



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Vitor Hugo Pereira da Silva

**IDENTIFICAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO NO
SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO:
O PLURALISMO POLARIZADO NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

abril de 2020



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Vitor Hugo Pereira da Silva

**IDENTIFICAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO NO
SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO:
O PLURALISMO POLARIZADO NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Ciência Política

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor José Antônio Passos Palmeira

abril de 2020

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS.

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal
CC BY-NC-SA

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho a Benício e Evla. Temos um elo de coragem e força para atravessar o Atlântico e superar as adversidades do desconhecido.

A inspiração para este projeto acadêmico tem uma fonte cristalina: minha mãe, Jasete. A meu pai, Clóvis, por estar sempre de prontidão. Aos meus irmãos, Rodolpho e Camila, pela compreensão permanente.

Este ciclo acadêmico foi construído com o apoio de pessoas e instituições indispensáveis a sua conclusão. Registro, portanto, minha sincera gratidão:

Ao Professor Doutor José Antonio Passos Palmeira, pela orientação sábia, paciente e sempre atenciosa;

Aos meus familiares pela proteção e cuidado com os nossos;

Aos meus amigos de sempre e fontes de aprendizado para a vida;

Aos companheiros de jornada Synara, Pedro e Luiz, uma amizade que se estendeu para além das fronteiras acadêmicas;

Ao corpo docente e administrativo da Universidade do Minho pela excelência na produção do conhecimento;

A Prefeitura Municipal de Batalha, por ter compreendido a importância deste ciclo e permitido o trabalho à distância.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho acadêmico e confirmo que não recorri a prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente a sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

IDENTIFICAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO NO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO: O PLURALISMO POLARIZADO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

RESUMO

Este trabalho analisa a conexão entre a ausência de identificação partidária e a elevada fragmentação do sistema de partidos brasileiro. Apresentamos uma revisão da literatura sobre partidos políticos e sistemas partidários, dando ênfase ao conceito de pluralismo polarizado desenvolvido por Sartori.

A hipótese nuclear é que o desalinhamento da sociedade com os partidos políticos é uma das causas de fragmentação do sistema partidário brasileiro. Por consequência da acentuada fragmentação desenvolveu-se na Câmara dos Deputados um pluralismo polarizado que dificulta a governabilidade no Brasil.

Metodologicamente, colhemos dados sobre preferência partidária no Brasil e à composição parlamentar na Câmara dos Deputados entre 1994 e 2018. Utilizamos, também, como balizadores da pesquisa o número de deputados federais filiados aos partidos dos Presidentes da República e o número efetivo de partidos (NEP) durante o mesmo lapso temporal.

Diante desses dados, apresentamos o arcabouço constitucional do sistema partidário e o cenário estrutural da identificação e fragmentação partidárias no Brasil com uma breve exposição do modelo de coalização que sustentou a governabilidade nos últimos anos.

O contributo da pesquisa é um indicador para mensurar o número efetivo de partidos para uma maioria simples (NEPMAS) na Câmara dos Deputados e, desse modo, averiguar se a referida casa legislativa adentrou ou não no modelo de pluralismo polarizado desenvolvido por Sartori (1982).

Palavras-chave: fragmentação; governabilidade; identificação; partidos políticos; sistemas partidários.

IDENTIFICATION AND FRAGMENTATION IN THE BRAZILIAN PARTY SYSTEM: POLARIZED PLURALISM IN THE CHAMBER OF DEPUTIES.

ABSTRACT

This paper analyzes the connection between the absence of party identification and the high fragmentation of the Brazilian party system. We present a review of the literature on political parties and party systems, emphasizing the concept of polarized pluralism developed by Sartori.

The nuclear hypothesis is that the misalignment of society with political parties is one of the causes of fragmentation of the Brazilian party system. As a result of the sharp fragmentation, developed in the House of Representatives or polarized pluralized that destabilizes and hinders the governability in Brazil.

Methodologically, we collected data on party preference in Brazil and on the parliamentary composition in the Chamber of Deputies between 1994 and 2018. We also used, as research indicators, the number of federal deputies affiliated to the Party of Presidents of the Republic and the effective number of parties (NEP) during the same period time period.

Given these data, we present the constitutional framework of the party system and the structural scenario of party identification and fragmentation in Brazil with a brief exposition of the coalition model that sustained governability in recent years.

The research contribution is an indicator to measure the effective number of parties for a simple majority (NEPMAS) in the Chamber of Deputies and, thus, to verify whether the Legislative House has entered or not has a model of polarized pluralism developed by Sartori (1982).

Keywords: fragmentation; governability; identification; political parties; party systems.

ÍNDICE

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS.....	ii
AGRADECIMENTOS.....	iii
DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE.....	iv
RESUMO.....	v
ABSTRACT.....	vi
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	ix
LISTA DE FIGURAS.....	x
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO: EXPOSIÇÃO CONCEITUAL SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS E SISTEMAS PARTIDÁRIOS.....	6
1.1. PARTIDOS POLÍTICOS.....	6
1.1.1. Perspectiva conceitual e histórica.....	6
1.1.2. Funções dos partidos políticos na sociedade.....	10
1.1.3. As tipologias clássicas.....	12
1.1.4. Partidarismo ou identificação partidária.....	13
1.2. SISTEMAS PARTIDÁRIOS.....	17
1.2.1. Definições teóricas e institucionalização dos sistemas partidários.....	17
1.2.2. A questão numérica e a classificação dos sistemas partidários.....	21
1.2.3. O fenômeno político da fragmentação partidária: o pluralismo polarizado como efeito.....	24
1.2.4. A fragmentação do sistema partidário em indicadores matemáticos.....	26
CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO DA INVESTIGAÇÃO.....	28
2.1. Focos da investigação.....	28
2.2. Metodologia e dados.....	28
2.3. Abordagem teórica e limitações.....	29
2.4. Hipóteses de investigação.....	30
CAPÍTULO III – IDENTIFICAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS POLÍTICAS.....	32
3.1. Aspectos constitucionais do sistema partidário brasileiro. Algumas intervenções legislativas e judiciais no funcionamento do sistema.....	32
3.2. Identificação e confiança nos partidos políticos brasileiros.....	40

3.3.	Fragmentação e governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão.....	50
3.4.	A fragmentação partidária na composição da Câmara dos Deputados do Brasil.	54
3.5.	O pluralismo polarizado na Câmara dos Deputados do Brasil: O indicador NEPMAS – NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARA UMA MAIORIA SIMPLES.....	58
	CONCLUSÕES	64
	BIBLIOGRAFIA	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AI – Ato Institucional

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

CESOP – Centro de Estudos da Opinião Pública

EC – Emenda Constitucional

INCT – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MPL – Movimento Passe Livre

NDEP – Número de Deputados Efetivos por Partido

NDPP - Número de Deputados no Partido do Presidente

NEP – Número Efetivo de Partidos

NEPMAS – Número Efetivo de Partidos para Maioria Simples

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UDN – União Democrática Nacional

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Número de partidos com representação no Congresso Nacional	38
Figura 2 - Preferência por algum partido político.....	42
Figura 3 - Avaliação dos partidos políticos	42
Figura 4 - Preferência entre dois partidos políticos.....	43
Figura 5 - Gráfico de identificação partidária.....	44
Figura 6 - Gráfico de preferência partidária.....	45
Figura 7 - Índice de Confiança Institucional	48
Figura 8 - Composição Partidária da Câmara dos Deputados.....	55
Figura 9 - Número de Deputados no Partido do Presidente da República (NDPP)	56
Figura 10 - Número Efetivo de Partidos (NEP)	56
Figura 11 - Número de Deputados Efetivo por Partido (NDEP)	61
Figura 12 - Número Efetivo de Partidos para Maioria Simples (NEPMAS)	62

INTRODUÇÃO

Depois de mais de duas décadas de Ditadura Militar marcadas pela repressão e o cerceamento da participação política, o Brasil elegeu por voto direto e amplo o primeiro Presidente da República em 1989. Com a promulgação da Constituição de 1988 “a eleição presidencial de 1989 marcou o final de uma longa transição que desaguara em uma profunda crise política”. (Limongi e Guarnieri *et al.*, 2004, p. 7)

O Golpe Militar de 1964 impôs restrições severas aos direitos e garantias individuais, mormente à participação político-partidária no Brasil (Codato, 2005). O regime autoritário, constrangido pela atividade de alguns partidos, editou o Ato Institucional nº 2 e instaurou o bipartidarismo no país.

(...)a eleição indireta tanto para Presidente da República quanto para Vice-Presidente, instituiu o voto aberto no Colégio Eleitoral e ampliou a margem de segurança de uma maioria do partido do governo ao reafirmar o poder de cassação de mandatos e definir que os cassados não poderiam ser substituídos. (Zavarize, 1987, p. 66).

Nesse formato, apenas os partidos MDB e Arena passaram a exercer atividades partidárias. Enquanto o MDB recebeu os quadros mais progressistas da época, o Arena deu abrigo às figuras mais conservadoras e ligadas aos militares.

O interessante é que não ocorreu simplesmente a extinção dos antigos partidos, mas, sim, a configuração de um novo sistema partidário, do qual o regime esperava obter certo nível de legitimidade política e estabilidade para exercer o seu domínio autoritário ditatorial. De fato, os militares reafirmaram o hibridismo político do regime ao se proporem a aceitar um partido que desse sustentação ao governo, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) – formada essencialmente por ex-membros da UDN –, e outro de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), tendo de forma majoritária os deputados do PTB como membros fundadores. (Soares *et al.*, 2006, p. 12)

Em 1968, com a edição do Ato Institucional nº 5, os militares fecharam o Congresso Nacional por dez meses e limitaram mais fortemente as atividades dos únicos dois partidos existentes.

