

# OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: CAUSAS E DIAGNÓSTICOS PARA A ALTA FRAGMENTAÇÃO DO SISTEMA PARTIDÁRIO<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho visa traçar um breve panorama do debate contemporâneo acerca da fragmentação partidária no Brasil. Utilizando as considerações de Giovanni Sartori para delimitar o conceito de partido a ser trabalhado, apresento algumas análises, encontradas na literatura brasileira e brasilianista, sobre a situação do sistema eleitoral no Brasil, dando especial atenção ao fenômeno da fragmentação partidária e suas possíveis implicações.

**ABSTRACT:** This article intends to draw a brief view of contemporary's debate on Brazil's party fragmentation. Using Giovanni Sartori's considerations in order to delimit the concept of party to be worked with, I present a few analyses found in Brazilian and brazilianist's literature about the situation of the electoral system of Brazil, giving special attention to the party fragmentation's phenomena and it's possible implications.

## Introdução

Quando adentramos o debate contemporâneo sobre partidos e sistemas partidários, é indubitável a presença latente do cientista político italiano Giovanni Sartori em inúmeras obras, conceitos e ideias ali presentes. Durante anos, as categorizações do autor acerca dos partidos, suas funções e razões de ser, ecoaram nas pesquisas acadêmicas do mundo e, ao chegar ao Brasil, influenciaram nossa maneira de observar e compreender as condições de nosso sistema partidário e, também, eleitoral.

Ao afirmar que os partidos "encontraram sua razão de ser essencial e seu papel insubstituível na implementação do governo responsável e sensível" (SARTORI, 1976, p. 48), o autor estabelece dois pontos de partida para qualquer pesquisador que intente se aprofundar nos estudos sobre partidos: 1) sua imprescindibilidade para o bom funcionamento de quaisquer sistemas políticos de base representativa e 2) a inerência do caráter vinculativo desse objeto. Ainda que um sistema de representação seja possível sem a existência dos partidos organizados sistematicamente, são eles que melhor incorporam a função comunicadora entre Estado e sociedade. Um sistema partidário não somente é capaz, como possui a função primordial de agregar

as preferências eleitorais (PERES, 2002), organizando os eleitores em blocos ideológicos aproximadamente coesos, encargo que tem como consequência o que chamamos de estabilidade eleitoral, qual seja, a possibilidade de antever os resultados das eleições a partir de uma identificação das possíveis bases eleitorais espalhadas pelo território.

A incorporação das características acima citadas atribuiu aos partidos uma ideia de correlação com ideais caros à Democracia, tais como a fomentação da competição e o estímulo ao pluralismo. Atualmente, com exceção dos defensores da democracia direta, é difícil conceber um desempenho satisfatório do sistema democrático sem a existência dos partidos. Se tivermos em conta um modelo democrático de representação que preze pela participação dos cidadãos, pela ampla competição e pela administração dos conflitos, tal como a poliarquia dahlsiana, veremos que os partidos se fazem indispensáveis.

*"Em qualquer país, quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação na política." (DAHL, 2005, p. 46).*

Dessa forma, admite-se que o sistema partidário seja imprescindível à manutenção e estabi-

**Helena Vieira**

**Cardoso**

Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

**Contato:**

lenaavc@gmail.com.

**Palavras-chaves:**

Fragmentação; partidos; Sistema Partidário; Sistema Eleitoral; democracia brasileira.

**Keywords:**

Fragmentation; parties; Party System; Electoral System; brazilian democracy.

<sup>1</sup> Este trabalho foi realizado para a disciplina, ministrada pelo Prof. Dr. Tiago Daher Borges, de Tópicos Especiais em Política X, do curso de bacharelado de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Santa Catarina

lidade da dinâmica democrática, principalmente das democracias representativas. Ademais, muito além de suas funções de comunicação, representação e organização, os partidos notabilizaram-se na literatura, no sentido de agir como um mediador.

*"Por um lado, o sistema partidário legitimaria a disputa política entre as lideranças partidárias, por outro lado, e, acima de tudo, funcionaria como moderador das tensões sociais entre grupos ou classes, operando uma mecânica de "encapsulamento" do conflito social." (PERES, 2002, p. 03).*

A despeito de suas inúmeras finalidades e características, uma das visões sobre os aspectos partidários que influenciaram significativamente as pesquisas políticas nas duas primeiras décadas da redemocratização no Brasil foram retiradas de Sartori. Apesar do caráter pragmático, as teorias do cientista político italiano foram carregadas de um tom quase normativo na literatura brasileira. Suas concepções de um sistema partidário enquanto "correia transmissora ascendente" (SARTORI, 1976, p. 50) que se relaciona diretamente com a sociedade, moldando as opiniões públicas e criando identidades a partir das preferências, para então ecoar, de baixo pra cima, as demandas dos grupos representados, chegaram ao Brasil de encontro ao distinto contexto nacional, fato imediatamente percebido pelos estudiosos da área.

Quando consideramos o fato de que Sartori escreve sob a perspectiva de uma Europa cujos sistemas democráticos, de um modo geral, já se encontravam, há muito, consolidados, não é difícil constatar que as conotações de suas palavras sugeririam uma profunda crise do sistema partidário brasileiro e, concomitantemente, um risco à nossa tão jovem democracia. Dentre os muitos aspectos que compunham esse cenário tão distinto, estava a altíssima fragmentação do sistema partidário, que posicionava, e posiciona, o Brasil como "um dos maiores casos de fragmentação partidária do mundo inteiro" (REBELLO, 2012, p. 1).

Tal situação, que poderia ser o espelho de um país constituído por diversas clivagens sociais, culturais, regionais e ideológicas, mais se assemelharia a um quadro caótico e difuso, onde a falta de contornos definidos de diferenças estruturais teria acarretado em um sistema partidário ineficaz (KINZO, 2004), entre outras vicissitudes ao sistema político como um todo.

