídia; (2) se competem aos cargos de alcaide ou concejal; e (3) se competem em municípios com até 50 mil habitantes, nos quais a proximidade com o eleitorado implica em menos custos para a campanha eleitoral.

Segundo Dosek (2017) há três correntes principais que tentam compreender a presença e o êxito dos independentes, partindo de diferentes focos: (i) nos fatores institucionais, como dimensão dos distritos, sistema de votação, legislação sobre financiamento e publicidade (BRANCATI, 2008); (ii) nos atores políticos e seus cálculos estratégicos baseados no cenário eleitoral em que estão inseridos, tipo de cargo e disponibilidade de recursos (MOSER, 1999); (iii) na dinâmica eleitoral do distrito e no nível de competição eleitoral, considerando fatores como a presença de um candidato do partido governante, ex-prefeitos buscando reeleição ou o grau de fragmentação partidária (ISHIYAMA; BATTA; SORTOR, 2013); (iv) e em menor medida há aqueles que buscam relacionar a presença e a taxa de sucesso de independentes com fatores socioeconômicos ou a dinâmica centro-periferia do local (STONER-WEISS, 2001).

Ao analisarmos os candidatos independentes e seu desempenho no nível local, vamos nos ater aos fatores demográficos, isto é, se é possível encontrar diferenças de desempenho desses candidatos em municípios que, seguindo as mesmas regras eleitorais, se diferenciam em população. Há motivos para crer que os candidatos independentes têm mais dificuldade em se eleger em eleições nacionais do que municipais. Em face disso, é razoável que menos pessoas tentem se candidatar para deputado, senador ou presidente sem o auxílio de um partido do que para os cargos de alcaide (prefeito) ou concejal (vereador). Dessa maneira, pode haver uma maior presença, êxito e uma cultura eleitoral mais propícia a candidaturas independentes no nível municipal.

Em geral, a literatura aponta para vários fatores que desestimulam esse tipo de candidatura no âmbito nacional, dentre eles: os distritos maiores, que aumentam o custo de uma campanha eleitoral; o sistema de voto proporcional para deputado e senador empregado geralmente nas eleições nacionais, que favorece as listas e pactos eleitorais; a exigência de assinaturas ou depósitos financeiros para efetivar a candidatura, que tende a ser mais custosa

quanto maior o distrito em questão; uma menor exposição na mídia, seja por falta de recurso, seja por uma legislação que prioriza os partidos; e o predomínio dos partidos tradicionais no âmbito nacional (BRANCATI, 2008; DOSEK, 2016; NAVIA; SCHUSTER; ZÚÑIGA, 2010).

No caso dos municípios, parece haver uma tendência mais forte ao personalismo em detrimento de campanhas centradas nos partidos (LUNA; ALTMAN, 2011). É razoável pensar que os distritos menores podem fazer com que as campanhas sejam menos custosas em termos de propaganda, deslocamento e comunicação e, portanto, que possa ser menor a distância entre o eleitor e a figura pessoal dos candidatos. Nesse contexto, é possível que instituições de mediação, como os partidos políticos, sejam menos indispensáveis. Além disso, é preciso observar as regras eleitorais a que são submetidos os candidatos, já que, no caso do Chile, especialmente no nível municipal, há mudanças fundamentais na legislação eleitoral, em especial a separação da eleição de alcalde e concejal a partir do pleito de 2004.

A essas questões soma-se o debate estabelecido nos primeiros capítulos do trabalho acerca das dificuldades contemporâneas dos sistemas representativos e, em específico, a desafeição dos chilenos com a política e os partidos tradicionais, o que pode impulsionar o surgimento de figuras que, mesmo que de alguma maneira ligadas ao mundo da política, se apresentam ao escrutínio público como *outsiders*, visando capitalizar em suas campanhas eleitorais esse sentimento de descrédito das instituições. Uma maneira possível de fazer isso é através das candidaturas independentes, desvinculadas de partidos políticos. Sobre isso, Navia, Schuster e Zúniga (2010), afirmam que

[...] o quadro institucional das leis eleitorais permite, mas não facilita, a existência de candidatos independentes. Por sua vez, o desenho do sistema partidário dificulta que essas candidaturas apareçam, mas as reformas recentes nivelaram o campo de jogo. [...] o enfraquecimento do sistema partidário e a insatisfação dos cidadãos com os partidos têm beneficiado o aparecimento de candidaturas independentes e contribuído para o seu sucesso eleitoral⁷⁹ (p. 229. Tradução nossa).

Como veremos, no Chile, os candidatos independentes estão mais presentes nas eleições locais do que nas nacionais, além de apresentarem uma maior taxa de sucesso nos

⁷⁹ "[...] la institucionalidad de las leyes electorales permite, pero no facilita, la existencia de candidaturas independientes. A su vez, el diseño del sistema de partidos dificulta su aparición, pero reformas recientes han nivelado la cancha. [...] el debilitamiento del sistema de partidos y la desafección ciudadana con los partidos ha beneficiado la aparición de candidaturas independientes y ha contribuido a su éxito electoral."

municípios. Desde a volta das eleições nos municípios, há um crescimento contínuo do papel dos independentes nas disputas eleitorais locais. De maneira geral, essa é uma tendência relativamente recente do período pós-redemocratização, dado que as candidaturas independentes são permitidas desde o início do século XX no país sem apresentarem impactos significativos sobre o sistema político. Como vimos, isso pode ter relação com a grande centralização do sistema partidário na época e a legislação mais rigorosa para o registro desse tipo de candidatura. De acordo com o observado até então, portanto, podemos identificar dois pontos de partida de natureza estrutural para tentar compreender o maior sucesso eleitoral dos independentes chilenos nos últimos anos, em especial nas eleições municipais: uma maior descentralização e fragmentação partidária e mudanças nas regras eleitorais.

3.2 O governo local no Chile

Para compreender a importância das eleições locais no cenário político chileno é preciso que exploremos brevemente o papel dos governos locais no país e como ele vem se alterando nas últimas décadas, em direção a uma maior descentralização e uma capacidade maior de afetar a vida política dos chilenos em seu sentido mais amplo. Desde a redemocratização o país tem passado, entre avanços e retrocessos, por um processo de descentralização, de maneira semelhante, em maior ou menor grau, ao do resto do continente. Há uma série de reformas nesse sentido que tem aumentado a autonomia fiscal, administrativa e política das comunas e das autoridades locais por elas eleitas. Além de eleições diretas, uma maior independência na arrecadação de recursos próprios, mesmo que tímida, e uma maior autonomia na alocação destes e dos recursos repassados por outras instâncias governamentais, ainda responsáveis pela maior parte da renda dos municípios, é possível observar um aumento contínuo da importância do governo local diante da cidadania. Assim, a dinâmica eleitoral local e a relação das autoridades e eleitores com os pleitos nacionais vêm também sofrendo modificações.

O Chile é um país tradicionalmente centralista, com forte participação do governo central na tomada de decisões e alocação de recursos nos outros níveis (EATON, 2004; NICKSON, 2011). Apesar disso, desde o começo do século XX o país contou com governos locais cujos representantes eram escolhidos de maneira direta, o que só foi interrompido com o golpe militar de 1973, que depôs e substituiu os alcaldes e concejales eleitos por oficiais designados. As eleições diretas nos municípios foram encerradas oficialmente a partir da

promulgação da Constituição de 1980 e só retornariam em 1992. Apesar de existirem há décadas, os governos municipais tinham poucas prerrogativas no período pré-ditadura. O governo de Pinochet, porém, outorgou aos municípios importantes responsabilidades, principalmente nos serviços de educação e saúde, ao mesmo tempo em que aumentava a dependência fiscal dos governos locais. Segundo Eaton (2004), tratava-se de uma medida que tinha por objetivo reduzir a participação estatal na provisão dos serviços públicos importantes para a população e aumentar a participação da esfera privada, seguindo a lógica econômica liberal que orientava o governo militar.

Com a volta da democracia no país em 1990, o retorno das eleições municipais se tornou objeto de disputa entre as duas forças políticas que emergiram com o fim do regime autoritário. A pauta era defendida pela coalizão de centro-esquerda *Concertación*, que previa bons resultados eleitorais com o desmantelamento do sistema de delegação herdado do regime militar, e rejeitada pela coalizão direitista *Alianza*. As negociações e acordos entre as duas coalizões resultaram na reintrodução de eleições nos municípios, com limitações. Segundo Eaton (2004), o temor do aparecimento e fortalecimento de *outsiders* e elites locais independentes, dada a fragilidade da nova democracia, fez com que o novo sistema fosse implementado por meio de votação em listas onde se escolhiam os concejales que, por sua vez, escolhiam dentre eles o alcalde. Isto é, a escolha dos alcaldes era indireta. Esse sistema levou as duas principais coalizões a decidir previamente os alcaldes com base em acordos internos entre os partidos que as compunham, prevendo punição aos indisciplinados. A partir de 1992 os chilenos puderam, portanto, votar novamente em seus representantes locais, o que conferiu uma importância inédita aos municípios no país que passaram, então, além de ter eleições próprias, a desempenhar funções em áreas fundamentais como a educação e a saúde.

O sistema implementado gerava distorções e tensões internas dentro das coalizões. Em 1996 foi feita uma reforma que instituiu a eleição de alcaldes a partir do candidato a concejal com mais votos dentre os eleitos participando de uma lista que obtivesse ao menos 30% dos votos. Caso não fosse possível, o mais votado da lista mais votada era escolhido, e em caso de empate o *Tribunal Electoral Regional* sortearia o cargo em sessão pública. Essa modificação mudou os incentivos das coalizões e partidos que passaram a concentrar esforços em lançar candidatos que tivessem mais chances de serem eleitos diretamente. Contudo, o sistema que mesclava voto pessoal e por coalizão fazia com que, por vezes, o alcalde mais votado não fosse o eleito, pois não pertencia à lista mais votada, o que fez com que em 2000, por exemplo, a *Concertación* perdesse a alcaldía para a *Alianza* em 66 municípios onde formou

primeira maioria, e que o contrário ocorresse em 6 municípios. Em 2002 uma nova reforma instituiu a eleição direta para alcaldes em lista separada, o que foi implementado a partir de 2004 e segue vigente até hoje.

A Constituição deixa a cargo de uma lei orgânica constitucional, no caso, a *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades* (lei 18.695), definir os demais aspectos do governo municipal, entre eles as funções e atribuições das municipalidades, a forma de eleição dos alcaldes e o número de conselheiros. Hoje, para a eleição do alcalde é usado o sistema de maioria relativa. Os concejales são eleitos por sistema proporcional por listas seguindo o método d'Hondt e o número de concejales é definido em proporção ao número de eleitores: seis membros nas comunas de até 70 mil eleitores, oito nas de 70 a 150 mil, e dez nas comunas com mais de 150 mil eleitores. Os mandatos para os dois cargos são de quatro anos não havendo limite de reeleição. Os candidatos podem integrar uma coligação de partidos chamada de “pacto eleitoral”. No caso dos independentes, aqueles que não integram pactos ou subpactos devem colher assinaturas de apoiadores para terem suas candidaturas validadas.