O artigo 2º. do AI-5 promoveu uma dupla subtração de prerrogativas do Poder Legislativo. Primeiramente, ao conferir ao presidente a capacidade de “decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República. (Del Vecchio, 2013, p. 16)

O AI-5 inaugurou dessa maneira o período mais sombrio do regime militar, no qual a dinâmica ditatorial se impôs de forma implacável, alijando da atividade política ou simplesmente eliminando fisicamente seus opositores. Iniciou-se assim um surto autoritário do qual, aparentemente, só os duros saem vitoriosos. (Del Vecchio, 2013, p. 17).

Já em 1979 uma alteração na legislação permitiu a criação de novos partidos políticos e os anos subsequentes são marcados por mutações e o surgimento outras legendas partidárias no cenário político brasileiro (Ferreira *et al.*, 2008; Braga *et al.*, 2009). O MDB transforma-se em PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e nasce o PT (Partido dos Trabalhadores).

A Emenda Constitucional nº 25, editada em 1985, estabeleceu requisitos mais flexíveis para fundação de partidos (Braga *et al.*, 2009). Em 1988 é fundado o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).

A eleição de 1989 se deu num contexto de forte rejeição ao governo em exercício. Após o que foi considerado um "estelionato eleitoral", com o Plano Cruzado em 1986, e sem conseguir baixar a inflação de patamares quase astronômicos, o governo Sarney não mais recuperou sua popularidade. O PMDB - que, após criticar sistematicamente a política econômica dos governos militares, havia apoiado o governo Sarney e ajudado a implementar o Plano Cruzado, sendo beneficiado por isso nas eleições de 1986 - também sofre uma forte perda de popularidade. Isto irá fortalecer, inicialmente, as alternativas à esquerda (...) O desgaste de Sarney e do PMDB irá se manifestar, além disso, numa divisão interna deste partido: em 1988 parte expressiva do partido irá formar o PSDB. (...) Por ser a primeira eleição direta para presidente após quase 30 anos, disputada em dois turnos e num contexto de consolidação de um novo sistema partidário, um grande número de candidaturas se apresentou para disputar o primeiro turno. (Carreirão, 2000. p. 53)

A redemocratização consolidou constitucionalmente os partidos políticos como instrumentos de representação e implantou um sistema partidário aberto à criação de novas siglas. Nesse contexto, o que se constatou ao longo da história política brasileira dos últimos trinta anos foi uma ampla fragmentação do sistema partidário, com uma maioria de partidos de baixa representatividade e grave instabilidade política na formação das bases de apoio parlamentar ao executivo.

As elites políticas, por sua vez, também estavam diante de alguns desafios, dentre eles, criar e estruturar novos partidos em todo território nacional, exigência da legislação partidária. E, além disso, adaptar-se ao recém-inaugurado panorama plural da competição política, buscar um diferencial que lhes conferisse um perfil programático ou ideológico, tornar o partido conhecido do eleitorado e, sobretudo, conquistar seu apoio. No âmbito desse processo, lideranças foram reintegradas à vida pública, beneficiadas pela anistia, e procuraram se restabelecer e conquistar seu espaço na disputa política. Além disso, novos atores políticos surgiram e entraram no mercado eleitoral. (Ferreira *et al.*, 2008, p. 433).

Assim, duas questões estão presentes na análise científica da política brasileira. A primeira diz respeito à identificação partidária, ou seja, a relação dos eleitores com os partidos (Ferreira *et al.*, 2008). O partidarismo é estudado para compreender a institucionalização dos partidos e estabilidade do sistema partidário. A segunda é o acompanhamento do grau de fragmentação partidária como consequência da ausência de identificação e como causa de fragilidade governativa.

A história política do Brasil indica que os eleitores não se identificam com os partidos políticos, mas com a figura de líderes. Segundo Carreirão (2009, p. 191 apud Limeira *et al.*, 2010), os eleitores decidem seu voto a partir da imagem política que os mesmos formam de seus candidatos. Dessa forma, “a orientação do voto depende da relação do eleitor com os candidatos, em função dos atributos simbólicos destes, que são difundidos pelos meios de comunicação” (Limeira *et al.*, 2010:48).

Sáes *et al.* (2002) apresentam tal fenômeno como a personalização da política, que faz com que os cidadãos deem menos importância aos partidos como instrumentos do sistema político e sim mais importância as lideranças.

A redemocratização acentuou a proliferação de siglas e a migração partidária, clarificando os laços frágeis entre partidos e sociedade. A quantidade e a curta existência das organizações partidárias

dificultaram a criação de vínculos com os eleitores. A complexidade do sistema partidário dificultou a adesão dos eleitores aos partidos. (Kinzo, 2005)

Não por acaso, as graves crises políticas ocorridas entre 1988 e 2018 coincidem com o enfraquecimento dos partidos e a fragmentação do sistema. Nesse período, o Brasil testemunhou o afastamento de dois Presidentes da República. A primeira grande crise democrática acontece em 1992, com o então Presidente Collor renunciando ao cargo para evitar o processo de impedimento. Em agosto de 2016 a Presidente Dilma é afastada definitivamente de suas funções após o transcurso do processo de impeachment.

O recente período democrático brasileiro tem sido apreendido como o resultado da combinação do pior dos mundos possíveis: partidos pragmáticos e atomizados com representação proporcional (Lamounier: 1992, 1994, 1999; Lamounier & Meneguello: 1986; Mainwaring: 1995, 1999). Este tipo de arranjo institucional criaria incentivos ao pluralismo polarizado (Sartori: 1968, 1970, 1972, 1975) e, assim, à radicalização ideológica e à violência política (Huntington: 1975; Powel Jr.: 1994), ou a crises crônicas de governabilidade (Lamounier: 1992, 1994). Desta forma, vários analistas continuam cépticos quanto às possibilidades da democracia no Brasil, dado que se mantêm convictos de que nossos partidos continuariam débeis e pouco representativos (Mainwaring & Scully: 1994, 1995; Mainwaring: 1995, 1999; Lamounier: 1991, 1999; Roberts & Wibbels: 1999), ou seja, de que nossos partidos continuariam incapazes de estruturar minimamente as preferências políticas dos eleitores e de que estes, por sua vez, seriam idiossincráticos, volúveis. As conseqüências práticas disto seriam expressas por um comportamento eleitoral inconsistente, errático. Isto significaria que os eleitores, a cada nova eleição, escolheriam partidos diferentes, sem qualquer coerência ideológica orientando suas votações. (Peres, 2002, p. 5)

Entre 1995 e 2016, dois partidos tiveram protagonismo no cenário político brasileiro, o PSDB e o PT. Ambos governaram com amplas coalizações partidárias, desconsiderando o posicionamento ideológico dos aliados de ocasião. A governabilidade foi o vetor da ação política que justificou a formação de coalizões sem qualquer critério programático ou ideológico. A consequência disso é que a estabilidade governativa também era precária, mas foi suficiente para garantir o cumprimento dos mandatos executivos.

Nesse contexto político é necessário analisar as características estruturais do sistema partidário brasileiro para responder as seguintes questões: 1) Há conexão entre a ausência de identificação do corpo social com os partidos políticos e a elevada fragmentação do sistema partidário brasileiro? 2) A fragmentação partidária no Brasil gerou um pluralismo polarizado na Câmara dos Deputados do Brasil?

O pluralismo polarizado ou extremado é um multipartidarismo de alta polarização ideológica caracterizado por tendências centrífugas, oposição irresponsável e competição desigual. (Sartori, 1982)

A dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo realizaremos uma breve revisão bibliográfica sobre partidos e sistemas partidários, apresentando a origem, conceitos e classificações dessas duas instituições clássicas da ciência política. Na segunda parte, traçaremos o enquadramento da investigação expondo o foco, metodologia, abordagem teórica e as hipóteses de investigação. No terceiro capítulo, avaliaremos o sistema partidário brasileiro à luz da Constituição Federal de 1988 e das últimas reformas constitucionais. O capítulo apontará o grau de confiança e identificação dos eleitores com os partidos políticos e trará os contornos da fragmentação partidária brasileira entre 1994 e 2018, analisando as consequências desse fenômeno na Câmara dos Deputados do Brasil.

Obviamente que a presente investigação não pretende abordar todas as questões inerentes ao funcionamento do sistema partidário brasileiro. Entretanto, o objetivo central é buscar compreender se a engrenagem de partidos no Brasil adentrou em um ciclo vicioso onde a desconfiança nos partidos gera mais fragmentação e se esta, por sua vez, impõe um cenário de pluralismo polarizado no parlamento federal.

CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO: EXPOSIÇÃO CONCEITUAL SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS E SISTEMAS PARTIDÁRIOS

1.1. PARTIDOS POLÍTICOS

1.1.1. Perspectiva conceitual e histórica

O processo democrático é construído a partir da participação do povo nas escolhas coletivas. O marco inicial de democracia no mundo antigo é Atenas no século 5 a.C. Nessa quadra histórica, o poder passou dos palácios para a praça pública e adquire transparência e visibilidade. Nasce, assim, a democracia, um novo modo de pensar e praticar o poder. (Ribeiro, 2002).

Desde os gregos até nós, a ideia de que a democracia significa “governo do povo” ou “governo da maioria” tem um significado que via de regra denota um governo voltado para a distribuição mais equitativa do poder e da riqueza social. Todavia, entre a cidade-Estado e o Estado moderno, o conceito de democracia sofreu deslocamentos importantes que proporcionam grande diversidade de abordagens que ora se aproximam, ora se distanciam, de seu modelo inicial. (Menezes, 2010, p. 21)

Para Duverger (1970) o desenvolvimento dos partidos aparece associado ao da democracia com a extensão do sufrágio popular. Na democracia representativa, os partidos políticos funcionam como um elo entre o cidadão e o futuro governo. Quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais se faz necessário enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção.