Não obstante, com o correr dos anos e o aumento do número de análises acerca da situação política do país, as pesquisas nacionais foram ad-

quirindo nuances de autonomia. A partir do momento em que se passou a compreender que as particularidades do sistema político brasileiro requeriam um olhar mais minucioso, atento a suas particularidades regionais e históricas, a bibliografia acerca do sistema partidário e eleitoral sofreu considerável transformação. Ainda que autores como Maria D'Alva Kinzo, Barry Ames e Scott Mainwaring mantivessem um ponto de vista pouco otimista em face de outros cientistas políticos, tais como Carlos Ranulfo de Melo e Maria do Socorro Braga, um ponto entre todos os autores e autoras aqui analisados se fez em comum: o Brasil é um país de sistema partidário fragmentado e, ainda que essa fragmentação pareça ter se estabilizado nesse nível (muito acima da média mundial), ela não necessariamente se configura como um perigo ao sistema democrático. Utilizando as palavras da cientista política Maria D'Alva Kinzo, em artigo que analisa os partidos e as eleições na democracia brasileira pós-85, em uma reação de aparente conformidade com o cenário pouco estimulante que se desenhava à sua frente:

*"Baixas taxas de mobilização e participação, filiações partidárias em declínio e avaliações negativas das instituições de representação são tendências há muito presentes nas democracias consolidadas." (KINZO, 2004, p. 36).*

Todavia, ainda que o Brasil esteja trilhando um caminho de possível consolidação de seu sistema político, é necessário lembrar que, em sua raiz, a democracia brasileira é demais recente para ser comparada em pé de igualdade com democracias da Europa, por exemplo, que há muitos anos já viveram por seu momento de consolidação. Em vista disso, o presente artigo busca fazer um trabalho de contextualização, a saber, tratar do atual sistema político brasileiro a partir de cientistas políticos brasileiros e brasilianistas. Para tal, será realizada uma breve revisão, na qual busco mapear o debate que se formou, entre esses autores, sobre o sistema eleitoral e partidário brasileiro, mais especificamente o fenômeno da fragmentação partidária, apontando possíveis consequências e diagnósticos pensados por eles.

O trabalho será estruturado de forma a contar com duas divisões. No primeiro momento, será apresentado, de acordo com o cunho histórico das pesquisas de alguns autores, o desenvolvimento do sistema partidário brasileiro, do momento da redemocratização até hoje, e como, atualmente, se estrutura a fragmentação partidária em nossa

democracia. Em um segundo momento, serão expostas as reflexões dos autores e autoras aqui trabalhados acerca dos efeitos desse cenário de multipartidarismo, mostrando tanto as decorrências desse cenário no sistema político do país, quanto os diagnósticos, para os que tomam uma posição pessimista, que poderiam refrear possíveis complicações ao desenvolvimento ideal da democracia brasileira.

## 1- Critérios de fragmentação político partidária

Antes de dar prosseguimento à análise, faz-se necessária uma breve explanação do conceito de fragmentação partidária que será aqui discutido. Na literatura brasileira há consenso, entre os pesquisadores da área, no entendimento de que o sistema eleitoral relativo às eleições para a Câmara dos Deputados tem significativa influência na configuração partidária e no número de partidos (NICOLAU, 2012). É possível crer que tal consenso seja fruto do efeito causado pelas chamadas "leis de Duverger". O teor dessas leis, ou princípios, enquanto produto de anos de pesquisas comparadas por parte do sociólogo Maurice Duverger, refere-se à influência do sistema eleitoral (mais especificamente da fórmula eleitoral, seja proporcional, majoritária simples ou majoritária de dois turnos) no número de partidos de um sistema partidário (LIMA JR., 1997). De modo geral, as leis de Duverger preconizam três relações de causalidade específicas, onde a fórmula eleitoral configura-se como a causa e a estrutura do sistema partidário, como efeito. Em resumo, quando a fórmula de representação é proporcional, o sistema tende ao multipartidarismo; quando majoritária simples, o sistema se configura bipartidário; quando majoritária de dois turnos, há a ocorrência de muitos partidos, porém com tendência a alianças ou coligações (NICOLAU, 2012).

Como bem apontado por Olavo Lima Jr., "a preocupação fundamental de associar fórmula eleitoral e número de partidos, ainda que com imprecisão conceitual e fragilidade metodológica para examinar essa associação, inaugurou tradição analítica riquíssima" (LIMA JR., 1997, p. 73). Uma vez que o ponto de partida fora definido, muito se produziu, no sentido de especificar de que maneira se daria a mensuração do fenômeno da fragmentação partidária.

Giovanni Sartori figura como um dos intelectuais que empreenderam críticas contra o mecanismo de Duverger. No caso do cientista político italiano, o critério numérico de contagem adotado

pelo francês, porque carente de regras, enfraqueceu sua teoria (OLIVEIRA & DUALIBE, 2010). Sartori julgou ineficiente adotar o número total de partidos na classificação de um sistema partidário enquanto fragmentado, ou não. Para tanto, o autor insere no contexto do debate a ideia de *relevância* da posição ideológica dos partidos, qual seja, considerar na mensuração apenas os partidos que tenham potencial de coalizão, ou, em outras palavras, capacidade de formar maioria parlamentar, e potencial de chantagem, o qual, referindo-se aos partidos de oposição, caracteriza o partido que é capaz de interferir nos rumos da competição eleitoral (OLIVEIRA & DUALIBE, 2010). Ao criticar o critério de fragmentação de Duverger, Sartori está apontando para a existência de partidos menores, irrelevantes quando considerados em sua individualidade, mas importantes para o jogo político, pois são esses que, subordinados aos partidos maiores, endossam os blocos ideológicos (SARTORI, 1994).