A *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades* descreve ainda as competências exclusivas dos municípios, o que abrange uma variedade de serviços. Entre as funções exercidas de forma direta ou em colaboração com outras esferas estão: educação, cultura, saúde pública, meio ambiente, assistência social e jurídica, emprego, fomento produtivo, turismo, esporte, lazer, urbanização, planejamento urbano e rural, habitação, infraestrutura sanitária, transporte e trânsito públicos, prevenção de riscos, segurança pública, igualdade de gênero, atividades de interesse local. É assegurada aos municípios autonomia fiscal e a possibilidade de instituir impostos próprios, além de aplicar livremente as receitas resultantes. Cabe ainda aos municípios oferecer educação primária e atenção básica de saúde.

Para autores como Mardones (2008), porém, a descentralização chilena é superficial, na medida em que os municípios ainda dependem dos recursos e devem obedecer aos parâmetros do governo central, que os fiscaliza. Nesse sentido, no Chile houve um processo de descentralização política que (re)introduziu nos municípios a possibilidade de escolha direta de seus representantes, mas que não foi acompanhado de uma real descentralização fiscal e administrativa, de maneira que os órgãos locais são extremamente dependentes dos repasses de recursos do governo central e têm pouca autonomia para arrecadar recursos próprios, além de se encontrarem engessados para aplicar os recursos a eles disponibilizados.

O Chile hoje é dividido em quinze regiões, 54 províncias, 346 comunas e 345 municípios. As cidades com mais de 100 mil habitantes representam 16% do total de municípios e concentram a maior parte da população, 63,1%. A parcela restante da população, 36,9% do total, está espalhada pelos 289 outros municípios, de até 100 mil habitantes. Em 2012 o país tinha 17,4 milhões de habitantes.

Tabela 1. Perfil demográfico dos municípios no Chile (2012)

Faixa populacional	N. de municípios	Total (%)	N. de habitantes	Total (%)
Até 20 mil	184	53,3	1.813,425	10,4
+ de 20 a 50 mil	73	21,2	2.264,361	13,0
+ de 50 a 100 mil	32	9,3	2.348,829	13,5
+ de 100 a 200 mil	35	10,1	4.929,373	28,2
+ de 200 mil	21	6,0	6.088,811	34,9
Total	345	100,0	17.444,799	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo 2012.

Hoje, apesar de as eleições municipais sofrerem a influência de questões da agenda nacional, em grande medida elas possuem dinâmica própria. Bunker e Navia (2010) afirmam que desde que foram reintroduzidas, as eleições municipais foram se tornando cada vez mais um componente essencial da democracia chilena, sendo que os governos locais tiveram um papel importante na consolidação democrática após o fim da ditadura. Assim como ocorre no nível nacional onde observa-se um desequilíbrio entre Executivo e Legislativo a favor do primeiro, também no nível municipal observa-se uma concentração cada vez maior de poder nos alcaldes, em detrimento do papel cada vez menor dos conselhos.

3.3 O desempenho dos independentes no Chile

Ao observarmos os dados eleitorais no nível nacional é flagrante a disparidade entre os independentes e os grandes partidos, mesmo quando associados a estes por pactos eleitorais. A Câmara de Deputados do Chile teve 120 cadeiras entre 1989 e 2016, aumentando esse número para 155 em 2017. Durante todo o período os independentes dentro e fora de pacto, somados, conquistaram 7,7% dos cargos disputados, com melhor desempenho em 1989 (18 cadeiras das 120 disputadas), 2001 (13 cadeiras das 120 disputadas) e 2017 (13 cadeiras das 155 disputadas). Por outro lado, de 1989 a 2017, os seis maiores partidos chilenos

concentraram, em média, 89,3% das cadeiras da Câmara dos Deputados com a maior concentração em 2005 (95,9%) e as menores em 1989 (78,4%), na primeira eleição depois da volta da democracia no país, e em 2017 (75,43%), a primeira depois da reforma eleitoral que aumentou o número de cadeiras da Câmara e acabou com o sistema binominal.

Os candidatos independentes fora dos pactos têm ainda mais dificuldades nas eleições nacionais para a Câmara de Deputados. Em duas ocasiões (1993 e 2005), nenhum independente fora de pacto foi eleito; em três (1989, 2001 e 2017) houve um eleito; e em 1997 e 2009 dois se elegeram. O melhor desempenho foi nas eleições de 2013, com três independentes fora de pactos eleitos. A média histórica de votação nas eleições para a Câmara de Deputados, depois da redemocratização, é de 1,54% de votos, com o melhor desempenho em 2013, quando, somados, os independentes fora de pactos alcançaram 3,32% dos votos. Nas últimas eleições nacionais, em 2017, o grupo conquistou 1,74% dos votos, com 11 candidatos e apenas um eleito.

Já os candidatos independentes apoiados por pactos eleitorais possuem um desempenho em números absolutos ligeiramente melhor em todas as eleições nacionais. Quando comparados com os não pactuados, destaca-se a disparidade em 1989 (um independente sem pacto eleito e 17 pactuados) e 2017 (um sem pacto e 12 dentro de pactos eleitos), anos em que esses candidatos tiveram o melhor desempenho, seguido de 2011, quando 11 pactuados foram eleitos. Nos demais pleitos o número de independentes dentro de pactos eleitos variou entre quatro e seis. A melhor votação foi em 1989, com expressivos 19,64% dos votos. Nos pleitos seguintes os candidatos independentes dentro de pactos obtiveram uma média de 6,87% dos votos, até 2017, quando chegaram a 12,47%, segunda melhor marca.

Ao todo foram 95 os candidatos independentes fora de pactos que tentaram se eleger a deputado de 1989 a 2017, com dez eleitos, enquanto 658 pessoas se candidataram de maneira independente dentro de pactos partidários, sendo 63 eleitos. Presume-se que a candidatura independente seja mais atrativa quando participando de um pacto partidário, já que a discrepância do número total de candidaturas é visível. Como dissemos, a literatura aponta que isso pode ter relação com o histórico político do candidato (se foi filiado a algum partido ou se já tenha ocupado cargo político), bem como com as regras da disputa, onde a disponibilidade de recursos como financiamento para campanha e horário eleitoral é, como mostrado anteriormente, mais vantajosa aos pactuados. Apesar disso, nas eleições para a Câmara de Deputados, mesmo que quase sete vezes menos pessoas tenham tentado se

candidatar sem apoio de pactos, a taxa de sucesso dos dois grupos é semelhante: 10,5% dos candidatos independentes sem pacto se elegeram, contra 9,6% dos pactuados. Isso pode ser melhor observado nas Tabelas 2 e 3:

Tabela 2. Desempenho dos candidatos independentes fora de pacto nas eleições para deputado (1989 a 2017)

Ano	Candidatos independentes sem pacto (N)	Candidatos independentes sem pacto eleitos (N)	Votos (%)	Eleitos (%)
1989	19	1	1,88%	5,3%
1993	4	0	0,11%	0,0%
1997	2	2	0,69%	100,0%
2001	16	1	1,42%	6,3%
2005	8	0	0,95%	0,0%
2009	18	2	2,23%	11,1%
2013	17	3	3,32%	17,6%
2017	11	1	1,74%	9,1%
Total	95	10	Média 1,54%	Média 18,67%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Servel.

Tabela 3. Desempenho dos candidatos independentes dentro de pacto nas eleições para deputado (1989 a 2017)

Ano	Candidatos independentes com pacto (N)	Candidatos independentes com pacto eleitos (N)	Votos (%)	Eleitos (%)
1989	139	17	19,64%	12,2%
1993	64	5	7,24%	7,8%
1997	46	6	6,48%	13,0%
2001	27	11	7,52%	40,7%
2005	51	4	5,39%	7,8%
2009	77	4	8,15%	5,2%
2013	69	4	6,43%	5,8%
2017	185	12	12,47%	6,5%
Total	658	63	Média 9,17%	Média 12,37%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Servel.

O pequeno número de candidaturas fora de pactos pode ser indício das poucas chances de êxito para os que se lançam no jogo eleitoral por essa via. Dessa maneira, apenas candidatos que contam com recursos compensatórios – financeiros, organizacionais, notabilidade – com origem independente dos partidos políticos se arriscariam a se candidatar fora de pactos. Parece contraditório, contudo, que as taxas de sucesso dos candidatos independentes dentro e fora dos pactos sejam tão semelhantes. Pressupomos, assim, que essa semelhança é mais aparente do que real e se revela apenas quando olhamos para os dados de forma agregada.

Como vimos, no nível nacional, as candidaturas independentes não têm oferecido perigo à hegemonia dos partidos políticos, conquistando historicamente poucos dos cargos disputados. Será que um padrão semelhante é observado no nível municipal? Uma das expectativas associadas à descentralização de poder é, justamente, a pluralização da competição política (EATON, 2004; MONTERO; SAMUELS, 2004; NICKSON, 2011). A ideia é a de que grupos marginalizados e/ou desfavorecidos – dentre eles mulheres, minorias étnicas, classes sub-representadas –, encontrariam melhores condições para competir por um cargo público na esfera subnacional e, especialmente, local, devido ao fato de que neste nível as barreiras e obstáculos seriam menores, assim como os recursos necessários na disputa. Uma de nossas hipóteses é de que o mesmo raciocínio poderia ser aplicado ao caso dos candidatos independentes, que carecem do suporte das máquinas partidárias, decisivas em uma escala maior.

No Chile, a *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades* prevê que a administração de uma ou mais comunas ficará a cargo de uma municipalidade representada por um alcalde e um conselho municipal, eleitos na mesma ocasião, mas em cédulas separadas (desde 2004, quando a eleição dos alcaldes voltou a ser direta). Desde 1989, as eleições municipais nunca coincidiram com as nacionais. Desde o ano de 2004, o alcalde é eleito por sistema de maioria simples para um mandato de quatro anos com permissão para reeleição ilimitada. Os concejales são eleitos por sistema proporcional por listas. Assim como nos outros níveis de governo, todo candidato a concejal ou alcalde pode ser filiado a um partido político ou não, e candidatos partidários ou independentes podem aderir, por sua vez, a pactos eleitorais.

No nível municipal, em comparação com o nacional, o desempenho dos independentes é substancialmente melhor e, por outro lado, observa-se um pior desempenho dos grandes partidos. Entre 1996 e 2016 os seis principais partidos chilenos concentraram

quase 90% das cadeiras na Câmara de Deputados, o percentual de alcaldías variou de 64,9 a 81,2%. Nas primeiras eleições municipais após a redemocratização, em 1992, os independentes, somados os dentro e fora de pactos, figuraram apenas como sétima força, atrás dos principais partidos surgidos na nova democracia e que formavam as duas principais coalizões do país: dos 2082 cargos de concejales disputados, os independentes conquistaram 192, 9,2% do total, dos quais apenas 11 se tornaram alcaldes. Em 1996 foram 1893 candidaturas contra as 630 do pleito anterior, os independentes conquistam nesse pleito 428 cadeiras nos conselhos comunais, dentre os concejales eleitos, 75 se tornaram alcaldes.