Os primeiros agrupamentos políticos remontam ao século XVII. Os mais antigos são os dois ingleses Tory e Wigh. O primeiro defendia a ideia de prerrogativas reais e a Igreja Anglicana. Já o Wigh atacava o anglicanismo e promovia os direitos do Parlamento contra as regalias reais. Eram, portanto, movimentos de opinião distantes do exercício do poder. Mais tarde, transformaram-se nos partidos conservador e liberal. (Fernandes, 2010)

Há mais de cem anos, os estudiosos da política reconhecem a importância e a necessidade dos partidos políticos para o funcionamento dos regimes democráticos. É por meio deles que

as democracias se estruturam e a competição política se organiza. Embora exista muita divergência sobre como as agremiações políticas funcionam e se comportam, há praticamente um consenso em torno de sua importância para a viabilidade das democracias representativas. Nesse sentido, ainda no final do século XIX, James Bryce concluiu o seguinte: “Os partidos são inevitáveis. Nenhum país livre não conta com eles. Ninguém até agora demonstrou como os governos representativos podem funcionar sem eles. Eles ordenam o caos para a multidão de eleitores. (Amaral, 2013, p. 12)

O conceito de partido vem do latim, do verbo *partire*, que significa dividir. Mas não faz parte, de nenhuma maneira expressiva, do vocabulário político até o século XVII. (Sartori, 1982)

Em 1770, Burke definiu o partido político como “um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, como base em algum princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo”. (Bonavides, 2000, p. 397)

Em escritos de 1925, Michels (2001) descreve o partido político moderno, no sentido político do termo, como uma organização de combate.

[...] A lei sociológica fundamental que rege inelutavelmente os partidos políticos [...] pode ser formulada assim: a organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que os delegam. (Amaral, 2010, p. 13)

A definição de Duverger (1970) considera que um partido não é uma comunidade, mas um conjunto de comunidades, uma reunião de pequenos grupos disseminados através do país (secções, comitês, associações locais etc), ligados por instituições coordenadoras.

Por fim, Bonavides (2000) conceitua o partido político como uma organização de pessoas que inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para a realização dos fins propugnados.

Quanto à origem, Duverger (1970) distingue os partidos de origem eleitoral e parlamentar e de origem exterior.

Na primeira, a origem dos partidos está na criação de grupos parlamentares, depois no surgimento de comitês eleitorais. A partir da ligação e coordenação dessas duas células, nascem os partidos políticos. Enquanto os grupos parlamentares coordenavam a atividade dos deputados, os

deputados se esforçavam para consolidar seu próprio comitê eleitoral e garantir a renovação do mandato. Como os comitês estavam conectados pelos deputados eleitos havia, naturalmente, colaboração para a formação dos grupos parlamentares. Quando essas relações transmudam-se do plano pessoal para o institucional surgem os partidos. (Duverger, 1970)

Os primeiros grupos parlamentares se transformaram em grupos ideológicos. Além dos fatores locais e ideológicos, esses grupos eram movidos pelos interesses individuais. A ocupação de espaços ministeriais foi fator de aglutinação de energias parlamentares. Grupos nas assembleias francesas formavam coalizões de ministériáveis. Na Inglaterra, os ministros asseguravam maiorias mediante compra dos votos, tendo na própria câmara um lugar para pagamento de prêmios aos parlamentares após o escrutínio. (Charlot, 1982)

Os comitês eleitorais surgem pelo enquadramento de novos eleitores em decorrência da extensão do sufrágio popular. Além disso, sentimentos igualitários e a oposição às elites sociais movem a criação dos comitês. A criação dos comitês eleitorais pretende formar e tornar conhecidas novas elites políticas. (Charlot, 1982)

Já origem exterior dos partidos está vinculada a uma instituição preexistente com atuação distante das eleições e do parlamento. Agrupamentos, associações e sindicatos são os exemplos mais comuns. O Partido Trabalhista britânico surgiu após congresso das Trade-Unions de 1899 de criar uma organização eleitoral e parlamentar. Na origem exterior dos partidos políticos há uma influência das sociedades de pensamento, dos agrupamentos estudantis e de intelectuais, bem como das igrejas. Além desses organismos, os agrupamentos industriais e comerciais (bancos, indústrias, empresas, instituições patronais, etc) também foram responsáveis, ao longo da história, por criação de partidos. (Duverger, 1970)

Os partidos de criação externa apresentam características distintas dos partidos criados no ciclo eleitoral e parlamentar. Os primeiros são geralmente mais centralizados que os segundos. Os de criação externa nascem a partir da cúpula, ao passo que no ciclo eleitoral e parlamentar partem da base. Os partidos de criação externa são geralmente mais coerentes e mais disciplinados que os partidos de criação eleitoral e parlamentar. Os primeiros dispõem de uma organização preexistente que une naturalmente todas as suas células de base, enquanto que o partido de origem eleitoral e parlamentar são obrigados a estabelecer esses laços de todas as peças a partir da coexistência de alguns deputados no seio do mesmo parlamento. (Duverger, 1970)

Duverger (1970) observa que a criação eleitoral e parlamentar corresponde a um tipo antigo, enquanto que a criação externa a um tipo moderno. Até 1900 a maioria dos partidos seguia o modelo eleitoral e parlamentar. A partir do início do século XX a criação parlamentar assume caráter de exceção.

Em outra perspectiva, Sartori (1982) descreve a transição de facções para partidos apresentando as concepções de três teóricos: Bolingbroke, Hume e Burke. Bolingbroke acentua que o governo pelo partido deve terminar sempre no governo de uma facção, sendo o partido um mal político, e a facção é o pior de todos os partidos. O referencial de Hume seguiu semelhante ao de Bolingbroke, expressando que percebia um desejo universal de abolir essas distinções de partido que mantinham posições opostas em relação ao que é essencial no governo. Os defensores da monarquia sustentavam que todas as ligações políticas são, pela própria natureza, facciosas.

Burke, em sentido contrário, afirmava que as ligações políticas são necessárias ao dever público. A ideia de partido político de Burke parte da premissa que a diversidade e a dissensão são compatíveis com a ordem política. Assim, os partidos ultrapassam as facções porque se baseiam não apenas em interesses e afetos, mas, principalmente, em princípios comuns. Enquanto nos partidos há uma generosa luta pelo poder, nas facções há uma luta mesquinha e interessada por cargos e emolumentos. Essa elaboração tinha um alvo bem definido: os homens do rei. Estes defendiam que o partido deveria ser totalmente eliminado. (Sartori, 1982)

É indispensável registrar que quando os juristas constitucionalistas começaram a se ocupar da teoria constitucional, os partidos foram mantidos no limbo e só adquiriram definição legal depois da segunda guerra mundial. Isto porque, os partidos não eram partidos, mas partes contra o todo e não partes do todo. (Sartori, 1982)

Até serem reconhecidos constitucionalmente como instituições inseridas no sistema democrático, os partidos políticos passaram da clandestinidade à constitucionalização. A inserção dos partidos políticos nas constituições é consequência da atuação dessas organizações no corpo social como instrumentos de canalização de interesses. Apesar dos fortes ataques aos partidos políticos nas democracias contemporâneas, estes ainda seguem sendo reconhecidos constitucionalmente como essenciais ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito.

1.1.2. Funções dos partidos políticos na sociedade.

O alvo primordial dos partidos políticos é o exercício do poder. Esse fim condiciona todas as outras funções dos partidos e os distingue dos grupos de interesses e grupos de pressão. Os partidos políticos são, portanto, a manifestação política especializada da sociedade.

Há duas funções próprias dos partidos políticos: a articulação e a agregação de interesses. A função de articulação consiste em expressar e vocalizar os interesses, transferindo-os para a arena político-institucional. Já a agregação de interesses move-se nos esforços de representação para que os partidos somem demandas diversas, de maneira a dar-lhes peso e significação. (Almond *et al.*, 1966)

De acordo com a sistematização das funções das legendas elaborada por Key (1964), pode-se estudar os partidos no eleitorado, os partidos como organizações e os partidos nos governos. As funções dos partidos entre os eleitores seriam educar os cidadãos, mobilizá-los para a participação, criar símbolos para identificação e fidelidade e simplificar a escolha do voto. Enquanto organizações, os partidos deveriam recrutar as lideranças para a ocupação dos governos, treinar a elite política, articular e agregar interesses políticos. (Veiga, 2007, p. 342).

Aguiar (1990) enumera três funções dos partidos no que se refere à ação política. A primeira função, relacionada à especialização, obriga o partido a refletir criticamente sobre suas rotinas, sobre a evolução da sociedade e sobre suas condições de eficácia. A segunda, inerente à dinâmica de competição interna, impõe um modo de seleção dos dirigentes tendente a eliminar os que se mostram incapazes de se ajustar às novas condições de ação política. A última funcionalidade decorre da competitividade dos sistemas partidários nas democracias pluralistas que, nesse ambiente, empurra para eliminação os partidos que se revelarem presos a concepções de ação política que se tenham revelado inoperantes.

O exercício das funções sociais partidárias tem como alvo a concretização de três finalidades: tradução, socialização e canalização. Na tradução, os interesses e expectativas sociais assumem um significado político expressado pelos responsáveis e dirigentes. A socialização corresponde ao processo de difusão dos interesses e expectativas da agenda política ao público, explicitando as condições da ação política, os limites à satisfação desses objetivos e a necessidade de estabelecer e de respeitar os processos de negociação política. A canalização é a passagem ordenada desses objetivos e interesses para decisões políticas pelos canais democráticos apropriados. O conjunto formado por estes papéis

sociais e por estas finalidades é específico dos partidos, constitui o seu código de diferenciação em relação às outras entidades sociais. (Aguiar, 1990)

Fernandes (2010) acentua que os partidos desempenham funções de articulação de interesses, manutenção e de responsabilidade política. A articulação de interesses funciona para construir uma base de apoio na sociedade. A função de manutenção modula a máquina partidária, as conjunturas políticas, enquanto que a responsabilidade política desenha a participação nas esferas de poder. Os partidos políticos, como variáveis independentes, desempenham a função tribúncia e a função da crítica política. Na primeira, exploram os descontentamentos para alargar as bases de apoio. Na segunda, apresentam alternativas pela formulação de programas políticos e a renovação dos quadros partidários.

No exercício dessas funções os partidos identificam a agenda política e gerem os conflitos por mediação. Depois, orientam politicamente a sociedade e interferem na produção legislativa com a finalidade de implementarem políticas públicas alinhadas com o conteúdo programático.