Ademais, a própria relação entre sistema eleitoral e número de partidos, defendida por Duverger, ganha um novo aspecto na perspectiva sartoriana. Como expõe o cientista político: "the effects of electoral systems cannot be correctly assessed without assessing at the same time the manipulative and channeling properties of the party system as such" (SARTORI, 1994, p. 37). Dessa forma, ele insere a percepção do sistema partidário enquanto mediador da influência do sistema eleitoral. Indo mais além, o autor ainda aponta para o fato de que ambos podem, ainda, configurar-se enquanto fortes (*strongly effective*) ou fracos (*feebly effective*), a depender do nível de estruturação em que os sistemas partidários se encontram enquanto sistemas. Um sistema partidário pode ser considerado estruturado quando ele incorpora a habilidade de colocar-se enquanto sistema de canalização da sociedade política. Para melhor visualizar, transcrevo as palavras do próprio autor: "we 'see' a structured party system when the organizational mass parties displaces and largely replaces the parties of notables" (SARTORI, 1994, p. 38).

As críticas de Sartori a Duverger, bem como suas produções, contribuíram grandemente com o debate. Não obstante, no Brasil, costuma-se utilizar outra metodologia diversa de Sartori. Refiro-me ao NEP (número efetivo de partidos), índice proposto pelos cientistas políticos Laakso e Taagepera. Através do NEP é possível medir, por meio de um cálculo matemático computadorizado, tanto o número de partidos, quanto sua força, relativa aos votos e à representação parlamentar (NICOLAU, 2012). De modo muito resumido, a leitura do resul-

tado permite observar que, quanto maior o NEP, maior é a possibilidade de os partidos se dispersarem, nas eleições e nas cadeiras do Legislativo.

Utilizando o NEP em pesquisa comparada, chegou-se à conclusão que o Brasil possui um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo, como nos mostra Maurício Rebelllo:

*"Para efeitos de comparação, a média entre 103 países em todo o globo, no ano de 2000, do número efetivo de partidos parlamentares, é de 4,1 (Norris 2008). Já no Brasil, a média do número efetivo de partidos parlamentares na Câmara dos Deputados, entre 1990 a 2010, é de 8,8 (Leex 2012)." (REBELLO, 2014, p. 73).*

De acordo com seus idealizadores, a importância do NEP reside na facilidade com a qual, através dele, é possível detectar tendências de acréscimo ou decréscimo de partidos efetivos no jogo ao longo dos anos, bem como os efeitos de determinadas mudanças nas regras eleitorais (LAAKSO & TAA-GEPERA, 1979).

Ainda que Sartori admita resistir fortemente a tais métodos puramente quantitativos por sua ineficiência em, e ele se utiliza das palavras de Bogdanor & Butler "shedding light on what is unique" (BOGDANOR & BUTLER, 1983, p. 261 *apud* SARTORI, 1994, p. 30), o NEP foi, de fato, o índice que mais se sobressaiu nas pesquisas de ciência política no Brasil e será a referência deste artigo para tratar-mos do tema proposto.

## 2 - Fragmentação partidária no Brasil: situação atual e caminhos percorridos

Conforme explicitado anteriormente, no cenário atual, o Brasil se encontra entre os países que possuem as maiores taxas de fragmentação partidária do mundo. Hoje, o país conta com um total de 35 partidos em seu quadro, sendo que somente na Câmara dos deputados, 25 partidos compõem as bancadas<sup>2</sup>.

É consenso entre cientistas políticos que as leis partidárias e eleitorais demasiado permissivas seriam uma das causas para tal situação, em contraste com a rigidez imposta pelo bipartidarismo compulsório implementado durante a Ditadura.

*"Uma legislação partidária extremamente permissiva quanto à organização e funcionamento dos partidos e um sistema eleitoral fraco, marcado por mecanismos como a permissão tanto para realizar coligação para os*

*cargos proporcionais, quanto para a troca de legenda e o número exacerbado de candidatos concorrentes, estariam na raiz de uma estrutura institucional que incentiva a multipartidarização e a fragmentação excessiva." (BRAGA, 2006, p. 202).*

No que se refere às leis eleitorais, Barry Ames, cientista político estadunidense, um brasileiro, como se costuma dizer, aponta uma desvantagem acarretada, principalmente, pelo sistema de votação por lista aberta. Segundo o autor, o fato de a lei permitir aos cidadãos votarem em candidatos individuais (AMES, 2003), enfraqueceria a identificação partidária que esse eleitor poderia desenvolver.

O fato é que, sem dúvida, a Constituição Nacional promulgada em 1988 sancionou leis que atribuíram liberdade aos partidos e candidatos eleitorais, bem como flexibilizou o sistema eleitoral, com exceção da imposição do voto obrigatório. Ainda que o multipartidarismo fosse uma realidade no primeiro período democrático (1945-1964), anterior ao golpe de 64, atualmente vemos o quanto esse cenário se intensificou. Carlos Ranulfo de Melo apresenta, em sua pesquisa, dados que quantificam essa diferença: se no primeiro período democrático o número efetivo de partidos parlamentares manteve-se estabilizado em torno dos 4,0, no período subsequente essa média passou a atingir o amplo valor de 8,4 (MELO, 2010).

Diante dessa problemática, diversas análises se seguiram e uma grande parte dela continha em si a seguinte questão: afinal, quais são as causas para esse nível de multipartidarismo? Indicações a respeito da falta de consolidação da democracia brasileira, bem como a influência da recém-saída de um regime autoritário de duas décadas de vigência, onde imperou o bipartidarismo compulsório e o bloqueio a partidos pequenos – incluindo a criminalização do partido comunista, aparecem com grande frequência.