Na eleição de 2000, os independentes somados já eram a terceira força do país, com 331 concejales eleitos, tendo 63 sido escolhidos alcaldes, atrás apenas dos tradicionalíssimos *Renovación Nacional* e *Partido Demócrata Cristiano*. Importante frisar que nos três primeiros pleitos após a redemocratização, 1992, 1996 e 2000, o desempenho dos independentes foi quase que praticamente pautado por aqueles dentro de pactos, já que os independentes fora de pacto conquistaram, respectivamente, zero, duas, e três alcaldías.

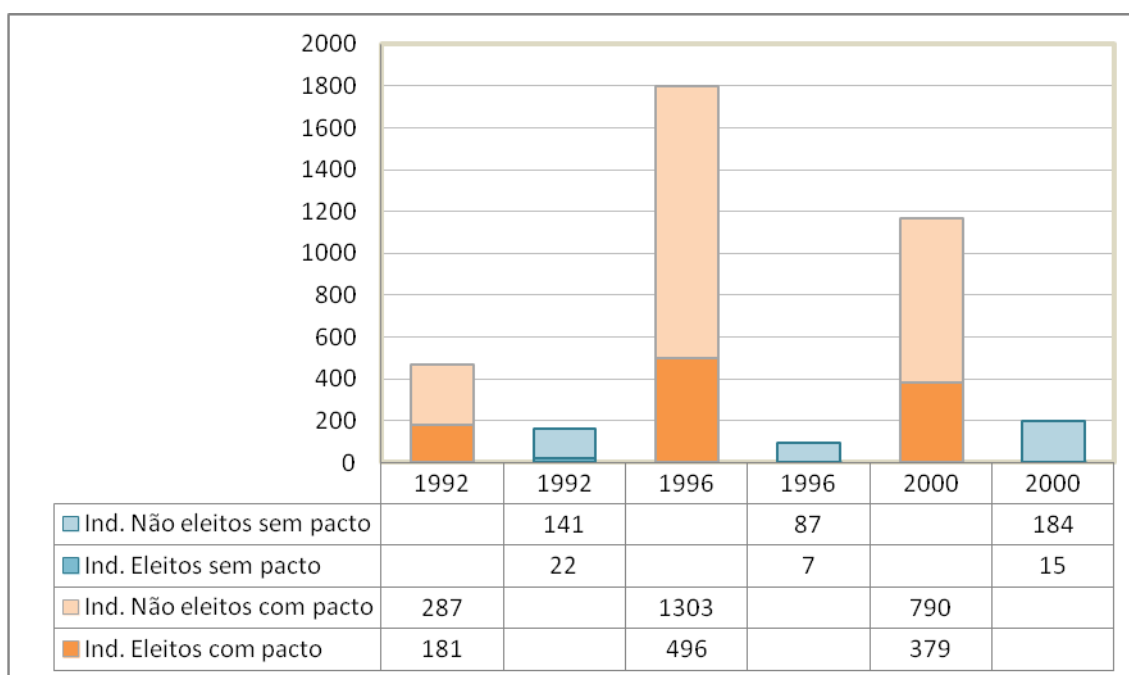
A partir de 2004, primeira eleição após a reforma eleitoral que possibilitou o voto direto em alcaldes, é possível notar algumas mudanças: os independentes continuam a ganhar relevância, com maior equilíbrio entre os pactuados e não-pactuados. Neste ano, os independentes somados conquistam 62 alcaldías, se tornando a segunda força nas eleições municipais. Os independentes pactuados constituíam 30 das alcaldías conquistadas, enquanto os fora de pactos eleitorais saltaram para 32, um número considerável em comparação com os do pleito anterior. Nas eleições de 2008 os independentes somados se tornaram a maior força eleitoral dos municípios, com 91 alcaldías, mais de um quarto do total, bem acima do *Partido Demócrata Cristiano* (59), e da *Unión Demócrata Independiente* (58). Desse total, os pactuados representavam 53 alcaldías enquanto os sem pacto, 38.

Em 2012, 110 dos alcaldes chilenos eram independentes, 31,8% do total de comunas. Os independentes possuíam mais alcaldes que o segundo e o terceiro partidos (PDC e UDI, com 56 e 47, respectivamente) somados. 69 deles participavam de algum pacto eleitoral e 41 não. Em 2016 esse número subiu para 132 alcaldías lideradas por independentes, sendo 80 com pacto e 52 sem pacto. Os dois grupos figuravam, respectivamente, como a primeira e a terceira maior força eleitoral do país no nível local.

Quanto ao número total de candidatos independentes e a taxa de sucesso do grupo, nas primeiras três eleições, o número de candidatos independentes dentro dos pactos foi 7,5 vezes maior do que o de candidatos independentes sem pactos, de maneira semelhante ao que ocorre

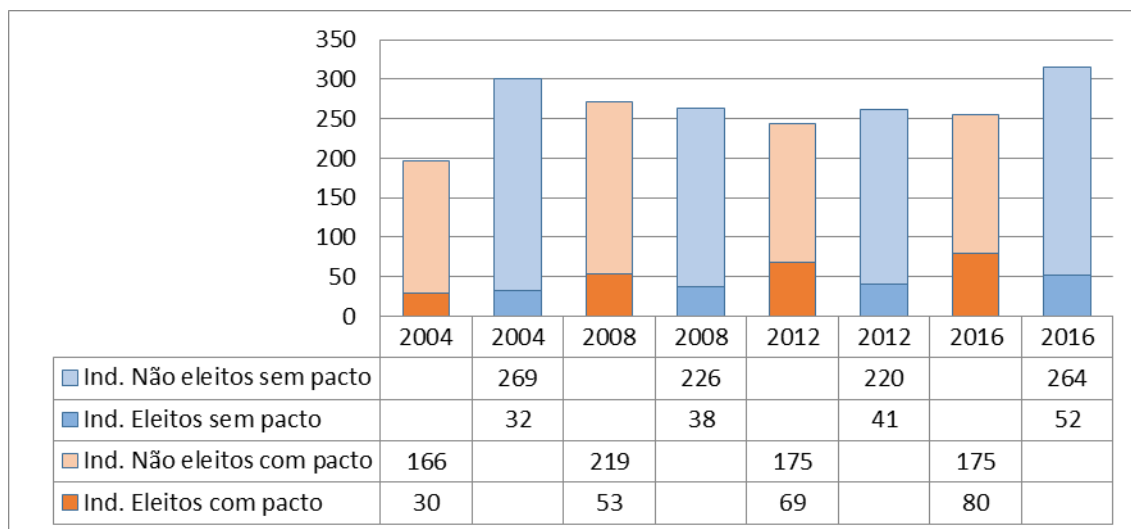
nas eleições nacionais, em que há quase sete vezes mais candidatos dentro de pactos do que fora. Nestes pleitos, lembrando, as eleições eram em listas, em que se elegiam os concejales diretamente e, indiretamente, os alcaldes. Os independentes fora de pactos, até então, eram contabilizados como listas de um só candidato, tendo que competir com as listas partidárias que ganhavam votos a partir dos diversos candidatos que as compunham, o que dificultava enormemente a eleição de um independente fora de pacto. No Gráfico 1 podemos ver a quantidade total de candidatos independentes dentro e fora de pactos e a quantidade de eleitos no período em que a eleição era indireta.

Gráfico 1: Total de candidaturas independentes para alcalde e concejal (1992-2000)



Fonte: Elaboração própria, dados do Serval.

Com a reforma já implementada em 2004, quando os chilenos passaram a votar diretamente nos alcaldes, o cenário se altera. Corroborando com a literatura (BRANCATI, 2008), as melhores perspectivas eleitorais dos candidatos independentes fora de pactos face aos pactuados e partidos, dado o sistema majoritário, parece ter estimulado que mais candidatos optassem por concorrer sem pactos, de maneira que nas quatro eleições posteriores à mudança nas regras, a discrepância entre o número total de candidatos dos dois grupos diminuiu, como podemos observar no Gráfico 2.

Gráfico 2: Total de candidaturas independentes para alcalde (2004-2016)

Fonte: Elaboração própria, dados do Servel.

Apesar disso, comparando o desempenho de independentes dentro e fora de pactos, é possível perceber como o primeiro grupo pode se beneficiar eleitoralmente da estrutura e dos recursos partidários. Independentes dentro de pactos têm consideravelmente maior sucesso nas eleições que os não pactuados. Em 2016, nas últimas eleições municipais, um independente tinha praticamente o dobro de chance de se eleger se fizesse parte de um pacto. Ainda assim, se considerarmos o total de candidatos nos últimos quatro pleitos, mais pessoas lançaram candidatura independente sem pactuar com partidos do que fazendo parte de pactos. Isso sugere que há incentivos para que as pessoas se candidatem como independentes sem fazer alianças com partidos, mesmo que seja mais difícil vencer, como podemos observar nas Tabelas 4 e 5.

Tabela 4. Desempenho eleitoral de independentes fora de pactos nas eleições para alcaldes (eleição direta) (2004-2016)

Ano	Total de candidatos	Total de eleitos (N)	Total de eleitos (%)	Total de comunas (%)
2004	301	32	10,63	9,27
2008	264	38	14,39	11,01
2012	261	41	15,7	11,88
2016	316	52	16,46	15,07

Fonte: Elaboração própria - Servicio Electoral de Chile

Tabela 5. Desempenho eleitoral de independentes dentro de pactos nas eleições para alcaldes (eleição direta) (2004-2016)

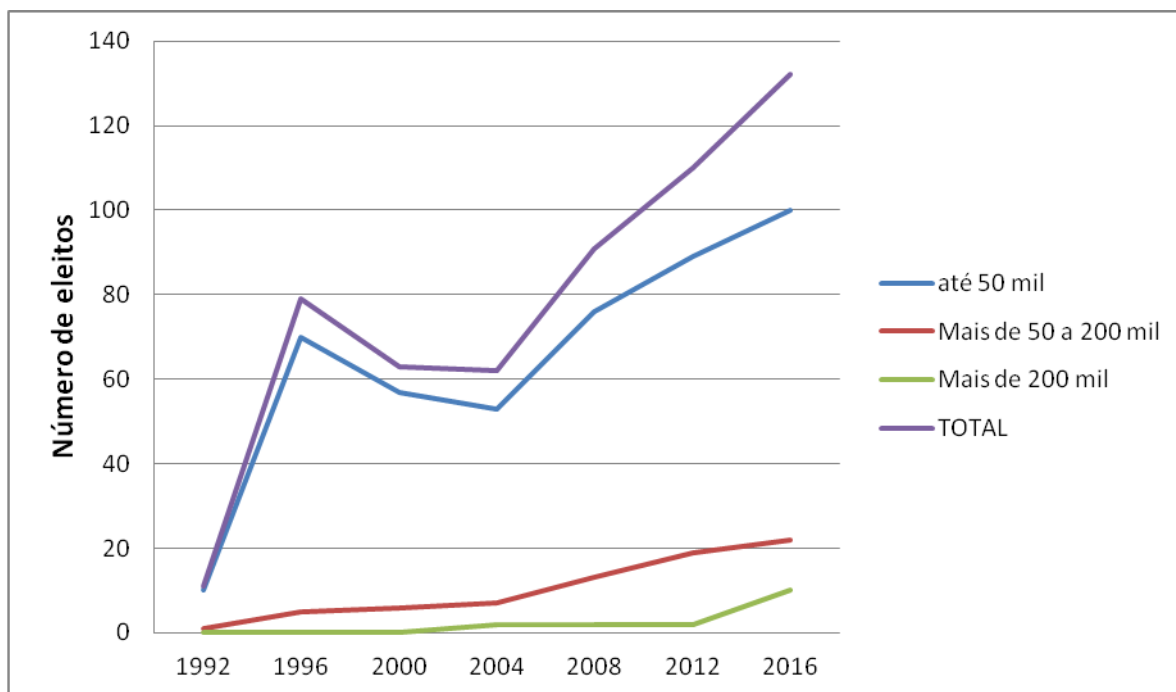
Ano	Total de candidatos	Total de eleitos (N)	Total de eleitos (%)	Total de comunas (%)
2004	196	30	15,31	8,67
2008	272	53	19,49	15,31
2012	244	69	28,28	19,94
2016	255	80	31,37	23,12