Outra função essencial aos partidos políticos é a comunicação. A capacidade de comunicar, seja nos meios tradicionais quanto nas mídias virtuais, é indispensável à atividade partidária, vez que mobiliza um público definido. O público, por seu turno, expressa as posições programáticas e assegura a orientação e parte da identidade do partido.

Os partidos precisam reduzir o custo da informação, provendo os eleitores com informações importantes e de fácil assimilação. Eles devem ainda propor discussões políticas junto à opinião pública e evidenciar determinados temas, a respeito dos quais também devem se posicionar e justificar sua postura. Os partidos devem envolver os cidadãos no processo eleitoral e motivá-los para o voto, o que pode ser de maneira direta ou indireta. A maneira direta consiste em fazer um apelo para o voto. Já indiretamente, o partido pode investir em despertar ou reforçar a simpatia ou fidelidade entre os eleitores. (Veiga, 2007, p. 342)

Entretanto, há mudanças nesse cenário. Para expandir o eleitorado, os partidos políticos acabam por criar uma indiferenciação programática que destrói a identidade partidária e acarreta movimentos desencontrados de partidos e eleitores. (Aguiar, 1990)

1.1.3. As tipologias clássicas.

São inúmeras as tipologias dadas aos partidos. Isto porque, as classificações partem do contexto histórico-político a partir do qual o sistema de partidos é constituído. Essas razões peculiares impedem tipologias padronizadas. Assim, avaliaremos as tipologias sem, contudo, atribuir juízo de correção a essas classificações. A utilidade de cada tipologia depende da formatação social e política que está inserida.

A classificação mais difundida e analisada pelos teóricos é a de Duverger (1970). Trata-se da distinção entre partidos de quadros e partidos de massa. Enquanto o partido de quadros reúne individualidades com influência e prestígio sócio-econômico, o partido de massas procura reunir uma quantidade expressiva de filiados para construir a substância existencial do partido. Essa ideia associa os partidos de quadros ao sufrágio censitário da democracia iniciante e os partidos de massas à sociedade industrial e ao sufrágio universal. Nesse sentido, ao partido de quadros corresponde de fato o “partido de representação individual”, ao partido de massas, o “partido de integração”.

Os partidos de massas exercem atração sobre o público contribuinte que permite o funcionamento partidário e o desenvolvimento de campanhas eleitorais. Esse público, por meio de educação política, aprende que a mobilização é a forma de intervir na vida do Estado.

Os partidos de quadros atendem a premissas diferentes, reúnem pessoas ilustres para preparar e conduzir eleições. São elementos influentes, com alguma distinção técnica e notável poder econômico, que servirão caução ao partido e ao movimento político. Utilizam o financiamento capitalista de doadores privados, industriais, banqueiros, ou grandes comerciantes para cobrirem as despesas de campanha. (Duverger, 1970)

Entretanto, essa tipologia apontada por Duverger, mesmo com as modificações estruturais posteriores, não preencheu lacunas. Assim, Otto Kirchheimer propõe o partido de reunião ou *catch-all party*. Não são partidos de representação individual, como também não são partidos de integração social. São partidos de intensidade ideológica frágil e situados tanto à esquerda, quanto à direita ou no centro. O autor criticou Duverger por consagrar sua preferência ideológica e antecipar a decadência dos partidos de quadros, revelando com seu *catch-all party* uma visão ideal da democracia do consenso, tendo nessa tipologia um arcabouço moderno de partido. (Charlot, 1982)

Charlot (1982), por sua vez, propõe a seguinte trilogia: partidos de notáveis, partido de militantes e partido de eleitores. Essa classificação tem substrato no perfil daqueles que escolhem os

partidos políticos. Pode-se, assim, distinguir os partidos voltados basicamente para os notáveis, o que vêem prioritariamente seus militantes e os que se baseiam primeiramente em seus eleitores.

A classificação contemporânea sugerida por Fernandes (2010) insere os partidos de integração social, junto com os partidos de quadros e os partidos de massa. No primeiro estão os sociais-democratas e trabalhistas. No partido de quadros os conservadores e liberais e nos partidos de massas os socialistas especializados em uma dimensão democrática e os totalitários (comunistas e fascistas) noutra ponta autoritária.

As mutações políticas atingiram os partidos e várias são as distinções dos partidos de massas e de quadros do século passado. A busca por novos seguimentos eleitorais gerou um alargamento das posições dos partidos em questões estratégicas. Assim, as posições ideológicas ficaram mais frágeis para atender um público diverso e viabilizar a sobrevivência eleitoral.

Noutra seara, as inúmeras formas de comunicação social transformaram a ação dos partidos para concorrerem com grupos de pressão e entidades políticas da sociedade civil. Essas alterações estruturais atingiram a atividade política e minaram o protagonismo das siglas no embate político. E por essas razões, as novas tipologias devem considerar as circunstâncias sócio-políticas contemporâneas, incluindo como critério a construção de uma identificação partidária.

1.1.4. Partidarismo ou identificação partidária.

A ligação dos eleitores com os partidos políticos é um dos indicadores mais relevantes de uma democracia representativa. Essa conexão pode revelar a força de um sistema partidário, bem como a relevância de um governo e dos atores políticos. Esse fenômeno pode ser denominado de partidarismo ou identificação partidária. Quando os eleitores conseguem enquadrar suas preferências a partir de um referencial partidário, o partidarismo pode ser visto como uma atitude política estável e efetiva. (Druckman, 2001)

A identidade partidária pode ser entendida como uma associação psicológica que as pessoas travam com um partido a partir de suas percepções, valores ou comportamentos (CAMPBELL et al, 1960). (...) Ainda de acordo com a corrente psicológica do comportamento político, na medida em que um eleitor se identifica com um partido, ele passa a ver a política a partir da perspectiva partidária. Isso quer dizer que ele tende a se simpatizar mais com os líderes desse partido do que com os das demais legendas, tende a preferir as políticas propostas pela

agregação frente às defendidas pelas demais e, diante de um assunto novo, a respeito do qual ainda não tenha opinião formada, busca se informar sobre a orientação do partido com que tem afinidade. (Veiga, 2007, p. 342 – 343)

A análise científica da manifestação político-eleitoral é marcada por três modelos de investigação: a) modelo sociológico; b) modelo psicossocial e c) modelo econômico.

A escola sociológica, frequentemente identificada como Escola de Columbia, tem como a principal referência o Bureau of Applied Social Research da Universidade de Columbia. O modelo psicossocial desenvolvido na Escola de Michigan, tendo como referencial o trabalho de Campbell, Converse, Miller e Stokes (1960), que faz da identificação partidária o principal factor explicativo do comportamento político. E, por fim, a teoria da escolha racional, denominada como modelo de voto econômico, cujo marco fundador é o trabalho de Anthony Downs (1957) e que coloca a ênfase em variáveis como racionalidade, escolha, incerteza e informação. (Antunes, 2008).

As investigações sobre o comportamento político inseriram os partidos no núcleo de estudos da Escola de Michigan para compreender a continuidade do comportamento eleitoral nos contextos socioeconômicos e nas avaliações dos cidadãos em relação aos candidatos. Para captar esse alinhamento do eleitorado norte-americano com os partidos políticos, que se manifesta em escolhas relativamente consistentes e estáveis, a Escola de Michigan introduziu o conceito da identificação partidária. (Speck et al., 2015)

Para este trabalho o modelo da Escola de Michigan e o desenvolvimento do conceito de identificação partidária são de crucial importância para elucidar como o comportamento político atinge o sistema partidário.

Esse conceito tem dificuldade de esclarecer como sujeitos identificados com um partido se abstem ou até votam em outra sigla. A justificativa para essa conduta política é que a identificação partidária funcionaria como um mero atalho cognitivo e não como uma identidade social, inexistindo, portanto, uma ligação sólida entre os eleitores e os partidos políticos. De modo contrário, a identificação partidária é concebida como uma afinidade psicológica, estável e duradoura em relação a um partido político, que não se traduz necessariamente numa ligação concreta, designadamente, inscrição, militância ou votação consistente e sistemática nesse partido. Nesta perspectiva, a identificação partidária é uma forma genuína de identificação social (Antunes, 2008)

Para Almond (1965) a socialização política e a regularidade de expressão dos padrões interiorizados explicam a estabilidade dos padrões agregados de votação. Ao votar, o eleitor expressa

uma identidade com o mundo da política. Essa identidade é estável e orienta as escolhas do eleitor a cada votação.

A identificação partidária tem uma explicação política baseada na experiência como eleitor e, desse modo, sua identificação pode ser resultante de sua socialização política. Assim, a experiência política constrói a identificação partidária a partir do resultado de sua avaliação dos acontecimentos políticos. Se os partidos se posicionam favoravelmente em relação a interesses definidos então se pode esperar que a maioria dos cidadãos avaliem consistentemente as siglas, o que produziria um contínuo fortalecimento da identificação partidária. Se, porém, os partidos são inconsistentes ao longo do tempo, a identificação dos cidadãos pode flutuar. (Fiorina, 1981)

Portanto, esse conceito capta um sentimento de proximidade do cidadão com determinado partido político. A identificação partidária é o produto da socialização política e representa um conjunto de predisposições políticas e de atitudes básicas que conduz à estabilidade e consistência o vínculo entre o corpo social e os partidos políticos. Por esse motivo, a literatura internacional usa o mapeamento da identificação partidária como uma das grandes chaves para entender as relações entre eleitores e partidos políticos. (Speck, 2016)

Para Bardi (2010) três processos específicos tiveram grande impacto sobre os partidos e os sistemas partidários. O primeiro é o processo de alinhamento na onda de transições e consolidações democráticas do final do século XX. O segundo é o processo de desalinhamento nas democracias estabelecidas, marcado por níveis cambinates de volatilidade e comparecimento eleitoral, bem como pela erosão do empenho e engajamento dos partidos políticos convencionais. O último processo e mais recente, diz respeito a experiência mais limitada de um possível realinhamento em democracias estabelecidas.