Encarando tal questionamento, alguns cientistas políticos, como Maria do Socorro Braga e Carlos Ranulfo de Melo empregam uma perspectiva histórica para melhor elucidar seus pontos. Aquela, ao escrever sobre a instabilidade eleitoral e a estabilização do sistema partidário, aponta para a diferença entre as áreas geográficas, onde a "expansão do multipartidarismo se deu de forma muito desigual, devido às características de estruturação do sistema partidário" (BRAGA, 2006, p. 213). Melo, por sua vez, utilizando esse viés histórico, juntamente com a análise da influência do sistema eleitoral no sistema partidário, percorre o caminho

<sup>2</sup> Fonte: TSE [<http://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>].

histórico traçado pelas instituições políticas, para melhor apresentar o atual contexto de fragmentação político partidária no Brasil. Ao iniciar sua análise, o autor justifica:

*"Para entender o que ocorreu será preciso que à análise da estrutura de incentivos dentro da qual os diversos atores passaram a se movimentar se conecte o exame da sequência de eventos que marca o desenvolvimento histórico do sistema partidário." (MELO, 2010, p. 15).*

Melo volta aos últimos anos do regime militar, quando da clivagem entre PMDB e PDS – antigo ARENA, momento de maior identificação partidária no Brasil (MAINWARING, 2001), passando pelo início da redemocratização e sua fundamental altera-

ção das regras do jogo, tais como o fim da lealdade partidária obrigatória, a concessão a pequenos e micro partidos de um tempo (ainda que curto) na propaganda eleitoral, e, talvez a mais importante de todas, a abertura a coligações. Por fim, a implosão do PMDB durante a gestão Sarney, expõe o autor, acarretou em uma grave crise no interior do sistema partidário. Como mecanismo de sobrevivência e aproveitando o favorável contexto de liberdade, afirma o autor, as elites políticas passaram a se rearranjar no Congresso, sendo a prática migratória, a partir de então, intensa, principalmente unida à crescente criação de novas legendas.

Seriam essas novas legendas uma extensão da efervescência social, inquieta após anos de censura e autoritarismo? Estariam os novos partidos



Amada Abreu

expressando uma nova enxurrada de demandas e identidades, ávidas por representação? É consenso entre todos os autores que a resposta para essas indagações é negativa. Se, dentre as demais características, os partidos se colocam como canais de expressão "para transmitir às autoridades os desejos do povo" (SARTORI, p. 48), seria natural supor que a criação de novas legendas seria a expressão desses desejos, o fruto de uma necessidade de

grupos sociais. Entretanto, esse não parece ser o caso, visto que no Brasil, o fenômeno do partido que cresce "de baixo para cima" viu sua materialização, unicamente, com o surgimento do PT, caracterizado, juntamente com o partido comunista da primeira democracia, o caso brasileiro de uma criação externa ao legislativo (MAINWARING, 2001). De modo generalizado, como bem aponta Kinzo:

*"Em geral, um sistema partidário fragmentado tende a ter partidos de contornos mais definidos, alicerçados em algum tipo de clivagem social, regional ou política, proporcionando aos eleitores opções mais estruturadas e diferenciadas na disputa eleitoral. Isso não é o que ocorre no caso brasileiro, dado que a maioria dos partidos, como organizações distintas, não possui contornos claramente definidos. Isso não significa negar a existência de diferenças entre eles no plano ideológico, como vários estudos indicaram ao dispor os partidos num continuum esquerda-direita (Kinzo, 1989, 1993; Lamounier, 1989; Rodrigues, 1987, 2002; Figueiredo e Limongi, 1999). No entanto, trata-se mais de gradações ou variações do que propriamente diferenças estruturais." (KINZO, 2004, p. 32).*

Alguns autores trabalham o multipartidarismo dando especial importância à estrutura do sistema eleitoral. Especificando seu território de análise, autores como Barry Ames, Jairo Nicolau e Rogério Schmitt se voltam para o sistema eleitoral e o esmiúçam, a fim de encontrar as razões para um sistema tão fragmentado. Não obstante, ambos chegam a conclusões muito distintas – não seria errado considerar que elas seriam, inclusive, conflitantes entre si.

Na linha de pensamento de Ames, a principal causa da fragmentação elevada, seria a permissividade do sistema eleitoral e a sua ineficácia em consolidar a democracia no país. Preocupado com a institucionalização do sistema partidário e com a consolidação do governo democrático, o autor expõe que essa estrutura eleitoral, suas legislações, fórmulas e regras (como a representação proporcional e o esquema de alocação de cadeiras), estariam acarretando em um enfraquecimento do sistema político como um todo. Inclui-se aí, a superprodução de partidos fracos, ou, poder-se-ia dizer, fictícios, uma vez que "no âmbito nacional, afora o PT, os partidos brasileiros não existem realmente e a força das organizações estaduais é muito variável" (AMES, 2003, p. 98). O autor enxerga nesse problema, inclusive, um entrave a uma análise política mais acurada, pois que o desenvolvimento do sistema partidário brasileiro segue em lentidão, tropeçando na constante criação de novos partidos, no colapso de antigas organizações estruturantes e na altíssima migração partidária entre os candidatos.

Do lado "oposto", temos a visão contrastante de Nicolau e Schmitt. Tema trabalhado na tese de doutorado de Nicolau, e posteriormente transfor-

mado em artigo (NICOLAU & SCHMITT, 1995), o sistema eleitoral é analisado em três partes específicas, nas quais os autores investigam as possíveis causas para o multipartidarismo. Ainda que tenham desenvolvido sua tese quase 10 anos antes de Ames, algumas de suas conclusões parecem ir diretamente de encontro às proposições do brasileiro. Julgando "ingênuas" as interpretações que colocam a fragmentação como efeito direto da representação proporcional, os autores apontam a fórmula eleitoral, o sistema de magnitude e o voto por lista aberta como os três elementos que, possivelmente, acarretariam naquele contexto.