Fonte: Elaboração própria - Servicio Electoral de Chile

Alguém poderia argumentar que as diferenças no desempenho dos partidos tradicionais e dos independentes no nível nacional e no nível municipal são, principalmente, um reflexo da diferença dos sistemas eleitorais utilizados para a eleição de deputados e concejales: sistema binominal no primeiro caso, com magnitude dois (até a eleição de 2017), e sistema proporcional, no segundo caso, com a magnitude dos distritos variando entre seis, oito e dez. Como argumentam os estudiosos do tema, a magnitude do distrito eleitoral, ou seja, o número de cadeiras de um distrito, é o aspecto mais importante de um sistema eleitoral: quanto maior a magnitude maior a proporcionalidade dos resultados e mais fácil é a representação de minorias (NICOLAU; SCHMITT, 1995).

Certamente a adoção de diferentes regras eleitorais é parte da explicação para o melhor desempenho dos independentes nas eleições municipais em comparação com as nacionais. Contudo, se a discrepância observada se devesse apenas à aplicação de diferentes regras eleitorais, não deveríamos encontrar variações em função do porte do município já que todos eles se valem das mesmas regras – sistema majoritário para eleição de alcaldes e sistema proporcional para eleição de concejales. Uma de nossas hipóteses para explicar o desempenho diferenciado dos independentes é que, além da participação ou não nos pactos eleitorais, o porte do município impacta as chances de êxito. Estas seriam maiores em municípios menores nos quais a falta do suporte de uma organização partidária não seria tão crucial e poderia ser compensada com outros recursos. O Gráfico 3 nos mostra o desempenho de independentes dentro e fora de pactos nas eleições de 1992 a 2016 separados por três cortes populacionais: municípios de até 50 mil habitantes, de 50 a 200 mil habitantes e aqueles cuja população é superior a 200 mil habitantes. Como podemos observar, a maior parte do total de municípios governados por alcaldes independentes tem até 50 mil habitantes:

Gráfico 3: Independentes eleitos para o cargo de alcalde por porte do município (1992-2016)



Fonte: elaboração própria- Servicio Electoral de Chile.

Considerando o período de 2004 a 2016, quando a eleição do alcalde já era realizada diretamente, observa-se que as chances de sucesso dos independentes nas eleições para alcaldes e conselheiros aumentam de maneira inversamente proporcional à dimensão do município, como mostra a Tabela 6. Nos municípios com mais de 200 mil habitantes eles não superaram 8% dos eleitos em nenhuma das eleições municipais. Se as regras para escolha dos alcaldes e dos conselheiros são as mesmas em todos os municípios, isso pode significar que os candidatos independentes têm maiores dificuldades para concorrer sem o suporte de um partido político nos municípios que concentram um número maior de habitantes. Nestes, presume-se que as campanhas eleitorais exigem um volume maior de recursos humanos e financeiros. Apenas nos municípios menores, o sistema de representação proporcional com magnitude superior a cinco parece favorecer os independentes.

Tabela 6. Distribuição dos Independentes eleitos alcaldes (dentro e fora de pactos) por porte do município no Chile de 2004 a 2016 (%)

N. de habitantes	2004	2008	2012	2016	Média
Até 10 mil	32,3	29,7	37,3	18,9	33,5
+ de 10.000 a 20 mil	30,6	27,5	25,5	33,3	29
+ de 20.000 a 50 mil	22,6	26,4	18,2	23,5	21,1
+ de 50.000 a 200 mil	11,3	14,3	17,3	16,7	13,4
Maior que 200 mil	3,2	2,2	1,8	7,6	2,9
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria - Servicio Electoral de Chile

Ao analisarmos a série histórica, o desempenho dos independentes tanto dentro quanto fora de pactos tem melhorado flagrantemente nos últimos anos nas eleições municipais, o que corrobora com as hipóteses de Brancati (2008), Navia, Schuster e Zúñiga (2010) de que distritos menores favorecem as candidaturas independentes. Se em 2004, 62 comunas chilenas (17,9% do total) eram governadas por independentes, em 2016 eles passaram a governar 132 comunas, 38,2% do total. Observando a proporção de alcaldes independentes por porte do município, constatamos que em municípios menores o desempenho é substancialmente melhor: entre 2004 e 2016 mais de três quartos das alcaldías governadas por independentes possuíam menos de 50 mil habitantes. O mesmo se dá com relação à eleição para concejal. Mesmo com mais cadeiras em disputa, nos municípios maiores os independentes têm tido menos sucesso em comparação com os maiores.

Nas eleições de 2004 e 2008 para alcaldes a barreira parece ter se estabelecido nos municípios com população superior a 50 mil habitantes. Até esse número o percentual de independentes eleitos é o dobro do observado nos municípios com mais de 50 mil. Na eleição de 2012 a diferença no desempenho se estabelece em relação aos municípios com mais de 200 mil habitantes. Mas, novamente, a maior dificuldade é encontrada nos municípios com mais de 200 mil habitantes nos quais os independentes não superaram a marca de 10% do total de eleitos em nenhuma eleição até 2016.

Desde o retorno das eleições municipais para alcaldes e concejales em 1992 os municípios chilenos vêm aumentando sua relevância no cenário político do país. As sucessivas reformas de natureza descentralizadora realizadas nas últimas décadas atribuíram novas funções aos municípios, maior autonomia fiscal e administrativa e, principalmente, política. Essas alterações conferem um papel de maior importância aos governos locais e suas

autoridades eleitas, tanto em relação aos seus próprios domínios territoriais, como no cenário político nacional. Paralelo a isso, as reformas eleitorais aprimoraram as eleições locais tornando o sistema mais competitivo e plural, com especial destaque para a separação das eleições de alcalde e conselho em 2004. Observa-se, também, um crescimento constante e substantivo do papel dos independentes nas competições locais nos últimos 30 anos, em contraste com o observado no nível nacional. Na Câmara de Deputados do Chile independentes ainda são pouco presentes, tanto em número total de candidaturas quanto de eleitos, sem grandes alterações nos últimos anos; cabe a ressalva de que ainda é cedo para medir o impacto de reformas importantes, principalmente a substituição do sistema binominal pelo proporcional.

Observamos, portanto, que os partidos políticos tradicionais são menos fortes nas eleições locais em comparação com seu desempenho nas nacionais, onde há pouco espaço para candidaturas não-partidárias. Ao analisarmos a categoria "independente", porém, podemos perceber que o aumento expressivo da participação desse tipo de agente político nas eleições locais está concentrado majoritariamente nos distritos menores do país, ou seja, nas comunas com menos de 50 mil habitantes. Além disso, há diferenças significativas na presença e no desempenho dos independentes quando essa candidatura está ou não associada a uma coligação eleitoral: candidatos independentes aliados a partidos têm mais chances de vencer eleições.

Esse cenário corrobora com as hipóteses do trabalho de que independentes têm aumentado sua participação na política chilena, o que pode ter relação com os diversos fatores relacionados ao sentimento de mal-estar com a política partidária tradicional e mudanças nas regras do jogo. Essa participação está concentrada onde as chances de vencer eleições são maiores sem os recursos disponibilizados pelos partidos, ou seja, distritos pequenos, onde uma campanha eleitoral pode ser levada a cabo com recursos limitados, o que sugere que recursos partidários ainda são essenciais onde a competição envolve a necessidade de mobilizar um grande eleitorado. Assim, independentes que participam de pactos eleitorais, e por consequência, usufruem de mais recursos, ainda que não os mesmos de candidatos partidários, possuem maiores vantagens nesses ambientes do que independentes fora de pactos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação se propôs a analisar um tema relativamente pouco estudado na Ciência Política de maneira geral, e ainda menos em âmbito nacional: as candidaturas independentes. Buscamos melhor compreender a natureza e o papel que desempenha esse tipo de candidatura no sistema político chileno de maneira a enriquecer o debate tão necessário sobre a representação política e seu atual momento. O "sentimento de mal-estar" em relação às instituições democráticas é passível de múltiplas interpretações, bem como a interpretação mesmo do que vem a ser a democracia representativa. Nesse sentido, no Capítulo 1, revisitamos a literatura para compreender melhor até que ponto esse momento tem relação com a forma das instituições e uma possível dissonância entre elas e os anseios das populações das quais elas emanam e à qual devem servir.

As transformações pelas quais a política está e sempre esteve sujeita, por isso, exigem que nos atentemos não apenas aos dados eleitorais ou aos modelos normativos que embasam seu funcionamento. É preciso uma abordagem que leve em consideração as mudanças estruturais da modernidade e os desafios impostos aos cidadãos e cidadãs inseridos nesse contexto. Mais do que um retrato imóvel, a história da democracia e da representação comporta uma incrível plasticidade e adaptabilidade que, até hoje, mostrou-se capaz de superar períodos de instabilidade. Assim, a democracia representativa foi capaz não só de sobreviver como também prosperar durante mais de um século de brutais transformações sociais e econômicas: a industrialização a nível mundial, a urbanização de grande parte da população, a ampliação dos serviços educacionais e do papel dos Estados nacionais de maneira geral, guerras, revoluções e recessões econômicas.

Os desafios agora são outros. Eles foram apresentados no presente trabalho como forma de compreendermos melhor o quadro geral em que estão inseridas as instituições representativas e o desconforto aparente com relação a elas: a globalização, as transformações do sistema produtivo e as novas formas de comunicação em massa e suas implicações sobre o modo de vida de populações cada vez mais diversas em todos os sentidos. Abre-se espaço não só para o distanciamento ou mesmo para a rejeição à política e a formação de indivíduos hiperconsumidores, apáticos e alheios à coisa pública, mas também para o fanatismo em suas formas nacionalistas, racistas, sexistas e xenófobas.