Análises demonstram que o declínio do partidarismo tem efeitos reais e substanciais sobre o comportamento político. Os resultados sugerem um desalinhamento nas democracias europeias. A tese do desalinhamento sustenta que os laços partidários sofrem uma erosão geral em consequência da modernização social e política. Uma combinação de fatores individuais e sistêmicos estão a transformar as democracias industriais avançadas. (Dalton et al., 2003)

A minimização do conteúdo programático dos partidos políticos nas últimas décadas inibiu a organização partidária como difusora de informações aos cidadãos, diminuindo o papel do partido como atalho informacional. Tal perda de identidade partidária gera sérios desafios à democracia representativa. (Rebello, 2015)

Alterações no ambiente político tem contribuído para o enfraquecimento dos partidos nos regimes democráticos. Novas ferramentas de comunicação e movimentos políticos organizados disputam a articulação de interesses com os partidos políticos.

Os próprios partidos sofrem mudanças, concedendo maior ênfase aos seus líderes e organizando campanhas menos dependentes dos membros partidários. Os líderes, mais do que os partidos, são hoje muitas vezes o ponto central das campanhas eleitorais. A fragmentação partidária indica um padrão de enfraquecimento dos laços partidários e de crescente desalinhamento. A ausência de lealdade partidária pode tornar os eleitores mais vulneráveis à manipulação e aos apelos demagógicos. (Dalton, MacAllister, Wattenberg, 2003)

É a perda de identidade dos partidos que provoca a flutuação do eleitorado ou é o eleitorado flutuante que obriga os partidos a adotarem estratégias abrangentes que lhes afetam a identidade? A estratégia de aglutinação de segmentos diversos do eleitorado permite a conquista do poder, mas tem como consequência a rápida desvalorização das identidades partidárias e das ligações entre os partidos e as posições ideológicas. O resultado global desse processo conduz a uma elevada instabilidade dos comportamentos eleitorais. (Aguiar, 1990)

Kinzo (2004) defende que a intensa fragmentação e a falta de nitidez do sistema partidário fazem com que os eleitores tenham dificuldade em fixar os partidos, distingui-los e, assim, conseguir criar identidades partidárias. Enquanto a identificação partidária é uma referência para a tomada de decisões políticas, o desalinhamento provoca o declínio dos partidos políticos em razão do meio político mais fluido e propenso a novas perspectivas políticas.

Philip Converse e Georges Dupeux (1962) defenderam que quando os cidadãos se identificam com um partido a probabilidade de serem atraídos por novos partidos e líderes demagógicos é menor. A existência de laços partidários minimiza o impacto dos acontecimentos políticos de curto prazo e limita migração para novos partidos e personalidades políticas. Portanto, o partidarismo funciona para estabilizar os alinhamentos políticos e a enfraquecer as mudanças súbitas.

É, portanto, um circuito de fragilidade onde a ausência de identidade partidária produz mais fragmentação no sistema de partidos. Um sistema fragmentado impõe obstáculos ao cidadão na tarefa de se identificar com algum partido, desse modo, estabelecer as distinções entre eles.

1.2. SISTEMAS PARTIDÁRIOS

1.2.1. Definições teóricas e institucionalização dos sistemas partidários.

Sistema é um conjunto de elementos interdependentes, quer dizer, ligados entre si por relações tais, que, se uma delas é modificada, as outras também o são e, por consequência todo o conjunto é transformado (Lapierre, 1998).

Não é diferente com os sistemas partidários.

Nesse sentido, é útil entender os sistemas partidários para compreender adequadamente os partidos – e não apenas o inverso. É evidente que diferentes tipos de partidos estão sendo muito mais observados do que foram no passado. O interesse acadêmico tem focalizado na formação e consolidação dessa mudança partidária. Se há diferentes tipos de partidos, então é provável que haja diferentes tipos de relações entre partidos. (Bardi *et al.*, 2010)

Um sistema partidário é um conjunto de partidos que interagem de maneiras padronizadas. Essa definição implica três diferenças entre sistemas e não sistemas. Primeiro, como Sartori (1976) mostrou, um sistema deve ter pelo menos dois elementos constitutivos; portanto, precisa ter ao menos dois partidos. Segundo, a noção de interações padronizadas sugere que há algumas regularidades na distribuição do apoio eleitoral por partidos ao longo do tempo, mesmo que alguns deles ascendam e outros declinem. Terceiro, a idéia de um sistema implica alguma continuidade nos componentes que o formam. Portanto, “sistema partidário” implica alguma continuidade nos partidos, ou seja, a institucionalização das agremiações. (Mainwaring, 2005, p. 252)

A literatura internacional sobre sistemas partidários retrata a percepção dos partidos como atores sócio-políticos e considera as interações entre eles como uma derivação dos padrões comportamentais no interior das diversas sociedades. Segundo Lipset e Rokkan (1960), os partidos refletem o conflito entre diferentes grupos sociais, sendo uma expressão moderna da luta de classes na democracia moderna.

Já a produção acadêmica liderada por Dahl (1966) e Sartori (1982) analisou os sistemas partidários sob o prisma do parlamento, com as interações no interior do legislativo. Estudos recentes (Blondel e Cotta, 1996), baseados na formação de coalizões, centraram nas interações da arena

governamental. Somente pela integração dos três contextos em uma teoria unificada é que se poderá compreender os parâmetros dos sistemas partidários. (Bardi *et al.*, 2010)

Para Duverger (1970), as formas e as modalidades de coexistência entre os partidos definem o “sistema de partidos”, exceto nos Estados de partido único. Assim, os sistemas de partidos são o resultado de fatores numerosos e complexos, uns próprios a cada país, outros gerais.

(...) a importância do tema e a escassez de estudos e de modelos mais profundamente desenvolvidos até aquele momento fizeram com que o texto de Duverger assumisse, desde logo, a posição de uma obra teórica e metodológica fundadora de um relevante marco de pesquisa. Portanto, sua ascensão quase imediata ao status de clássico deveu-se, principalmente, às inovações analíticas importantes trazidas pelo autor à área dos estudos partidários. (Silva, 2016, p. 139)

A tradição e a história, as crenças religiosas, a composição étnica e as rivalidades nacionais como variáveis que estruturam um sistema. O teórico enumera, ainda, três fatores gerais comuns na formação das divisões partidárias: fatores sócio-econômicos, fatores ideológicos e fatores técnicos. O primeiro refere-se a influência das classes sociais sobre os partidos. Os fatores ideológicos correspondem, em certa medida, às posições de classe. O fator técnico essencial é o regime eleitoral, porquanto a forma de escrutínio orienta no mesmo sentido as estruturas de todos os partidos de um país. (Duverger, 1970)

Influente estudo de Lipset e Rokkan (1967) explicitou o papel das clivagens sociais na formação e consolidação dos sistemas partidários. Essa publicação identificou quatro espécies de clivagens: 1) centro-periferia; 2) estado-igreja; 3) rural-urbano e 4) patrões-trabalhadores. Esta tese assegura que a estrutura dos sistemas partidários decorre das tensões sociais e da forma como as elites dominantes utilizam os mecanismos eleitorais para produzir coalizões.

A primeira clivagem reside no conflito entre aqueles que adotam uma cultura central da construção nacional e aqueles que resistem nas províncias e periferias. A segunda reside na divisão entre os defensores do papel social e político da igreja e aqueles que defendem o Estado como protagonista. A clivagem entre o rural e o urbano evidenciou os interesses conflitantes dos proprietários de terra e uma elite industrial. Por fim, a clivagem entre patrões e empregados na pós-revolução industrial, tendo como núcleo de embate as condições laborais e maior proteção contratual para os trabalhadores. (Jalali, 2017)

A teoria da clivagem social dos sistemas partidários de Lipset e Rokkan (1967) supõe que os eleitores identificam seus interesses com base em suas posições sociológicas. Nesse argumento, está implícito que alguns partidos defendem programática ou ideologicamente os interesses de diferentes setores da sociedade e que os indivíduos formam suas preferências partidárias com base nos interesses programáticos e ideológicos que resultam de suas posições sociais. (Mainwaring *et al.*, 2005)

Assim, a estrutura de um sistema partidário deriva da natureza das clivagens, pois os diferentes partidos transferem os conflitos para a arena política. Destes conflitos emergem as interações entre os partidos e, por consequência, os sistemas partidários. (Jalali, 2017)

Na perspectiva de Sartori (1982), um sistema de partidos é o conjunto de interações resultantes da competição partidária. A comunicação e influência mútua entre os partidos que compõe o sistema partidário permitem competição e cooperação entre esses atores políticos institucionalizados.

Os sistemas partidários variam em muitas dimensões, mas os cientistas sociais se empenham em identificar as mais importantes para facilitar a classificação e a comparação. Como, então, deveriam os cientistas sociais comparar e classificar os sistemas partidários? Sartori (1976) identificou duas dimensões desses sistemas como sendo de particular importância: o número de partidos relevantes e o grau de polarização ideológica. Porém, conceituou inadequadamente uma propriedade igualmente importante dos sistemas partidários: o nível de institucionalização. (Mainwaring *et al.*, , 2005, p. 252)

O sistema de partidos constitui o nexo entre história e as estruturas sociais, por um lado, e o institucional, por outro. O sistema de partidos assume um papel de variável independente em três sentidos: na escolha, no comportamento e nos efeitos das instituições políticas. O sistema de partidos é a composição estrutural da totalidade dos partidos políticos em um Estado. Em um Estado democrático tudo que é importante politicamente encontra lugar dentro dos partidos políticos e nas relações entre eles. (Nohlen, 2007)

Com efeito, destaca que o que condiciona o eleitor não é apenas o sistema eleitoral, mas também o sistema partidário. Dessa forma, os efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema de partidos – e não sobre os eleitores – não podem ser avaliados corretamente sem uma avaliação simultânea da estrutura do sistema partidário quanto à sua força – fortemente

estruturado ou fracamente estruturado. Nesse sentido, os sistemas que apresentam fórmulas majoritárias somente possuem influência, além da circunscrição – quando há sistema partidário estruturado nacionalmente. (Silva, 2016, p. 146)

Nesse sentido, os partidos e o sistema partidário são de interesse capital para estudiosos da democracia, uma vez que a conexão entre eleitores e partidos é vista como indicador da institucionalização (Dalton, 2007).