Finda a leitura, os autores seguramente concluem que os três componentes principais que formam a base do sistema eleitoral não apenas não contribuem para o aumento da fragmentação, como, inversamente, concorrem para o fortalecimento dos partidos e candidatos (como é o caso da lista aberta) mais fortes. No que se refere à fórmula eleitoral,

*"O Brasil, a exemplo da maioria das democracias proporcionais, utiliza a fórmula D'Hondt de maiores médias. Como esta fórmula favorece os partidos mais votados em detrimento dos menos sufragados, pode-se dizer que, isoladamente, a fórmula eleitoral não é a razão da alta fragmentação da representação parlamentar no País." (NICOLAU & SCHMITT, 1995, p. 135).*

Unido a isso ele aponta para a cláusula de exclusão, qual seja, a exclusão das cadeiras que confluem sobra no Legislativo, de todos os partidos que, mesmo tendo recebido mais votos do que a quantidade de sobras, não atingiu o quociente eleitoral.

Como foi possível notar, apesar de a atual situação de fragmentação partidária ser um fato consumado, interpretações acerca de suas causas divergem entre os autores. Se, por um lado, todos os pensadores aqui estudados concordam que a permissividade das leis eleitorais tem grande influência no quadro de acentuada fragmentação partidária que se nos apresenta, por outro, ao expor as causas adicionais, dissidências começam a aparecer. O quadro se intensifica quando se problematiza as possíveis consequências dessa conjuntura. Muitas são as conclusões acerca dos efeitos do multipartidarismo na estrutura política, algumas mais otimistas, outras mais pessimistas. Expô-las-emos na seção que segue.

### 3 - Considerações sobre os efeitos da fragmentação partidária

Do colapso da democracia ao rearranjo das estratégias políticas, muitas foram as hipóteses e constatações formuladas por cientistas políticos empenhados em compreender o fenômeno do multipartidarismo brasileiro.

Faz-se importante atentar para o fato de que, ao trabalhar a fragmentação partidária, é prática comum aos autores apontar, em sistemas presidencialistas como o Brasil, o poder Legislativo como principal esfera de manifestação dessa fragmentação. Ainda que com algumas discordâncias dispersas, de modo geral, os autores consideram que "o caráter uninominal na disputa presidencial, na qual somente um único partido pode obter o controle governamental, inibe a proliferação de legendas" (REBELLO, 2012, p. 01).

A institucionalização do sistema partidário é uma preocupação recorrente na literatura analisada. Scott Mainwaring, por exemplo, julga-o volátil, instável e irregular. Na visão do autor, um sistema tão fragmentado inviabilizaria a competição, pois acarretaria no aumento do personalismo das eleições, em detrimento da solidificação dos partidos. A grande variedade de partidos criados sem respaldo social, sem base ideológica ou regional, debilitaria a criação de identidade do eleitor para com o partido. Perdendo sua faceta representativa, os partidos falhariam em sua função primordial: a criação do vínculo entre o cidadão e o sistema político.

*"Quando os partidos têm raízes sólidas na sociedade, existe um alto grau de continuidade em suas bases sociais e, portanto, nos padrões de sua geografia eleitoral. Entre 1982 e 1990, porém, o Brasil passou por uma fase de impressionante instabilidade na distribuição especial do voto. Além disso, nas pesquisas, a porcentagem de pessoas que declara ter uma preferência partidária é baixa e tem se reduzido bastante desde o final dos anos 70. Os vínculos entre partidos e interesses organizados também são tênues no Brasil" (MAINWARING, 2001, p. 128).*

Mainwaring é pessimista quanto aos efeitos que o personalismo e a negligência na criação e vínculos dos partidos podem causar na política brasileira, mais especificamente no Congresso. O autor aponta para a existência dos partidos *catch-all*, em cujas características imperam a descentralização interna, a falta de recursos materiais e de profissionalização. Infelizmente, para o autor, sua

presença é grande no Brasil. A autonomia de seus parlamentares, em detrimento à unidade do partido, cria situações de indisciplina e incoerência no interior do poder Legislativo, dificultando, acima de tudo, a *accountability* do candidato à sua instância superior, e do partido a seus representados. De fato, como atesta Marengo, "a eficácia da *accountability* eleitoral supõe que vínculos de lealdade entre partidos e seus agentes, os ocupantes de cadeiras legislativas, sejam estáveis" (MARENCO, 2009, p. 299). Porém, o autor é menos pessimista diante da situação brasileira, pois referências à migração partidária, segundo ele, também puderam ser encontradas no Congresso estadunidense e em alguns Parlamentos europeus. Marengo concorda que a migração entre partidos por parte dos candidatos é um empasse ao mecanismo da responsabilização nas eleições, pois tal manobra adiciona custos à criação de afinidade com os partidos e de acúmulo capital eleitoral, por parte dos migrantes, bem como dificulta a aquisição de informação sobre reputação partidária, por parte do eleitor. No entanto, o autor mostra que o nível de punição (neste caso, e não reeleição) para os deputados que migram de partidos, principalmente para aqueles com vínculos partidários mais longos, é maior do que para aqueles que permanecem fiéis.

Não obstante, outros autores endossam a problemática do personalismo na política brasileira. Barry Ames é mais um brasileiro que olha o sistema partidário do país com pouco entusiasmo. De acordo com o autor, o mecanismo de representação proporcional de lista aberta "personaliza a política e entrava o desenvolvimento partidário" (AMES, 2003, p. 28). De um modo geral, a perspectiva de Ames e Mainwaring é a de que a mais grave consequência da fragmentação de nosso sistema estaria no ponto chave, na razão de ser do próprio partido enquanto uma instituição: a criação de vínculo com o eleitor. Para tanto, uso a síntese de Kinzo a qual afirma que, para remediar tal situação, o sistema deveria oferecer "uma estrutura de conexão com seus representantes, aspectos que não estão inteiramente contemplados na *polity* brasileira" (KINZO, 2004, p. 28).