É esse cenário que testa os limites de instituições que, outrora questionadas, demonstraram conseguir acompanhar, mesmo que aos solavancos, os passos cada vez mais

acelerados da humanidade. A grande incógnita do momento parece ser o futuro dos partidos políticos. Como vimos, em toda a métrica utilizada para se pensar o "sentimento de mal-estar" contemporâneo com as instituições políticas parece que os partidos políticos estão no centro da questão. Isso porque eles foram e ainda são os responsáveis pela intermediação entre o povo e o governo, tanto no plano da representação, quanto no funcionamento das instituições estatais. Os partidos, portanto, se constituem enquanto peças centrais naquilo que parece ser uma das facetas fundamentais da espécie humana: a disputa pelo poder. Poder este ajustado às conquistas civilizacionais que superaram o uso da violência pelo uso da política.

Se há uma "crise" na representação ela deve, portanto, passar por uma "crise" dos partidos políticos tradicionais, pois são eles as instâncias mediadoras primordiais do sistema democrático liberal que, por vezes, parece desajustado às mudanças do mundo contemporâneo. Contudo, apesar de muito questionados, os partidos seguem cumprindo seu papel mediador, e mais do que isso, manejam um volume cada vez maior de recursos públicos e privados, controlando a *práxis* política por dentro e por fora do Estado. Como vimos, porém, a representação, enquanto fenômeno social e cultural atrelado às transformações estruturais da sociedade, está sujeita a experimentações ao longo da história e é possível que novas formas de representação para além dos partidos apareçam enquanto propostas alternativas.

Os partidos de massa do século passado ainda existem, alguns preservando características básicas de sua fundação, outros adquirindo nova roupagem, ou mesmo se diversificando ao ponto de se tornarem irreconhecíveis. Se a importância dessas organizações parece inegável por um lado, por outro lado é impossível ignorar o aumento do personalismo na política e seu impacto crescente como fator determinante na tomada de decisões por parte do eleitorado composto, por sua vez, de uma massa cada vez mais heterogênea de pessoas com crenças, expectativas e anseios, tentando encontrar seu lugar em um mundo cada vez mais complexo.

Compreender esse contexto é necessário para escapar a simplificações que decretam a morte de instituições ou mesmo de sistemas inteiros. Pelo contrário, há a possibilidade de que esse mundo turbulento seja terreno fértil para o surgimento de maneiras variadas de interação e participação pública novas, ou para a realocação de atores que outrora não encontravam espaço. Para além das formas de ação democrática extra-institucionais participativas e/ou contestadoras - como protestos, abaixo-assinados, movimentos identitários ou ligados a causas específicas e organizações civis de variadas composições -, surgem também tentativas

de reorganização institucional como os movimentos de democracia plebiscitária baseados em tecnologia, mandatos coletivos, e, é claro, as candidaturas independentes, avulsas, cívicas ou cidadãs.

No Capítulo 1 mostramos como as candidaturas independentes não são nenhuma novidade no mundo democrático. Constituições e códigos eleitorais de democracias de diversos tipos permitem que um cidadão ou cidadã se candidate a algum cargo eletivo sem a obrigatoriedade de estar filiado a um partido político. Os partidos políticos, portanto, apesar de tão vinculados à ideia de democracia representativa, não se apresentam, ao menos na norma, enquanto únicas instancias mediadoras possíveis, ou seja, de certa maneira a ideia de "monopólio da representação" não se verifica. As candidaturas independentes aparecem regulamentadas de diversas maneiras nos países onde estão presentes, com dispositivos determinantes para seu acesso à disputa eleitoral e a possibilidade de construir ou não uma campanha competitiva. Contudo, elas não parecem representar uma ameaça séria aos partidos, já que ambas as formas de representação conviveram e convivem sem muitos atritos.

As candidaturas independentes foram abordadas pela Ciência Política majoritariamente com desconfiança, vistas como candidaturas sem responsabilidade com o sistema político e tampouco com o eleitorado: *outsiders*, oportunistas, canais que possibilitariam que personagens influentes na mídia ou magnatas se projetassem como solução para os impasses da "velha política" de partidos. Por outro lado, uma literatura mais recente vê nesse tipo de candidatura uma esperança de renovação: criar canais que possibilitem que pessoas comuns e grupos subrepresentados entrem na política sem comprometimento com estruturas enrijecidas, hierarquizadas e que parecem cada vez mais distantes das necessidades do povo e mais centradas em sua própria sobrevivência e no acesso aos recursos do Estado.

Nossa análise indica que a viabilidade dessas candidaturas parece atrelada aos moldes institucionais a que elas estão submetidas, sendo maior ali onde as regras possibilitam, sem muitas exigências burocráticas, a inscrição de pessoas não filiadas. Além disso, é fundamental que as regras do jogo permitam a competitividade, o que está diretamente ligado à captação de recursos e financiamento de campanhas por vias públicas e privadas e acesso a tempo de exposição midiática de que desfrutam os partidos. O sucesso dessas candidaturas vai depender também do sistema de votação e distribuição de votos, se direto ou em listas, proporcional ou não e a magnitude dos distritos. De maneira geral, dentro do observado, essas candidaturas se beneficiariam de sistemas abertos, com voto nominal e em distritos menores, que, em tese,

favorecem a exposição e a recompensa pelo apelo pessoal do candidato mais do que a agremiação na qual ele participa.

Essas características legais estão vinculadas ao modo como o sistema político e o modelo institucional lida com as candidaturas independentes, tratando-as como uma forma válida de acesso ao poder público, ou como uma subcategoria distinta, relegada a um segundo plano. Sendo assim, quanto mais empecilhos ao registro, propaganda e financiamento de campanhas, menores os estímulos para que pessoas se candidatem sem auxílio da estrutura partidária. Mesmo com esses obstáculos, como observamos no caso do Chile, muitas pessoas optam por essa forma de candidatura, cuja taxa de sucesso eleitoral é relativamente baixa. Isso sugere que há, sim, fatores de incentivo a esse tipo de participação, que tentamos indicar ao longo do trabalho: o descrédito dos partidos tradicionais, a possibilidade de se apresentar como algo novo e diferenciar-se dos políticos tradicionais, interesses particulares ou do grupo social de que participa o candidato. Independente das motivações, porém, recursos são essenciais para tornar essa rota acessível.

A essas questões, somam-se outras que demandam uma análise mais aprofundada, fundamental para a compreensão desse momento da política representativa: é preciso investigar quem são esses atores e como se comportam como eleitos. Nossa pesquisa se propôs a lançar luzes sobre a viabilidade dessas candidaturas e os caminhos para acessar o jogo político. É necessário, porém, que pensemos também no que acontece depois que essas pessoas têm acesso ao poder, afim de determinar quem são e o que fazem os candidatos independentes e como atuam sem a estrutura partidária. Dessa maneira será possível compreender melhor se esse tipo de candidatura é, de fato, uma resposta à democracia partidária e suas limitações, um canal para oportunistas em busca de interesses pessoais, ou ambos, e em que medida se relacionam.

Essa questão foi abordada ao examinarmos melhor nosso objeto, o Chile. Um país cujas instituições foram por muito tempo consideradas sólidas, mas que apresenta uma série de rachaduras que permaneceram ocultas. A transição democrática do país, se por um lado foi pacífica e permitiu o ressurgimento dos partidos e a concretização de importantes reformas, só ocorreu graças a um delicado equilíbrio de alto custo que paulatinamente distanciou o sistema partidário da população e minou a confiança nas instituições. A convulsão social assistida em 2019, embora carregue uma imensa pluralidade de motivações, paixões e circunstâncias que não nos permitem uma análise aprofundada, parece expressar muito desse ressentimento contido.

Como vimos no Capítulo 2, o Chile as candidaturas independentes são permitidas desde o princípio do século passado, porém, como observamos, elas até então não representaram qualquer ameaça a um sistema partidário considerado estável tanto antes quanto depois do período autoritário. Mesmo os três presidentes eleitos independentes - Ibáñez, Alessandri e Piñera - chegaram ao poder em contextos de excepcionalidade, ocasionalmente se aproveitando de uma onda anti-partidária, mas que não necessariamente significou a subversão total do sistema político. Nenhum deles se elegeu presidente sem o apoio de recursos abundantes, da mídia tradicional e setores da elite (especialmente no caso de Alessandri e Piñera), ou dos militares (no caso de Ibáñez). Esses recursos são essenciais para tornar esse tipo de candidatura competitiva em um cenário institucional desfavorável.

A legislação eleitoral chilena, apesar de permitir candidaturas independentes há muito tempo, de maneira geral, não as favorece de modo a torná-las competitivas em todos os níveis. Apesar de algumas reformas recentes terem beneficiado as candidaturas independentes principalmente nos distritos menores e nas eleições municipais, em comparação com os partidos políticos, elas estão em desvantagem. Os pré-requisitos para lançar a candidatura não parecem ser demasiadamente exigentes, mas a distribuição de recursos como tempo de mídia, reembolso do montante gasto na campanha e acesso a outros recursos conferem vantagem aos partidos e, dentre os independentes, àqueles que participam de pactos eleitorais. Enquanto os partidos políticos e independentes dentro de pactos recebem aportes proporcionais aos do desempenho do pacto nas últimas eleições, os independentes sem pactos são tratados, juntos, como um partido pela legislação. Isso quer dizer que esses candidatos têm que competir com os grandes partidos/pactos e entre si, mesmo recebendo recursos limitados que devem ser divididos entre todo o grupo.

Observamos também diferenças entre os independentes. A legislação oferece claras vantagens aos candidatos partidários e independentes dentro de pactos, de maneira que, em nível nacional, verifica-se uma enorme discrepância no total de candidaturas, sendo maior parte dos candidatos independentes pactuados. Apesar disso, a taxa de sucesso dos grupos é semelhante, ou seja, mesmo que seja muito mais difícil conseguir lançar uma candidatura independente sem o auxílio de partidos políticos para deputado, quando vencida essa barreira o desempenho dos independentes fora e dentro de pactos é semelhante. Nessas eleições são muito poucos os independentes que conseguem ser eleitos, mas, ultrapassado o filtro que inibe as candidaturas sem pacto - ou seja, as exigências de assinaturas e a captação de

recursos de campanha em nível nacional -, os dois grupos parecem se comportar de maneira semelhante.

Nas eleições municipais, essa discrepância de recursos não é suficiente para desencorajar as pessoas a se candidatarem sem o auxílio de partidos, dado o crescente número de candidatos independentes. Tampouco impossibilita a viabilidade dessas candidaturas, de modo que independentes conseguem vencer eleições mesmo contra partidos tradicionais. Esses dados são importantes pois indicam questões em aberto que merecem uma melhor investigação em pesquisas futuras: por meio de estudos de caso e/ou análises comparadas dos perfis dessas pessoas poderíamos compreender melhor as motivações que as levam a se lançar em disputas eleitorais e, além, disso, como são feitas as campanhas e de onde vêm os recursos e o apoio necessário para que essas candidaturas se tornem viáveis de maneira a compensar as desvantagens que o sistema lhes impõe.