Qualquer que seja o significado de institucionalização ou consolidação estrutural de um sistema partidário, sua existência pressupõe alguma estabilidade ou continuidade no tempo, de forma que é difícil o sistema partidário se consolidar estruturalmente se não perseverar em seus traços constitutivos. Institucionalização tem a ver também com a definição de espaços de atuação definidos, ou seja, que uma dada instituição tenha alguma função específica que lhe dê significado em relação ao sistema como um todo. (Kinzo, 1997, p. 20)

A institucionalização do sistema partidário é a ancoragem dos partidos na sociedade. Em sistemas partidários mais institucionalizados, os partidos criam raízes sociais fortes e estáveis.

Institucionalização refere-se a um processo pelo qual uma prática ou organização se torna bem estabelecida e amplamente conhecida, senão universalmente aceita. Os atores desenvolvem expectativas, orientações e comportamentos baseados na premissa de que essa prática ou organização prevalecerá no futuro previsível. A institucionalização significa que os atores políticos têm expectativas claras e estáveis em relação ao comportamento dos outros atores. (Mainwaring *et al.*, 2005, p. 254).

Nas democracias industriais avançadas os partidos foram veículos de integração social e política. Nos países de democratização tardia os partidos ocuparam um lugar menos central na luta para expandir a cidadania e nunca tiveram as funções sociais de amplo alcance ou fomentaram fortes identidades, tal como fizeram nas democracias mais antigas. Essas diferenças de padrões históricos (*path dependence*) explicam as altas correlações entre um nível maior de desenvolvimento e um sistema partidário mais estável. (Mainwaring *et al.*, 2005)

A literatura internacional aponta que os vínculos entre eleitores e candidatos são mais personalistas na maioria dos regimes democráticos imaturos do que nas democracias industriais avançadas. Nos primeiros, a escolha política tem como base características pessoais, desprezando partido, ideologia ou questões programáticas. O grau de personalismo é um critério indispensável para avaliar a dimensão institucional dos partidos dentro do sistema.

Segundo Mainwaring *et al.* (2005) há quatro dimensões da institucionalização do sistema partidário. A primeira situa-se na considerável estabilidade nos padrões de competição entre partidos. A segunda reside no enraizamento partidário na sociedade. Se a maioria dos cidadãos tem raízes partidárias há menos eleitores flutuantes e, portanto, menor probabilidade de mudanças eleitorais em massa que refletem alta volatilidade. A legitimidade é a terceira dimensão da intitucionalização do sistema partidário e consiste em reconhecer os partidos como parte necessária da política democrática. A última dimensão é a impessoalidade dos partidos, ou seja, em sistemas mais institucionalizados as organizações partidárias não estão subordinadas aos interesses de uns poucos líderes ambiciosos, sendo a institucionalização partidária limitada quando um partido é instrumento pessoal de um líder ou de um pequeno grupo.

Assim, uma classificação dos sistemas partidários tem que considerar, para além do número de partidos e do nível de polarização, o grau de institucionalização do sistema partidário. Isto porque, sistemas partidários institucionalizados permitem o desenvolvimento do processo político de forma menos turbulenta. De modo contrário, o ambiente com insitucionalização precária propicia sistemas partidários fluidos e desestruturados.

1.2.2. A questão numérica e a classificação dos sistemas partidários.

A noção de sistema partidário implica a existência de uma pluralidade de partidos e, a partir dessa premissa, a literatura apresenta classificações pelas quais tais sistemas podem ser abordados.

... se quisermos identificar mais precisamente os parâmetros de um sistema partidário, precisamos atentar para pelo menos três linhas distintas de investigação. Em primeiro lugar, obviamente, precisamos distinguir entre os conjuntos de partidos que compõem sistemas propriamente ditos e os que seriam mais bem compreendidos como atores mais ou menos autônomos entre si, que simplesmente compartilham um cenário político comum. Em segundo lugar, precisamos explorar até que ponto qualquer sistema político [polity] dado pode ser

associado a um sistema de um único partido, por um lado, ou à existência concorrente de uma pluralidade de diferentes sistemas partidários, por outro, sejam estes definidos por limites territoriais, divisões funcionais, ou o que quer que seja. Finalmente, e como decorrência dessas investigações, precisamos determinar o que faz e o que não faz parte do sistema partidário, e explorar onde e sob que condições o sistema partidário se entrelaça com, ou permanece distinto de, outros subsistemas no interior do sistema político. Isso também deveria permitir-nos identificar os tipos de questões que podem ser respondidas quando se analisam sistemas partidários e, ao mesmo tempo, as classes de questões que não podem ser respondidas quando se analisam sejam os próprios partidos individuais, sejam os sistemas de governo mais amplamente considerados. (Bardi *et al.*, 2010, p. 233).

De partida, os sistemas partidários foram classificados em três tipos: monopartidarismo, bipartidarismo e multipartidarismo. Essa tipologia foi criada por N. Holcombe em 1933. (Fernandes, 2010).

Duverger (1970) descreve um sistema partidário a partir do número de partidos. Nessa abordagem, a contagem de partidos é o critério predominante. Trata-se da distinção básica entre sistemas bipartidários e aqueles como mais de dois partidos. Para este teórico, a sociedade movimenta-se, de forma natural, para o bipartidarismo.

Blondel (1982) apresenta uma classificação que considera o número de partidos, bem como o tamanho relativo das siglas dentro do sistema. Nesse sentido, faz uma distinção entre quatro tipos de sistemas partidários: sistemas de dois partidos, sistemas de dois partidos e meio, sistemas multipartidários com um partido dominante e sistemas multipartidários sem partidos dominantes. Para essa classificação assevera cinco variáveis: *“If undertaken on a world basis, the analysis of party systems would require a consideration of the number of parties, of their strength, of their place on the ideological spectrum, of the nature of their support, and of their organization and type of leadership”*.

Sartori (1982) alerta que a questão real não se o número de partidos é importante – ele é – mas se o critério numérico de classificação nos permite deitar mão no que realmente importa. Até agora, a resposta é, claramente, não. E a razão é igualmente clara: nenhum sistema contábil pode operar sem regras de contagem. Se recorrermos à contagem, devemos saber como contar.

A abordagem desenvolvida por Sartori importa-se com os padrões de interação dos partidos e preocupa-se menos com o número de partidos. (Bardi *et al.*, 2010)

A classificação de Sartori (1982) identificou duas dimensões desses sistemas como sendo de particular importância: o número de partidos relevantes e o grau de polarização ideológica. A classificação adequada do sistema partidário inclui não somente o critério numérico, mas também o critério relevância. Dentro desse último, deve-se avaliar duas variáveis qualitativas. A primeira a capacidade fazer parte de coligações de governo, a segunda a capacidade de intimidação, ou poder de chantagem, que se traduz na capacidade de influenciar na formação das coligações e na formulação de políticas governamentais.

Nesse sentido, quanto maior a fragilidade ideológica dos partidos que compõe um sistema, mais fácil será compor governos de qualquer espectro ideológico, porquanto os compromissos com a base política não são claros. A capacidade de movimentação dentro do sistema é flexível e, desse modo, o poder de chantagem é acentuado.

Nohlen (2007), na mesma linha, adverte que a importância de um partido não advém, necessariamente, de sua existência e tamanho, mas na função que exerce dentro do sistema partidário para formação de coalizões e maiorias.

Nesse panorama, Sartori (1982) explora uma distinção entre polos e polaridade, sendo o primeiro critério o número de partidos e o segundo a distância ideológica entre eles. Por essa terminologia, o pluralismo simples é bipolar não polarizado. O pluralismo moderado tem por base até cinco partidos, bipolarizado e centrípeta e, por fim, o pluralismo extremo é multipolar, polarizado e centrífugo.

Bipolar significar dizer que o sistema gira em torno de dois polos, em que pese haver outros partidos no circuito. Polarizado é um indicador de distância onde a ausência de consenso produz divergências insuperáveis. Assim, os sistemas bipolares tendem a convergir para o centro e, portanto, são centrípetos. Os sistemas multipolares polarizados, decorrentes de um processo de radicalização crescente, tendem a ser centrífugos. Quando a tendência é centrípeta a moderação é o vetor e, de modo contrário, a tendência centrífuga reflete um estilo político extremista. (Sartori, 1982).

A primeira vista, sistemas bipartidários são mais estáveis, mas Lipset e Rokkan (1969) asseguram que existem condições nas quais um sistema bipartidarista serve muito menos para manter a ordem democrática que um sistema pluripartidarista. Quando as linhas de forças políticas se apresentam paralelamente com os conflitos sociais, um sistema bipartidarista pode acentuar os conflitos internos ao invés de promover a integração da sociedade.

Tendo em conta os pólos, a polaridade e tendência do funcionamento do sistema partidário, Sartori (1982) ordena sete classes de sistemas partidários: a) sistema de partido único; b) sistema de

partido hegemônico; c) sistema de partido dominante; d) sistema bipartidário; e) pluralismo limitado; f) pluralismo extremado e g) sistema atomizado. Nessa estrutura de classes o poder se molda entre o monopólio e a dispersão, na seguinte ordem: 1) monopólio; 2) hierarquia; 3) concentração unimodal; 4) concentração equilibrada; 5) baixa fragmentação; 6) fragmentação com polarização e 7) dispersão.

Fernandes (2010) apresenta uma tipologia contemporânea lastreada em função do número de partidos, da dimensão eleitoral e da importância parlamentar: a) monopartidismo; b) bipartidismo imperfeito; c) bipartidismo imperfeito; d) multipartidismo integral; e) multipartidismo de partido dominante e f) multipartidismo bipolar.