Para problematizar a questão da representação, Ames usa um exemplo prático muito familiar: as bancadas de interesse no interior do Congresso. Compostas por membros dos mais variados partidos, que ao adentrarem o Congresso passam a se articular e negociar individualmente (dispensando a figura centralizadora do líder partidário), as bancadas de interesse tem o respaldo teórico de representarem, diretamente, as diferentes preferên-

cias encontradas na sociedade. Na prática, temos casos como o da bancada ruralista, cujos integrantes agem em prol de interesses particulares, negligenciando a necessidade de prestar contas.

Nesse interim, o autor é categórico ao afirmar a fraqueza dos partidos a nível nacional, porém vê na articulação dos partidos a nível regional uma alternativa, em face da facilidade de responsabilização da base eleitoral para com seus representantes, dado a maior aproximação entre um e outro.

Do lado oposto, crescem as análises que apontam para uma nacionalização da política brasileira. Muitos autores concluem que passados quase 30 anos após a redemocratização, o processo de fragmentação partidária teria se estabilizado, ainda que em nível elevado, em torno de um bipartidarismo na disputa presidencial.

Carlos Ranulfo de Melo e Maria do Socorro Braga chegam a conclusões semelhantes ao perceberem que as estratégias disponíveis aos líderes partidários, juntamente com a "conexão entre as disputas estaduais e nacionais" (MELO, 2010, p. 14), moldam a competição eleitoral de tal maneira a produzir um efeito redutor – e, em alguns casos, bipartidários, na fragmentação do sistema partidário. O primeiro trabalha a noção do caráter "aninhado" da competição eleitoral, onde há presença centralizadora de um "ponto de amarração" deste sistema: as eleições presidenciais. Tancha conjuntura comportaria diversas possibilidades de movimentação por parte dos partidos e candidatos, bem como ressignificaria o papel do líder partidário que, longe de se encontrar enfraquecido, teria um papel central, tanto durante as disputas, quanto dentro do Congresso.

*"Relativamente ao parlamentarismo, os sistemas presidencialistas conferem não apenas aos eleitores, mas também aos líderes partidários um maior leque de escolha. No presidencialismo as lideranças podem optar por participar da disputa pelo governo central – com candidato próprio ou coligando-se – ou restringir sua participação à disputa legislativa (COX, 1997; SAMUELS, 2002)." (MELO, 2010, P. 18).*

*"Na democracia brasileira os partidos políticos podem escolher entre priorizar as eleições presidenciais, as eleições para os governos estaduais ou as disputas proporcionais. Mas como os jogos encontram-se imbricados, a opção pelas duas últimas não implica em uma saída do jogo principal." (MELO, 2010, p. 19)*

O cientista político André Marengo também fez

da nacionalização do sistema político, objeto de exame. Utilizando o índice de desproporcionalidade de Rose, cujos valores dos resultados variam de 0 a 1, sendo que "índices próximos a 1 indicariam uma correspondência entre a contribuição dos diferentes Estados na composição da votação nacional de partidos ou candidatos e o peso desses colégios no eleitorado nacional" (MARENCO, 2009, p. 297), o autor nos mostra que o nível de nacionalização do voto nas eleições para os cargos legislativos cresceu progressivamente entre 1990, cujo nível atingiu 0,56, e 2006, onde encontramos o valor de 0,75.

Mais adiante, Carlos Ranulfo de Melo, assim com Ames e Mainwaring, identifica o baixo grau de institucionalização do sistema partidário, e de vínculo entre político e partido, porém atenta para o rearranjo estratégico pelo qual passou o sistema partidário brasileiro, enxergando a estabilidade eleitoral nos grupos ou indivíduos políticos. Ademais, na conclusão de sua pesquisa, o autor afirma ter encontrado um alto grau de disciplina nas bancadas partidárias do Congresso, em oposição aos temores dos brasilianistas.

Fazendo coro a Melo, Braga admite a elevada competitividade produzida pela alta fragmentação, porém, dentro de um cenário que poderia se mostrar caótico, a autora também identifica traços de estabilidade, como por exemplo, um reduzido número de partidos políticos cuja relevância para a competição se faz significativa. Longe de antever uma crise partidária, a autora nos mostra que os partidos estão mais fortes do que nunca, uma vez que eles "formam as listas dos candidatos para as categorias dos pleitos proporcionais, escolhem os quadros que vão concorrer para os executivos estaduais e federal, decidem as estratégias de atuação quanto à formação de coligações eleitorais" (BRAGA, 2010, p. 251). Como se o personalismo se visse transformado em trunfo, os líderes partidários retomam a ordem e aproveitam o prestígio individual de seus atores para lançar candidaturas estratégicas e angariar votos, ao passo que articulam as bases eleitorais a nível nacional.

Atualmente, não seria arriscado apostar no efeito bipartidário causado pelo protagonismo do PT e do PSDB na arena Federal. Esse pensamento, presente em Melo e sintetizado nas palavras de Nicolau, expõe que:

*"O processo de consolidação de um quadro de alta dispersão partidária nas eleições legislativas foi acompanhado por uma bipolarização na disputa presidencial entre PSDB e PT com forças polares (MELO, 2007)." (NICO-*



LAU, 2010, p. 233).

Tal afirmação é corroborada por Fernando Limongi e Rafael Cortez, cuja observação das eleições de 2010 acarretou na conclusão de que nas eleições realmente decisivas quanto à distribuição do poder político, a tendência tem sido a concentração, ao invés da fragmentação (LIMONGI & CORTEZ, 2010). Os autores sustentam que o bipartidarismo estabilizado da disputa presidencial, decorrência do alto custo da disputa, vem regendo o tom das disputas estaduais, no que se refere à criação de blocos de aliados, onde o principal aliado regional do PT seria o PSB, e do PSDB, o DEM.