Os dados analisados no Capítulo 3 ajudam a corroborar as hipóteses levantadas de que independentes teriam mais chances de se eleger: (1) se concorrem associados a partidos políticos através de pactos eleitorais, usufruindo de mais recursos financeiros e tempo de exposição na mídia; (2) se competem aos cargos de alcalde ou concejal; e (3) se competem em municípios com até 50 mil habitantes, nos quais a proximidade com o eleitorado implica em menos custos para a campanha eleitoral.

Nas eleições municipais, até 2004 quando foram separadas as eleições para alcalde e concejal, a imensa maioria dos candidatos independentes era pactuado, os independentes fora de pactos não só eram minoria como tinham muito menos chances de se elegerem. A reforma que separou as eleições a partir do pleito de 2004 alterou significativamente esses números: desde então, com exceção de 2008, há mais candidaturas independentes sem pacto do que com pacto. Isso significa que quando a eleição passou a ser direta e reduziu-se o controle dos partidos, a ampliação da influência da cidadania se expressou na escolha de candidatos independentes, em boa medida, independentes sem ligação com partidos. Diferentemente do que ocorre no nível nacional onde os dois grupos, apesar da enorme discrepância em números absolutos, têm taxas de sucesso semelhantes, no nível municipal essa diferença entre o número total de candidatos dentro e fora de pactos foi reduzida com o tempo. Além disso, os candidatos que fazem parte de pactos têm sim mais chances de se elegerem, de maneira que a estrutura oferecida pelos partidos ou pela aliança eleitoral com eles é sim importante, corroborando com a hipótese 1.

Enquanto no nível nacional o desempenho dos candidatos independentes dentro e fora de pactos é estável, com os dois grupos apresentando relativamente poucos candidatos e baixas taxas de sucesso, os dados mostram uma situação bem diferente nos pleitos municipais, principalmente nos últimos 12 anos. O que se vê nesse período é a afirmação dos independentes como uma sólida força política nos municípios, aumentando ininterruptamente sua participação até chegar, em 2016, a governar mais de um terço dos municípios chilenos. Dessa maneira, a hipótese 2 se mantém, ou seja, há sim um cenário mais favorável às candidaturas não-partidárias nos municípios em comparação com os pleitos nacionais.

Contudo, sabemos que as regras eleitorais não são as mesmas para os dois tipos de eleição. Se a diferença de desempenho no nível nacional e municipal se devesse somente a esse fator, não encontraríamos discrepâncias significativas ao analisar os municípios segundo suas populações. O que observamos, porém, separando os municípios em cortes populacionais, é que os independentes têm razoavelmente mais chances de se eleger quanto menores os municípios, o que contribui para corroborar a hipótese 3. Como afirmamos, essa situação indica que há nos municípios menores uma relação mais próxima entre eleitorado e candidatos que faz com que as diferenças de recursos tenham menor peso na realização das campanhas o que auxilia candidatos desprovidos de uma estrutura organizacional como a dos partidos. Esses recursos e estrutura seriam essenciais em candidaturas em municípios maiores ou para cargos nacionais.

Ao analisar o comportamento dos independentes no nível municipal foi possível também observar que há um processo de transformação na política local chilena. A revisão bibliográfica mostrou que o país contou durante muito tempo com eleições locais, mas que estas estavam intrinsecamente ligadas ao que se passava nos níveis superiores, com grande influência dos principais partidos nacionais no que se passava nos municípios. Após a redemocratização, através de importantes reformas, os municípios chilenos foram aumentando sua importância e independência em termos políticos. Não só isso, há um processo de descentralização no país que, apesar de lento e gradual, vem conferindo cada vez mais atribuições e independência financeira aos governos municipais, aumentando sua importância aos olhos da cidadania, com potencial para afetar todo o sistema político.

Em suma, procuramos contribuir com o debate sobre o tema da representação em momentos de incerteza como os de hoje, onde muito se fala sobre uma "crise da democracia". Para isso, buscamos investigar atores políticos que, apesar de não constituírem uma novidade, poderiam se beneficiar do descrédito dos partidos políticos e demais instancias mediadoras.

Parece haver hoje, em paralelo a uma desconfiança nas instituições tradicionais, um apelo por formas mais diretas de representação compatíveis com um mundo cada vez mais conectado e veloz, a isso chamamos de "sentimento de mal-estar" com a democracia. As candidaturas independentes, assim, aparecem como um dos mecanismos que podem ganhar novos significados a depender da delicada relação entre eleitorado e Estados, intermediada pelo que chamamos de representação.

São muitas, porém, as perguntas em aberto que necessitam de mais investigação se quisermos compreender melhor quem são esses atores, quais as suas motivações, de onde vêm e o que aspiram: estudos comparados do perfil de candidatos partidários, independentes dentro de pactos e fora de pactos, com foco em suas trajetórias e nos recursos e capitais materiais e simbólicos que eles controlam e que podem ser convertidos em recursos valiosos no processo eleitoral; estudos de caso de candidaturas exitosas em diferentes contextos que permitam explorar a forma como fatores contextuais relacionados com o tamanho do distrito, as peculiaridades do sistema político local, combinadas aos atributos dos candidatos, ampliam ou reduzem suas chances eleitorais.

O Chile, como vimos pelas fontes bibliográficas, dados de surveys e, mais recentemente, como ficou claro dado os acontecimentos políticos e a ebulição social no país, gozava de uma estabilidade política que omitia um grande déficit democrático. O distanciamento do sistema político da população culminou em uma série histórica de manifestações que impôs uma grande derrota ao governo e a forças conservadoras do país: a reformulação da Constituição de 1980. Esse país, como tantos outros, permite as candidaturas independentes há muito tempo. Nos utilizamos do caso chileno para buscar respostas a algumas perguntas sobre o tema da representação em momentos de contestação.

Ao que parece, os partidos continuam essenciais para a mobilização eleitoral no contexto das sociedades de grande escala, mas paradoxalmente vivem um crescente déficit de legitimidade diante da população, o que acaba por gerar um sentimento geral de mal-estar com as instituições democráticas. Por outro lado, parece que as candidaturas independentes não têm um sentido pré-determinado. Não funcionam necessariamente como forma de oxigenar e democratizar o processo, nem parecem enfraquecer a democracia abrindo espaço para *outsiders*. Elas podem, em certas condições e dependendo das regras que a regulamentam, ter um impacto bastante limitado sobre o sistema político. O sentido que elas têm e as consequências que podem acarretar onde já existem e onde ainda podem ser introduzidas depende, em grande medida, de uma interação complexa entre instituições

(regras), preferências das elites políticas, atitudes dos cidadãos em relação aos partidos e à democracia e condições sociodemográficas. Esses fatores não obscurecem o fato de as candidaturas independentes representarem uma entre outras formas de agir democrático que vem buscando espaço na velha democracia representativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Sabrina Karla Oliveira de. A “crise” do modelo representativo e a democracia – uma defesa. **Em Tese**, v. 12, n. 1, p. 108, 2015.

ALMEIDA, Débora Rezende de. **Representação Além das Eleições**: Repensando as fronteiras entre Estado e Sociedade. Jundiaí: Paco Editorial. 2015.

ALTMAN, D. Continuidades, cambios y desafíos democraticos em Chile (2006-2009). Bogotá: **Colombia Internacional**(64) 12–33, 2006.

AMARAL, O. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, v. 7, n. 2, p. 11, 2013.

ANGELL, Alan. Party Change in Chile in Comparative Perspective. **Revista de Ciencia Política**, v. XXIII, n. Nº 2, p. 88–108. 2003.

ANGELL, A; REIG, Cristobal. Change or Continuity? The Chilean Elections of 2005/2006. *Bulletin of Latin American Research* 25(4):481-502. October, 2006.

ARAGÓN REYES, M. Derecho de sufragio: principio y función. In: D. NOHLEN, S; PICADO; ZOVATTO, D. (eds.), **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**, FCE, México, 89-103, 1998.

ARANA ARAYA, Ignacio. Chile 2016: the nadir of democratic legitimacy?. Santiago: **Rev. cienc. polít.** [online]., vol.37, n.2, p.305-334, 2017.

ARELLANO-YANGUAS, Javier; MEJÍA-ACOSTA, J. Andres. **Extractive Industries, Revenue Allocation and Local Politics**. Geneva : United Nations Research Institute for Social Development, 2014

ARQUER, M.; VASQUEZ, V. The institutionalization of the party system: The same dimensions of analysis, different interpretations. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 100, 2019.

BARBERÁN, P. M. Partidos e independientes ante la constitución: El caso de la distribución del tiempo en la franja electoral. **Revista de Derecho**, v. 21, n. 1, p. 45–60, 2008.

BARDI, L.; BARTOLINI, S.; TRECHSEL, A. Party adaptation and change and the crisis of democracy. **Party Politics**, v. 20, n. 2, p. 151–159, 2014.

BHATTACHARYA, K. Emergence of Independent Candidates : A Negative Binomial Regression Model of an Indian Parliamentary Election. **Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics**, n. 57, 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BORGES, A. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, p. 167–188, 2010.

BRAGA, M. DO S. S.; PIMENTEL, J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? **Opinio Publica**, v. 17, n. 2, p. 271–303, 2011.

BRANCATI, D. Winning alone: The electoral fate of independent candidates worldwide. **Journal of Politics**, v. 70, n. 3, p. 648–662, 2008.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Estudos Eleitorais. , v. 6, p. 160, 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes%0Ahttp://www.tse.jus.br/institucional/cata>>.

BUNKER, K.; NAVIA, P. Democracia comunal en Chile, 1992-2008. **Politica y Gobierno**, v. 17, n. 2, p. 243–278, 2010.

BURKE, E. Discurso aos eleitores de Bristol. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 44, p. 97–101, 2012.

CAMPOS, Gonzalo Santiago. Las candidaturas independientes en México. Universidad Externado de Colombia: **Revista Derecho del Estado**. Bogotá, Colombia. núm. 33, p. 65-99, julio-diciembre, 2014.

CARREIRÃO, Yan de Souza; KINZO, Maria D'alva Gil. **Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)**. Dados, 47 (1): 131-168, 2004.

CARVALHO, Volgane Oliverira. O caso Castañeda Gutman vc. Estados Unidos Mexicanos e seus reflexos sobre a lei das inelegibilidades (Lei Complementar N° 64/1990). Brasília: Estudos eleitorais v. 9, n. 2, p. 106–122, maio/ago., 2014.

CAREY, John M. Las virtudes del sistema binominal. **Rev. cienc. polít. (Santiago)**, Santiago, v. 26, n. 1, p. 226-235, 2006.

CASTILLO GALLARDO, M. Clases Medias Y Trabajadores Frente a La Política: Sobre El Ascenso Electoral De La Derecha En Chile. Talca: **Universum**, v. 29, n. 2, p. 65–82, 2014.

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (CEP). **Estudio Nacional de Opinión Pública N°73**, Abril, 2015. Disponível em: <www.cepchile.cl/dms/lang_1/encuestasCEP.htm>.