O critério numérico tem peso relevante na interação entre os partidos. Entretanto, a produção científica tem se ocupado em comparar e classificar os sistemas partidários em outras dimensões. O que se pode extrair das classificações é que o número de partidos é relevante, mas não isoladamente. É indispensável analisar qualquer sistema de partidos tendo em vista critérios numéricos, ideológicos e interativos entre os partidos.

1.2.3. O fenômeno político da fragmentação partidária: o pluralismo polarizado como efeito.

O número de partidos políticos é umas das características essenciais análise dos sistemas partidários, sendo este número um indicador da fluidez do sistema. (Lindberg, 2007)

A fragmentação apresenta-se tanto na elevada quantidade de siglas competindo em uma dada eleição, como na composição dos parlamentos. A literatura internacional aponta que sistemas políticos fragmentado podem ser prejudiciais ao sistema partidário, bem como ao funcionamento democrático. (Sartori, 1982).

No campo eleitoral, a pulverização partidária produz instabilidade na competição partidária e, por consequência, no sistema partidário. Lindberg (2007) alerta que um sistema partidário estável possui um número relativamente constante de partidos políticos disputando eleições e ocupando cadeiras ao longo do tempo.

No campo da governabilidade, a alta fragmentação do parlamento aumenta os custos de formação e manutenção de maiorias estáveis. A fracionalização excessiva dificulta o processo de montagem, durabilidade e efetividade de governo. (Lane *et al.*, 2007)

Outra consequência da fragmentação partidária no parlamento é que o tamanho legislativo do partido do presidente tenderá a ser pequeno e, tal condição, enfraquece a governação e acentua a

instabilidade política. A fragmentação excessiva reduz o tamanho de todos os partidos e gera problemas de ação coletiva no parlamento, podendo levar o chefe do executivo a abusar de suas prerrogativas em nome da governabilidade. (Neto, 2016)

Essa fragmentação excessiva pode se transformar no que Sartori (1982) denominou de pluralismo polarizado. Em sua teoria sobre sistemas partidários, o autor enumerou oito características desse fenômeno: 1) a presença de partidos antissistema; 2) a existência de oposições bilaterais incompatíveis; 3) interações triangulares entre os partidos, ao invés de bipolares, fazendo com que os partidos de centro tentem superar os extremos e aumentem a escalada de extremização; 4) opinião pública em dois polos extremos com diferenças máximas de posição, consenso muito baixo e legitimidade do sistema político questionada; 5) Enfraquecimento do centro pelo predomínio da tendência centrífuga; 6) Aumento do espaço ideológico, onde os partidos discordam não só em programas, mas também em princípios fundamentais; 7) Presença de oposições irreponsáveis em permanente recusa de serem identificadas com o sistema político e 8) Desequilíbrio da política competitiva, onde os partidos com o objetivo de arrancar partidários dos outros prometem ações que são fraudes políticas.

Assim, enquanto uma competição partidária mais limitada inibe uma maior discrepância no desempenho dos partidos, uma maior fragmentação exige montagem de governos de coalizão. E, nessa hipótese, a existência de muitas coalizões governamentais dificulta a visão sobre quem é governo. (Rebello, 2016)

Rebello (2016) assevera que a construção de coalizões é característica do modelo consensual de democracia. A divisão de poder entre diversas autoridades é vista como positiva por representar um maior número de pessoas. Dessa forma, segundo tal modelo, a construção de coalizões seria aconselhável em locais de fortes disputas étnicas, culturais e sociais.

Nesse sentido, a forma mais recomendável de um sistema fragmentado funcionar com estabilidade política é a por meio de coalizões capazes de minimizar as diferenças entre os atores que atuam em posições distintas. As coalizões, portanto, podem ser freios aos efeitos da fragmentação partidária. E o efeito mais nefasto da pulverização de partidos é a polarização como alertou Sartori (1982).

1.2.4. A fragmentação do sistema partidário em indicadores matemáticos.

Essa temática se concentra na forma como a ciência qualitativa se relaciona com a ciência quantitativa. Como as questões do que é trata das questões de quanto. Tal perspectiva significa submeter os conceitos às teorias matemáticas. Portanto, os conceitos como unidades pensamentos se transmudam em continentes de dados. (Sartori, 1982)

Nesse sentido, a ciência quantitativa tem destinado esforços para compreender os sistemas partidários e apresentá-los em números. Para tanto, a aritmética utiliza critérios amplamente explorados, tais como: número de representantes legislativos, número de partidos, tamanho proporcional de cada partido dentro do sistema. Os dados são empregados de forma isolada ou agregada.

Essas medidas fazem sentido, porquanto os partidos são estruturas organizacionais dentro do sistema político, seja na disputa eleitoral ou na lógica da ação legislativa. A base de análise é sempre a participação do partido político dentro do sistema eleitoral ou partidário.

Os modelos matemáticos são, sobretudo, uma quantificação da fracionalização do sistema partidário. Nesse contexto, apresentaremos dois indicadores que se relacionam com o tema da presente dissertação.

O Índice HH de Herfindal-Hirschman é a matriz dos índices de fracionalização e projetado para avaliar a concentração de empresas num mercado. É maior a concentração quanto mais próximo o índice estiver de 1. O índice HH foi concebido com a seguinte fórmula: $HH = \sum Vi^2$. A chance de dois consumidores terem escolhido uma mesma empresa é o somatório das probabilidades individuais para cada empresa. (Braga, Romanini e Netto, 2018)

Em *The Political Consequences of Electoral Laws*, Douglas Rae (1967) apresentou uma medida de fracionalização. Por essa interpretação, quanto mais alta a probabilidade de dois eleitores terem votado em partidos diferentes maior é a fracionalização. O trabalho de Rae é, portanto, uma dimensão quantitativa da competitividade dos sistemas partidários. (Santos, 2004)

O indicador de Rae é proposto assim: $Fe = 1 - (\sum Vi^2)$. Braga, Romanini e Netto (2018) compilam bem essa fórmula:

Ao subtrair da unidade (1) a probabilidade de dois eleitores terem votado no mesmo partido, tem-se seu complementar, isto é, a probabilidade de dois eleitores escolhidos aleatoriamente não terem votado no mesmo partido. O índice F de Rae é, portanto, uma extensão

relativamente simples do índice HH. É importante ressaltar que a construção matemática de Rae tem um sentido concreto, intuitivo, pois, se forem sorteados aleatoriamente dois eleitores, a chance de que não tenham votado no mesmo partido é igual ao valor F_e . Este aspecto intuitivo é importante e útil na interpretação de uma medida. (2018, p. 104)

O cálculo atribui um grau de fracionalização ao sistema partidário calculado de seguinte forma: 1º) o número de cadeiras de cada partido no parlamento é transformado em uma parcela percentual do total de cadeiras que é igual a 100; 2º) o passo posterior é elevar ao quadrado cada uma das porcentagens e 3º) após somar os quadrados das porcentagens será inferior a 100% e o desse novo total diminuído de 1. O resultado é que 1 menos o somatório dos quadrados das porcentagens de cadeiras de cada partido é igual a um número decimal que indica possibilidade de dois eleitores escolhidos ao acaso terem escolhido partidos diferentes.

Assim, quanto mais próximo de 1, mais fragmentado é o sistema de partidos. Quanto mais próximo de 0, menos fragmentado. Da perspectiva parlamentar, é dizer que quanto maior a probabilidade que os dois deputados serem de partidos diferentes, mais fracionalizada é a casa legislativa. Depreende-se que a base desse estudo é a agregação do total de cadeiras do partido e o percentual de cada partido no conjunto legislativo.

Já Marku Laakso e Rein Taagepera (1979) criaram o NEP – Número Efetivo de Partidos. O somatório das proporções de votos de cada partido elevado ao quadrado e, posteriormente, dividindo-se por 1 apresenta o número de partidos políticos relevantes no sistema partidário baseando-se em sua força eleitoral. A fórmula foi assim concebida: $NEP = 1 / \sum v_i^2$.

O NEP também é uma derivação do índice HH, mas com uma interpretação mais intuitiva. Os valores do NEP podem variar de 1 ao infinito, sendo mais fragmentado o sistema partidário quanto maior for o número encontrado. Esse indicador é amplamente utilizado como medida de fragmentação na literatura internacional e em estudos sobre a crônica pulverização do sistema partidário brasileiro. (Kinzo, 2004)

CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO DA INVESTIGAÇÃO

2.1. Focos da investigação

A presente dissertação tem dois focos de análise: a) a precária identificação partidária no Brasil e b) a fragmentação do sistema partidário brasileiro, especificamente na Câmara dos Deputados, entre o período de 1994 a 2018. Em nossa perspectiva, a conexão entre esses dois fenômenos políticos deve ser investigada como sendo uma das causas para ocorrência de um pluralismo polarizado na referida casa legislativa.

A investigação pretende comparar os índices de identificação partidária (confiança e desconfiança) no Brasil com a evolução da fragmentação do sistema partidário. Após analisar essa relação, a dissertação avaliará se é possível apresentar um indicador partidário que explique o contexto político na Câmara dos Deputados nos últimos 24 (vinte e quatro) anos.

Além das duas questões nucleares à investigação, elegemos outras duas que são indispensáveis para compreender o cenário brasileiro: 1º) Descrever o sistema partidário brasileiro à luz da Constituição de 1988 e da legislação infraconstitucional; 2º) Analisar o sistema partidário do Brasil e a composição da Câmara dos Deputados tendo como parâmetro teórico o conceito de pluralismo polarizado.

2.2. Metodologia e dados

Esta dissertação utilizará uma abordagem quantitativa e qualitativa. A qualitativa destina-se a avaliar o funcionamento do sistema partidário brasileiro sob o enfoque político-constitucional, apresentando as normas constitucionais que regem as legendas, como os partidos são vistos pela sociedade civil brasileira e as formas de atuação dentro do sistema.

A abordagem quantitativa será manejada para demonstrar a relação entre os índices de identificação nos partidos políticos e a evolução da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados entre 1994 e 2018, analisando a configuração do parlamento nacional após as eleições nacionais. Essa análise poderá apontar se a elevação da desconfiança nos partidos acentua a pulverização do sistema partidário brasileiro.