A formação de blocos de aliados, possibilitada pelas coligações no âmbito de disputa, estaria andando paralelamente a uma possível estabilização de blocos ideológicos. Assim afirma Paulo Sérgio Peres que, ao dedicar-se à investigação dos níveis de volatilidade eleitoral no Brasil, percebeu que, apesar da alta volatilidade partidária, ao separar os partidos em blocos ideológicos e, novamente, calcular o índice de volatilidade, na segunda situação os valores caem significativamente (PERES, 2002). Seria esse um indicativo de que as coligações partidárias estariam desenvolvendo as famigeradas estruturas de preferência indicadas por Sartori e idealizadas por diversos cientistas políticos no Brasil? Não se sabe. Peres chega a considerar que o sistema partidário atual, ainda que em processo de legitimação, em face dos poucos anos de experiência democrática, poderia estar começando essa organização de blocos de preferência, paralelamente à estabilização da competição em torno dos principais partidos.

André Marengo é outro que busca, através de suas pesquisas, demonstrar que algumas visões que tendem a afirmar a fragilidade da conexão entre eleitores e instituições representativas são narrativas "congeladas" (MARENCO, 2009, p. 295). O autor nos mostra que o índice de volatilidade diminuiu consideravelmente, passando do valor de 35,6, em 1990, para 9,2, em 2006 (considerando apenas os votos válidos, excluindo nulos e brancos, e desconsiderando o aumento do eleitorado). Igualmente aumentaram os números de votos válidos nesse mesmo período de tempo, indo dos 56,3, para 89,3, atingindo surpreendentes 92,4 em 2002.

Todavia, como pudemos ver ao longo do texto, há diferentes efeitos em jogo. Ainda que uma boa parte dos estudiosos do sistema político brasileiro pareça estar desenvolvendo olhares mais positivos em relação à estrutura política do país, é

importante salientar para os pontos de preocupação que ainda inquietam autores clássicos da área. Decorrências como a tendência crescente à personalização na política, com ênfase nos momentos de eleição podem vir a acarretar dificuldades, principalmente no que se refere à questão da responsabilidade, ainda que alguns autores não enxerguem com alarde tal situação. Mesmo que uma relativa estabilização dos mecanismos que compõem o sistema eleitoral e partidário possa ser notada, muitos autores aqui trabalhados não descartam o pessimismo, quando pensam a consolidação da democracia brasileira.

## Conclusão

Trazer à tona o pensamento de Sartori, para delinear a ideia de partido a ser explorada, pode parecer desconexo quando intento focar nas pesquisas realizadas por cientistas políticos brasileiros, a fim de compreender o Brasil. O intelectual italiano escreve em época e contexto muito distintos daquilo que o presente artigo visa pesquisar. Sem embargo, quando lemos a produção do autor, principalmente sua obra prima acerca dos partidos, *Partidos e Sistemas Partidários*, fica visível a influência deste (é claro, entre outros cientistas políticos) no debate brasileiro, notadamente no que se refere às expectativas quanto ao futuro de democracia brasileira, ante o atual panorama.

Vimos, ao longo deste trabalho, que tentou levantar o que de mais significativo foi discutido na literatura acadêmica acerca do sistema partidário atual, que muito das inquietações sentidas por alguns autores quanto à forma como se estruturou esse sistema no país, são como que expectativas frustradas com a realidade de que o Brasil não necessariamente se desenvolveu da maneira preconizada pelo italiano.

Naturalmente, é um consenso entre os autores e as autoras aqui estudados, que cada contexto requer um olhar particular. Não preciso me estender na exposição das muitas diferenças entre as democracias na Europa, e a democracia no Brasil. Enquanto que na Europa, os sistemas democráticos nasceram sobre anos de teorias e reflexões próprias e calcaram longos anos de consolidação, no Brasil temos uma democracia demasiado jovem, podendo sentir, tanto na sociedade quanto nas próprias bases políticas, os ecos de duas décadas de autoritarismo.

Entretanto, os fins para os quais existem os partidos, da maneira como foram apresentados por Sartori permaneceram, de certa maneira, in-

tocados. Nesse ínterim, quando passamos a problematizar o quadro do sistema político partidário brasileiro, com sua intensa fragmentação, os caminhos que levaram a ela e os efeitos dela decorrentes, um pensamento, inevitavelmente, surge: os partidos brasileiros estruturaram-se de maneira dissonante de sua própria razão de ser. Uma parte considerável de estudiosos da política brasileira encarou a situação de nosso sistema partidário com grande pessimismo. Scott Mainwaring (2001), por exemplo, ao trazer à tona a importância dos partidos na garantia de uma democracia responsiva, com garantia de *accountability*, chega a preocupar-se com a própria consolidação do sistema democrático no Brasil. Barry Ames (2003) e Maria D'Alva Kinzo (2004) tecem conclusões semelhantes quando expõe considerável preocupação com a falta de vínculo entre o cidadão eleitor e os partidos, efeito de uma particular característica da fragmentação partidária do país: o personalismo. De um modo geral, a imprescindibilidade dos partidos na manutenção de uma democracia responsiva, uma de suas principais funções, de acordo com Sartori, não estaria sendo executada aqui, na visão desses três autores.

Ainda assim, existem pontos de acordo entre autores que carregam uma visão mais otimista e os que se mantêm em dúvida. Todos parecem concordar que, de fato, o país está lentamente caminhando para um cenário mais estabilizado. Porém, tal estabilização carrega características de um quadro caótico, como por exemplo, a alta fragmentação no poder Legislativo, e a constante mudança de partidos por parte dos candidatos. Não obstante, apesar das ressalvas, muitos autores têm se mostrado otimistas com relação ao sistema político brasileiro, no sentido de enxergar neste uma articulação em direção à autonomia. Em outras palavras, o sistema político brasileiro, mais especificamente o sistema partidário, do qual estamos tratando, estaria passando por um processo de consolidação, mas de maneira particular, que, inclusive, necessitaria de uma teorização própria mais contextual, como vêm fazendo os estudiosos aqui analisados.