CHÁVEZ, Mario Ramírez e SANCHEZ Andrea Samaniego. “Candidaturas independientes en gobiernos subnacionales: unaperspectiva comparada.” (ALACIP). Montevideo, 2017

CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos. **Los Derechos Humanos**. Disponível em: <<http://www.cndh.org.mx/node/29>> Acesso em: 22/01/2019

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Disponível em: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf>. Acesso em 20/06/2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos**. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C N° 184. Disponible em: <http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf>. Acceso em: 23/01/2019.

CORVALÁN, A.; COX, P. Crisis de Representación en Chile. **Cadernos do Tempo Presente**, v. 8, n. 79, p. 1–8, 2012.

COSTAR, Brian J; CURTIN, Jennifer. *Rebels with a Cause: Independents in Australian Politics*. Sydney: UNSW Press. 2004.

COX, L; GONZÁLEZ, R. Cambios en la participación electoral tras la inscripción automática y el voto voluntario. **Debates de Política Pública**, Número 14/marzo. Centro de Estudio Públicos. 2016.

CROUCH, Colin. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: **Polity Press**. 2011
DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DALTON, R. J.; MCALLISTER, I.; WATTENBERG, M. P. Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. **Análise Social**, v. 38, n. 167, p. 295–320. 2003.

DALTON, Russell. **Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies**. Oxford: Oxford University Press. 2004.

DALTON, Russell; WATTENBERG, Martin P. (orgs.). *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: **Oxford University Press**, 2000.

DARGENT, E.; MUÑOZ, P. Democracy against Parties? Party System Deinstitutionalization in Colombia. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 2, p. 43–71, 2011.

DE LA PEZA, José Luis. Candidaturas Independientes. In: **Treatise on Compared Electoral Law of Latin America**. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 613-626, 2007.

DIETER NOHLEN, DANIEL ZOVATTO, JESÚS OROZCO, J. T. (COMPILADORES). **Tratado de derecho electoral comparado de américa latina**. 2007.

DOSEK, T. La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. **Política y Gobierno**, v. 22, n. 2, p. 347–390, 2015.

DOSEK, Tomáš. Cambios y continuidades en el sistema de partidos de Chile (1989-2015): entre la estabilidad y el desencanto. In: FREIDENBERG, Falvia (ed.). **Los sistemas de partidos en América Latina. 1978-2015**. Tomo 2. Cono Sur y países andinos. México, D. F.: UNAL, p. 135-192. 2016.

DOSEK, T. La presencia y el éxito de los independientes en las elecciones municipales en Chile (1992-2012). In: **La columna vertebral fracturada: revisitando intermediarios políticos en Chile**. RIL Editores, 2017.

DOSEK, T.; FREIDENBERG, F. La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. **Politai**, v. 7, n. November, p. 161–178, 2013.

DOSEK, T.; FREIDENBERG, F. Voto hacia nuevos candidatos en sistemas de partidos (des)institucionalizados: el caso de Marco Enríquez-Ominami en Chile 2009. **Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político**, v. 8, n. 1, p. 11–42, 2014.

DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar/UnB, 1980.

EATON, K. Risky business: Decentralization from above in Chile and Uruguay. **Comparative Politics**, v. 37, n. 1, p. 1–22, 2004.

EATON, Kent. "Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile". **Comparative Political Studies**, Vol. 37, pp. 218-244. 2004b.

FACIO, Jéssica Silva; GOMES, Angela Quintanilha. Partidos políticos, representação e estrutura organizacional partidária: um debate conceitual. Canoas: **Diálogo**, n. 41, 2019.

FALLETI, T. G. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327–346, 2005.

FRASER, Nancy. Legitimation crisis? On the political contradictions of financialized capitalism. **Critical Historical Studies**, v. 2, n. 2, p. 157-189, 2015.

FREIDENBERG, F.; MUÑOZ-POGOSSIAN, B.; TOPPI, H. P. **Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)**. 2016.

FUENTES, C. Las nuevas reglas del juego político en Chile : partidos, campañas y probidad. **Análisis**, , n. 1, 2017.

FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. Candidaturas independientes: análisis comparado. **Departamento de Estudios Políticos**, v. 4, n. Ene/Feb, p. 24, 2011. Disponible em: <dep@fusades.org>.

GAMBOA, Ricardo; LOPEZ, Miguel Ángel; BAEZA, Jaime. La evolución programática de los partidos chilenos 1970-2009: de la polarización al consenso. **Rev. Santiago: cienc. polít.**, v. 33, n. 2, p. 443-467, 2013.

GARRETÓN, Manuel Antonio. **Reconstruir la política: Transición y consolidación democrática en Chile**. Santiago: Editorial Andante, 1987.

GARRETON M, Manuel Antonio; GARRETON, Roberto. La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. Santiago: **Rev. cienc. polít.**, v. 30, n. 1, p. 115-148, 2010.

GERRING, John. Mere Description. Cambridge University: **British Journal of Political Science**, 42, pp 721-746. 2012.

GERRING, J; COJOCARU, L. Selecting cases for intensive analysis: a diversity of goals and methods. **Sociol. Methods Res.** 45(3):392–423. 2016.

GILAS, K. L. El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas independientes en México. **Justicia Electoral**, v. 4a Epoca, n. 15, p. 171–194, 2015.

GONZÁLEZ, J. A. La retórica de lo extremo en la ultraderecha chilena. **Hallazgos**, v. 14, n. 27, p. 19–41, 2018.

GREENBERG, Stanley B. **Third Force: Why Independents Turned against Democrats – and How to Win Them Back**. Washington: Democratic Leadership Council, 1994.

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro. 1980.

HABERMAS, Jürgen. **The theory of communicative action II – Lifeworld and system: a critique os funcionalist reason**. Boston, Bacon Press. 1987.

HEISS, C. Legitimacy crisis and the constitutional problem in Chile: A legacy of authoritarianism. **Constellations**, v. 24, n. 3, p. 470–479, 2017.

HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana. La importancia de las candidaturas independientes. México: **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, 2012.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political Order and Changing Societies**. New Haven: Yale University Press. 1968.

HUNTINGTON, Samuel. **La tercera ola democratizadora**. Buenos Aires: Paidós. 1991.

INGLEHART, Ronald. **The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society. In Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?** ed. Robert J. Dalton, Scott Flanagan, and Paul Beck. Princeton: Princeton University Press. 24–69. 1984.

ISHIYAMA, J.; BATTA, A.; SORTOR, A. Political parties, independents and the electoral market in sub-Saharan Africa. **Party Politics**, v. 19, n. 5, p. 695–712, 2013.

JONES, Mark P. The Role of Parties and Party Systems in the Policy Making Process. Presented at the conference. In: **“State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes,”** Inter-American Development Bank, Washington, DC, February 28–March 2. 2005

KATZ, Richard; MAIR, Peter. **How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies**. London: Sage, 1994.

KATZ, Richard; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, London, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

KIRCHHEIMER, Otto. The Transformation of the Western European Party Systems. In: LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (ed.). **Political Parties and Political Development**. Princeton: PUP, p. 177-200, 1966.

KROUWEL, André. Party models. In: KATZ, Richard; CROTTY, William (ed.). **Handbook of Party Politics**. London: Sage, 2006. p. 249-269.

LACY, Dean; BURDEN, Barry. “The Vote-Stealing and Turnout Effects of Ross Perot in the 1992 U.S. Presidential Election”. **American Journal of Political Science**: 43 (1): 333–55, 1999.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

LEVY, J. S. Case studies: Types, designs, and logics of inference. **Conflict Management and Peace Science**, v. 25, n. 1, p. 1–18, 2008.

LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT (LAPOP). 2010–12. Public opinion surveys. Nashville: Vanderbilt University. Disponível em: <www.vanderbilt.edu/lapop>. Nashville: Vanderbilt University. <www.vanderbilt.edu/lapop>

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, Vol. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.

LUIZ, R.; RIBEIRO, M. Max Weber e a crise representacional dos partidos contemporâneos. , n. Iii, 2013.

LUNA, Juan Pablo; ROSENBLATT, Fernando. ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual. in **Democracia con Partidos: informe para la reforma de los Partidos Políticos en Chile**. Santiago: CIE-CIEPLAN. p. 115-268, 2012.

LUNA, Juan Pablo. Delegative Democracy Revisited. Chile’s Crisis of Representation. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 3, p. 129–138, 2016.

LUNA, Juan Pablo. ¿ El fin de los partidos políticos ? **Diálogo Político**, , n. 1, p. 52–63, 2017.

LUNA, Juan Pablo.; ALTMAN, David. Uprooted but stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 2, p. 1–28, 2011.

LUNA, Juan Pablo. P.; MARDONES, R. Chile: Are the parties over? **Journal of Democracy**, v. 21, n. 3, p. 107–121, 2010.

LUNA, Juan Pablo. P.; VERGARA, A.; LUNA, J. P.; VERGARA, A. Latin America’s Problems of Success Delegative Democracy Revisited. v. 27, n. 3, p. 158–165, 2017.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. **Novos estudos**, n. 29, março, 1991.

MAINWARING Scott. “Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil” Stanford: **Stanford University Press**. 1998

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. Campinas: **Opin. Publica**, ,v. 11, n. 2, p. 249-286, Oct. 2005 .

MAINWARING Scott; SCULLY, Timothy. Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford: **Stanford University Press**, 1995

MAINWARING Scott; SCULLY, Timothy. La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina. **América Latina Hoy**. 3 Nov 2009.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 10, n. 29. São Paulo, 1995.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo , n. 97, p. 115-127, Nov. 2013.

MARTÍNEZ OSSA, A.; NAVIA, P. Determinantes de la nominación y éxito de las candidatas a alcaldesa en elecciones municipales en Chile, 2004-2012. **Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político**, v. 11, n. 1, p. 35–67, 2017.

MARDONES, Rodrigo Z. Descentralización y transición en Chile. **Rev. cienc. polít. (Santiago)**, Santiago , v. 26, n. 1, p. 03-24, 2006

MARDONES, Rodrigo Z. Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). **EURE**,, vol.34, n.102, pp. 39-60. 2008.

MENENDEZ, Albert J. **The Perot Voters**. Amherst, NY: Prometheus Books. 1996.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: UNB, 1982.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 123–140, 2003.

MILANESE, J. P. Freidenberg, Flavia y Suárez-Cao, Julieta (Eds.) (2014). Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 386 pp. **Revista de Ciencia Política**, v. 35, n. 3, p. 661–663, 2015.

MIRANDA, Leila Pereira; DIAS, Palloma Ponciano Lima; COSTA, Rebeka Sousa da. Candidatura Avulsa: estudo da controvérsia em torno da representação popular. **Universidade Federal de Roraima**. 2017. Disponível em:

http://ufrr.br/direito/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=70:2017-2&Itemid=314. Acesso em: 15/12/2018.

MONTERO, Jose; LINZ, Juan. **Political Parties: Old Concepts, New Challenges**. Oxford: OUP, 2002. p. 136-165.

MONTERO, Alfred P; SAMUELS, David J. The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. Notre Dame, Ind. : **University of Notre Dame Press**, 2004.