No caso do Brasil, se seguirmos a linha de raciocínio de Sartori, poderíamos dizer que nosso sistema partidário caracteriza-se, notadamente, pela função de participação e organização da disputa dos candidatos no período eleitoral (SARTORI, 1982), atuando no espaço eleitoral e governamental, em detrimento, poderíamos dizer, de suas funções sociais. Entretanto, encarar esse fato com pessimismo, ou não, parece ter variado de autor

para autor. Em temas de discussão sobre reforma política e crise da democracia brasileira, ao nos ater aos escritos de Carlos Ranulfo de Melo (2010), Fernando Limongi (2010) e Maria do Socorro Braga (2006), deparamo-nos com o argumento de um sistema partidário e eleitoral que, em seu processo de estruturação, teria adaptado as regras de competição política, bipartidarismo e representação à sua própria realidade. Fernando Limongi enxerga, para além da alta fragmentação, um bipartidarismo protagonizado pelo PT e pelo PSDB, dentro de uma esfera de blocos ideológicos aproximadamente coesos, ao passo que Maria do Socorro Braga faz coro a tal afirmação, apontando para o fato de que, apesar da alta fragmentação, são poucos os partidos realmente relevantes para a disputa eleitoral, principalmente a nível nacional. André Marengo (2009) também percebe de maneira positiva a maneira como se estruturou o sistema partidário brasileiro, indicando que "estabilidade e nacionalização do voto somados a punição eleitoral pela troca de legendas indicam maior relevância de legendas partidárias na estruturação do voto pelo eleitor"

Contudo, neste primeiro trimestre do ano de 2016, novas reviravoltas tomaram parte de nosso cenário político. Ante um quadro de intenso descrédito, por parte da população, na solidez desses grandes partidos, tendo os principais nomes de cada um sido envolvidos em grandes casos de corrupção, dentre os quais se sobressaem o desvio de recursos da Petrobras, o caso 'Lava-Jato', associado pela grande massa ao PT, e o esquema de caixa dois que envolveu as Furnas Centrais Elétricas, associado ao PSDB, talvez a estabilidade eleitoral em torno de ambos não seja mais algo tão seguro. Para além disso, a aprovação da abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff, por Comissão da Câmara dos Deputados<sup>3</sup>, inicia o que pode vir a ser um intenso desgaste do Partido dos Trabalhadores, após anos de substancial fortalecimento.

O que se pode concluir é que, de fato, a democracia brasileira, com os sistemas que a compõem, ainda passa por um período de consolidação. À proporção que suas estruturas vão se solidificando, mais e mais análises surgem, tentando compreender o caminho trilhado e buscando antever possíveis efeitos, vislumbrando um futuro de estabilidade. Até lá inúmeras contribuições serão feitas ao debate, o que, sem dúvida, irá colaborar para enriquecer as pesquisas na área da ciência política no Brasil, formando uma linha de pensamento autônoma, própria ao nosso contexto.

**3** Fonte: Zero Hora [http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/04/comissao-aprova-parecer-favoravel-a-abertura-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff-5775774.html]

## Referências Bibliográficas

- AMES, Barry. (2003), *Os entraves da democracia no Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- BRAGA, Maria do Socorro. (2006), *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)*. São Paulo, Editora Fapesp
- DAHL, Robert. (2005), *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornick. São Paulo, Editora USP.
- KINZO, Maria D'Alva. (2004), "Partidos, Eleições e Democracia Pós-85". *Revista RBCS*, 19, 54: 23-41.
- LIMA JR., Olavo Brasil. (1997), *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar.
- LIMONGI, Fernando & CORTEZ, Rafael. (2010), "As eleições de 2010 e o Quadro Partidário". *Revista Novos Estudos*, 88: 21-37.
- MAINWARING, Scott. (2001), *Sistema partidário em novas democracias: o caso do Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- MARENCO, André. (2009), "Desempenho Eleitoral, Voto Partidário e Responsabilização nas Eleições Legislativas Brasileiras". In: L. Rennó (Orgs), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Minas Gerais, Editora UFMG.
- MELO, Carlos Ranulfo. (2010), "Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil". *Revista Brasileira de Ciência Política*, 4: 13-41.
- NICOLAU, Jairo & SCHMITT, Rogério. (1995), "Sistema Eleitoral e Sistema Partidário". *Revista Lua Nova*, 36: 129-147.
- NICOLAU, Jairo. (2010), "Partidos e Sistemas Partidários: 1985-2009", In: R. Lessa (Orgs), *Horizontes das Ciências Sociais: Ciência Política*, São Paulo, Editora Bacarolla.
- NICOLAU, Jairo. (2012), *Sistemas Eleitorais*, 6ª Ed. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- PERES, Paulo Sérgio. (2002), "Sistema Partidário e Instabilidade Eleitoral no Brasil". *Revista Partidos no Cone Sul: Novos Ângulos de Pesquisa* 1:13-46.
- REBELLO, Maurício Michel. (2012), "A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências". São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.anpocs.org/> Acesso em: 19 fev. 2016.
- REBELLO, Maurício Michel. (2014), "A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza da responsabilidade". *Revista de Sociologia e Política*, 23, 54: 69-90.
- SARTORI, Giovanni. (1982), *Partidos e Sistemas Partidários*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro, Editora Zahar.
- SARTORI, Giovanni. (1994), *Comparative Constitutional Engineering: Na Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Londres, Macmillan Press
- TAAGEPERA, Rein & LAAKSO, Markku. (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to west Europe". *Comparative Political Studies*, 12, 1: 3-27.

Recebido em: 20 de fevereiro de 2016

Aprovado em: 26 de abril de 2016