MOSER, Robert. “Independents and Party Formation: Elite Partisanship as an Intervening Variable in Russian Politics.” **Comparative Politics** 31 (2): 147–65. 1999

MOULIAN, Tomas; DUSIJIN, Isabel Torres. “La Derecha en Chile: Evolución Histórica y proyecciones a futuro.” **Estudios Sociales**, Trimestre 1, N° 47, Pp. 63– 118, 1986.

MUÑOZ P, B. Las Candidaturas Independientes en América Latina: Repasando las Reformas, sus Ventajas y los Retos pendientes. , 2014. Disponível em: <<https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/04/BetildeMunozPogossian-Candidaturas-Independientes.pdf>>. .

NAVARRO, C.; ROBLES, A.; ALMARAZ, J. Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. , p. 122, 2016. Disponível em: <http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Votoex_AL.pdf>. .

NAVIA, Patricio; SCHUSTER, Martín; ZÚÑIGA, Javier . “Candidatos presidenciales y parlamentarios independientes, 1989-2009”, en Morales, Mauricio y Navia, Patricio (eds.), **El sismo electoral de 2009: Cambio y continuidad en las preferencias políticas de los chilenos**, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, pp. 219-243. 2010.

NEGRETE, Luis Enrique Mendiola; MUÑOZ, Edgar Omar Guzmán. Las Candidaturas Independientes y su pertinencia en la construcción de una democracia que garantiza los derechos políticos, civiles y humanos. Universidad de Guadalajara: Vínculos. **Sociología, análisis y opinión**. n° 9, p. 35 - 55. Julho-Dezembro, 2016.

NICKSON, A. Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective. **Comparative and General Pharmacology**, , n. 6, p. 1–24, 2011.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 129-147, 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Representação, crise e mal-estar institucional. *Revista Sociedade e Estado*, v. 29, n. 1, Janeiro/Abril, 2014.

NORRIS, Pippa. **Democratic Phoenix**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

OLIVOS CAMPOS, J. R. Elecciones de candidatos independientes en México. **Revista de la Facultad de Derecho de México**, v. 68, n. 270, p. 549, 2018.

PANEBIANCO, A. **Modelos de Partidos**. Madri: Fundo de Cultura Econômica, 2005.

PAYNE, Mark J.; ZOVATTO, Daniel G.; DÍAZ, Mercedes Mateo. **La política importa: democracia y desarrollo en América Latina**. Washington, DC: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Inter- American Development Bank. 2006.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47. 2006.

POGOSSIAN, Betilde. Las candidaturas independientes en America Latina: repasando las reformas, sus ventajas y los retos pendientes. Estados Unidos: **Organización de los Estados Americanos**. 2014.

RAMIREZ LEON, L. Candidaturas independientes. **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**, p. 82, 2010. Disponível em: <<http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3198/7.pdf>>. .

RAMOS, P. N. Alheamento eleitoral: reflexões sobre o significado de votos em branco, votos nulos e abstenções na teoria política contemporânea. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 14, n. 1, p. 170, 2009.

RIVERA, S. Contando pesos, gastos y votos en las elecciones municipales en Chile 2008. **Revista búsquedas políticas**, v. 1, n. 1, p. 95–123, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.uahurtado.cl:80/handle/11242/5111>>. .

ROCHA, M. M. & PACHECO, Daniela Paiva de Almeida. "Como se exerce a representação no nível local na América do Sul? Parlamentos em perspectiva comparada". **Trabalho apresentado no 8º Congresso Conselho Europeu de Pesquisas Sociais na América Latina em Salamanca**, Espanha, 2016

ROSALES, Carlos Manuel; PONCE, Maria Lucía Arreguín. Las Candidaturas Independientes En El Sistema Electoral Chileno **Revista De Derecho Electoral** 16 2013.

ROSENSTONE, Steven J.; BEHR, Roy L.; LAZARUS, Edward H. **Third Parties in America: Citizen Response to Major Party Failure**. 2nd ed. Princeton: Princeton University Press, 1986.

ROZA, Vivían; LLANOS, Beatriz; GARZÓN DE LA ROZA, Gisela. **Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente**. Washington: Inter-American Development Bank, 2010.

SANTIAGO CAMPOS, G. Las candidaturas independientes Independent candidates in Mexico. **Revista Derecho del Estado**, v. Número 33, n. Julio-diciembre, p. 65–99, 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337632740003%0A>>. .

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília, Ed. UNB, 1982.

SCHAFFNER, Brain F.; STREB, Matthew J.; WRIGHT Gerald C. Teams Without Uniforms: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections. **Political Research Quarterly** 54 (1): 7–30. 2001

SCULLY, Timothy; VALENZUELA, Samuel. "De la democracia a la democracia: continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile". **Estudios Públicos** 51: 195-228. 1993.

SHERRILL, Kenneth. The Dangers of Non-Partisan Elections to Democracy. **Social Policy** 28 (4):15. 1998.

SIAVELIS, Peter M. Enclaves de la transición y democracia chilena. **Rev. cienc. polít.**, Santiago , v. 29, n. 1, p. 3-21, 2009a

SIAVELIS, Peter. "Elites-Mass Congruence, Partidocracia and the Quality of Chilean Democracy". **Journal of Politics in Latin America** 3: 3-31. 2009b.

SIAVELIS, Peter. Crisis of Representation in Chile? The Institutional Connection, in: **Journal of Politics in Latin America**, 8, 3, 61–93. 2016.

SIKK, A. Newness as a winning formula for new political parties. **Party Politics**, v. 18, n. 4, p. 465–486, 2012.

STONER-WEISS, Kathryn. The Limited Reach of Russia's Party System: Underinstitutionalization in Dual Transitions. **Politics and Society** 29 (3): 385–414. 2001.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado – A crise adiada do capitalismo democrático**. Coimbra: Actual, 293 pp. 2013.

URRUTIA, Mario Eduardo Valdés. **El Partido Nacional (Chile, 1966 -1973)**. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2015.

VALENZUELA, Arturo; VALENZUELA, Samuel. The origins of democracy: Theoretical Reflections on the Chilean Case. Santiago: **Estudios Públicos**, 12, 1983.

VALENZUELA, Samuel. Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile. Santiago **Estudios Públicos** N° 58, 1995.

VALENZUELA, Samuel. Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX. **Estudios Públicos** N° 66, 1997.

VALENZUELA, Samuel. **Democratización vía reforma: La expansión del sufragio en Chile**. Buenos Aires: IDES, 1985.

VÁZQUEZ GASPAR, Beatriz. Panorama general de las candidaturas independientes. **Contorno Centro de Prospectiva y Debate**, 2 jul. 2009. Disponível em: . <http://www.contorno.org.mx/pdfs_reporte/julio09/BVG_Candidaturas_Independientes_Junio_09.pdf>. Acesso em: 20/12/2018.

WEBER, Max. **A Política como Vocaçõa**. In: WEBER, Max. *Ciência e Política, Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix p. 53-124 , 1996.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. 2. Vol. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa São Paulo: Editora UnB, Imprensa Oficial. 2004.

ZOVATTO, Daniel. (coord.). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. México: unam-idea. 2006.

APÊNDICE - Número de candidaturas e eleitos entre os Independentes dentro e fora de pacto nas eleições municipais (1992-2016) por tamanho do município

Desempenho dos independentes nas eleições para alcaide por porte do município (1992-2016) (%)

Porte	1992				1996				2000				2004				2008				2012				2016			
	Dentro		Fora		Dentro		Fora		Dentro		Fora		Dentro		Fora		Dentro		Fora		Dentro		Fora		Dentro		Fora	
Até 10 mil	5	1,1%	0	0,0%	35	1,9%	1	1,1%	27	2,3%	1	0,5%	11	5,6%	9	3,0%	15	5,5%	12	4,5%	22	9,0%	19	7,2%	15	5,9%	10	3,2%
Mais de 10 a 20 mil	3	0,6%	0	0,0%	20	1,1%	1	1,1%	17	1,5%	1	0,5%	9	4,6%	10	3,3%	13	4,8%	12	4,5%	20	8,2%	8	3,0%	29	11,4%	15	4,7%
Mais de 20 a 50 mil	2	0,4%	0	0,0%	13	0,7%	0	0,0%	10	0,9%	1	0,5%	7	3,6%	7	2,3%	18	6,6%	6	2,3%	13	5,3%	7	2,7%	15	5,9%	16	5,1%
Mais de 50 a 200 mil	1	0,2%	0	0,0%	5	0,3%	0	0,0%	6	0,5%	0	0,0%	2	1,0%	5	1,7%	6	2,2%	7	2,7%	13	5,3%	6	2,3%	15	5,9%	7	2,2%
Mais de 200 mil	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,5%	1	0,3%	1	0,4%	1	0,4%	1	0,4%	1	0,4%	6	2,4%	4	1,3%
TOTAL	11	2,4%	0	0,0%	73	4,1%	2	2,1%	60	5,1%	3	1,5%	30	15,3%	32	10,7%	53	19,5%	38	14,4%	69	28,3%	41	15,6%	80	31,4%	52	16,5%
Candidatos	467		163		1799		94		1169		199		196		301		272		264		244		261		255		316	

Desempenho dos independentes nas eleições para conselheiros por porte do município (1992-2016) (%)

Porte	1992				1996				2000				2004				2008				2012			
	Dentro		Fora		Dentro		Fora		Dentro		Fora		Dentro		Fora		Dentro		Fora		Dentro		Fora	
Até 10 mil	70	15,0%	2	1,2%	150	8,3%	2	2,1%	135	11,5%	5	2,5%	77	7,9%	8	1,5%	134	4,7%	4	2,0%	188	5,4%	0	0,0%
Mais de 10 a 20 mil	47	10,1%	11	6,7%	123	6,8%	1	1,1%	97	8,3%	5	2,5%	62	6,3%	9	1,7%	116	4,1%	5	2,5%	141	4,0%	3	2,1%
Mais de 20 a 50 mil	28	6,0%	8	4,9%	78	4,3%	2	2,1%	57	4,9%	1	0,5%	27	2,8%	2	0,4%	61	2,2%	2	1,0%	75	2,1%	1	0,7%
Mais de 50 a 100 mil	9	1,9%	0	0,0%	24	1,3%	0	0,0%	9	0,8%	1	0,5%	9	0,9%	1	0,2%	17	0,6%	2	1,0%	21	0,6%	1	0,7%
Mais de 100 a 200 mil	12	2,6%	1	0,6%	34	1,9%	0	0,0%	14	1,2%	0	0,0%	15	1,5%	1	0,2%	26	0,9%	0	0,0%	41	1,2%	0	0,0%
Mais de 200 mil	4	0,9%	0	0,0%	14	0,8%	0	0,0%	7	0,6%	0	0,0%	6	0,6%	0	0,0%	14	0,5%	0	0,0%	13	0,4%	0	0,0%
TOTAL	170	36,4%	22	13,5%	423	23,5%	5	5,3%	319	27,3%	12	6,0%	196	20,1%	21	3,9%	368	13,0%	13	6,4%	479	13,7%	5	1,2%
Candidatos	467		163		1799		94		1169		199		977		533		2831		203		3501		142	

Fonte: elaboração própria - dados do Servel.