A técnica de seleção e tratamento da informação será a análise dos dados extraídos de fontes primárias (Congresso Nacional, Justiça Eleitoral), juntamente com a coleta e verificação de pesquisas

de opinião realizadas ao longo do período fixado nesta investigação. Fontes secundárias serão utilizadas para confirmar ou não as hipóteses deste trabalho.

Como o finalidade nuclear da investigação é analisar a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados após as eleições nacionais, será extraído desses cenários o número de partidos com representação legislativa e o peso de cada um deles naquela casa legislativa. Ao fim, a dissertação apresentará um indicador com o número efetivo de partidos para uma maioria simples.

2.3. Abordagem teórica e limitações

Como já dito, a fragmentação do sistema partidário brasileiro é o movimento que justificou essa dissertação. A forma como esse sistema vem se transformando desde da redemocratização é tema de constante observação dos pesquisadores. Esse fenômeno não é fabricado pelo acaso. As consequências são verificadas em várias dimensões, principalmente no parlamento federal.

A abordagem desta investigação se restringe à composição dos partidos brasileiros dentro da Câmara dos Deputados com o escopo de estabelecer se nesse ambiente político se verifica um pluralismo polarizado. Para tanto, consideraremos a definição de Sartori (1982):

Como precisamos de uma demarcação operacional, vamos estabelecer que o ponto decisivo se situa entre cinco e seis partido. É conveniente repetir que os partidos em questão devem ser relevantes, isto é, aqueles que permanecem após a exclusão de partidos aos quais falta o “potencial para coalizão”, a menos que seu “poder intimidação” influa na tática da competição interpartidária. Reconheço que minha regra de contagem ainda deixa margem de dúvidas quanto à inclusão de um partido pequeno e marginal e pode colocar o classificador diante de alguns casos intermediários. Mas isso não chega a constituir uma tragédia. Em primeiro lugar, não há nenhuma mágica nos números cinco e seis, isto é, sua mágica é apenas um artefato operacional. Em termos de conhecimento substantivo, o limite pode – e na verdade, deve – ser expresso de maneira mais flexível, dizendo-se que a interações entre mais de cinco partidos tendem a produzir uma mecânica diferente de interação entre cinco ou menos partidos. (Sartori, 1982, p. 157).

Quanto mais elevado o número de partidos dentro do sistema, mais fragmentado este será e tal condição interferirá na formação de bases parlamentares. Entretanto, o número de partidos

isoladamente não é suficiente para indicar fragmentação. É indispensável aferir o tamanho de cada partido dentro do sistema e, para esta dissertação, especificamente na Câmara dos Deputados.

O indicador de Markku Laakso e Rein Taagepera (1979) funciona para apurar essa fragmentação. Entretanto, não é assertivo para demonstrar se há ou não um pluralismo extremado em determinado ambiente político.

Necessário fixar que grande parte dos partidos no Brasil não nutre qualquer estratégia de posicionamento ideológico dentro do sistema. A posição dentro do sistema é circunstancial e formada a partir de coalizações baseadas em divisões de espaço dentro do executivo. Essa pesquisa não pretende indicar a posição relativa de cada partido no sistema na dimensão esquerda-direita, mas averiguar se o pluralismo polarizado pode ser quantificado a partir do referencial numérico de Sartori (1982).

Portanto, para apresentar e analisar as complexidades do sistema partidário brasileiro decidimos utilizar critérios objetivos de configuração partidária, especificamente: a) número de deputados no partido do Presidente da República; b) número efetivo de partidos – NEP, o indicador de Markku Laakso e Rein Taagepera (1979); c) número médio de deputados nos partidos efetivos e d) número efetivo de partidos para uma maioria simples - NEPMAS.

Este último dado indicará, tendo como referência o conceito de Sartori (1982), se a Câmara dos Deputados adentrou ou não em um pluralismo polarizado. Esta decisão é motivada porque o presidencialismo é o sistema de governo Brasil. Nesse modelo o Presidente da República é mais forte quanto maior for o número de parlamentares em seu partido. E, em tese, quanto o menor o número de partidos para “administrar” mais forte é o governo.

2.4. Hipóteses de investigação

A decisão de focar na fragmentação partidária deve-se ao fato de que a ausência de identificação e a desconfiança nos partidos políticos podem estar conectadas com criação acentuada de partidos políticos no Brasil. Essas movimentações políticas são de fundamental relevância para compreender a formação política do Brasil redemocratizado.

Assim, a hipótese central deste trabalho é que o desalinhamento do conjunto social com os partidos políticos é uma das causas de fragmentação do sistema partidário brasileiro. A hipótese secundária é que a acentuada fragmentação no sistema de partidos culminou com pluralismo polarizado na Câmara dos Deputados.

Para testar as hipóteses, analisaremos os dados já existentes de confiança nos partidos políticos, a evolução numérica e a representação parlamentar dos partidos na Câmara dos Deputados entre 1994 e 2018.

Na primeira hipótese a fragmentação será avaliada como variável dependente, enquanto que na segunda como variável independente. A conjugação dessas duas hipóteses com a composição dos partidos na Câmara Federal permitirá a criação de um indicador com o número efetivo de partidos para uma maioria simples (NEPMAS). Esse indicador apontará se a Câmara dos Deputados do Brasil já experimentou uma condição política de pluralismo polarizado.

CAPÍTULO III – IDENTIFICAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS POLÍTICAS.

3.1. Aspectos constitucionais do sistema partidário brasileiro. Algumas intervenções legislativas e judiciais no funcionamento do sistema.

A Constituição Federal de 1988 produziu um arranjo político-institucional que consagrou o presidencialismo como forma de governo e um sistema de representação parlamentar bicameral composto por Câmara dos Deputados e Senado Federal. A Câmara Federal tem 513 (quinhentos e treze) cadeiras e o Senado Federal é ocupado por 81 (oitenta e um) senadores.

No que tange a esfera política, a fase inaugurada em 1985 foi de intensificação da democratização. Os sinais mais importantes foram a instituição de condições livres de participação e contestação (com a revogação de todas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização política) e, acima de tudo, a refundação da estrutura constitucional brasileira com a promulgação de uma nova Constituição em 1988. (Kinzo, 2001, p. 8).

... a Constituição de 1988 apresenta um desenho institucional bastante peculiar, que combina intenções de ampliação e aprofundamento da soberania, pela via da participação, com o fortalecimento de instituições de controle político, particularmente atrelada à expansão da linguagem dos direitos e ao fortalecimento das instituições judiciais. A ideia de participação, em princípio, se sobrepõe aos valores mais fundamentais da democracia, como igualdade política e autogoverno, e, no Brasil, a organização da participação popular esteve fortemente vinculada à mobilização da sociedade pela redemocratização do país. No processo constituinte aquele ideário resultou, justamente, na ampliação e aprofundamento da soberania pela via da participação, com destaque para a orientação participativa da Assembleia Nacional Constituinte. (Avritzer e Marona, 2017, p. 360).

As normas constitucionais estabeleceram eleições proporcionais em lista aberta para os legislativos municipais, estaduais e federal e majoritárias para as escolhas destinadas aos executivos e ao Senado Federal.

... o presidente e os parlamentares responderem a diferentes bases eleitorais: é a totalidade do eleitorado brasileiro que elege, pelo sistema majoritário, o presidente da república, enquanto a representação dos partidos no Congresso se constitui com base na eleição em cada Estado da Federação (pelo sistema de representação proporcional, no caso da Câmara de Deputados, e pelo sistema majoritário, no caso do Senado). (Kinzo, 1997, p. 17).

Em seu artigo 17, a carta constitucional lança os princípios que norteiam o funcionamento dos partidos políticos. O constituinte originário elegeu quatro princípios balizadores do sistema partidário: a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

A soberania é o poder exclusivo e absoluto do Estado (nação) de organizar-se e dirigir-se de acordo com a sua vontade incoercível e incontestável sancionada pela força. A soberania nacional, nos estados democráticos, emana do povo e em seu nome é exercida. Como o poder de Governo pertence à nação e só encontra limites na determinação do próprio Estado. (Meirelles, 1993)

Schumpeter (2018) define o regime democrático como o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que concretiza o bem comum fazendo com que o próprio povo decida as questões através da eleição de indivíduos que são reunidos para implementar a sua vontade.

Os princípios ordenam a vida jurídico-política de um país em momentos revolucionários e em épocas de normalidade e estabilidade institucional. Eles exercem uma ação imediata, quando aplicáveis às relações político-constitucionais, e uma ação mediata, como critérios de interpretação e de integração, pois dão a coerência geral do sistema. Por fim, são elementos de construção e qualificação. A estruturação do sistema constitucional decorre dos princípios ou através da prescrição de princípios. (Miranda, 2002)

Assim, observados os princípios constitucionais brasileiros, é livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos.

As regras constitucionais estabelecidas em obediência ao regime democrático e à soberania nacional exigem que os partidos políticos atuem observando os seguintes requisitos: a) o caráter nacional; b) proibição de financiamento por recursos estrangeiros; c) prestação de contas a Justiça Eleitoral e d) funcionamento de acordo com lei ordinária.¹

¹ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas

O sistema partidário desenhado na Constituinte não se limita a seguir o modelo liberal, no qual os partidos refletem as liberdades políticas e permitem a participação dos cidadãos no governo. As responsabilidades e a função dos partidos na sociedade também foram reconhecidas na Constituição e na legislação ordinária, de modo que nosso modelo é de amplas liberdades, mas não estritamente liberal. O papel dos partidos seria o de recolher ideias convergentes sobre modelos de Estado e propostas de governo e enunciá-las de modo coeso, em programas de ação política aptos a orientar a ação dos seus membros no exercício dos mandatos que lhes forem atribuídos pelo voto direto, estabelecendo um processo de conversão organizada da vontade popular em decisões de governo. A representação popular nas casas legislativas deve ser mediada pelos partidos, no exercício da função parlamentar, sem prejuízo da participação direta dos cidadãos no processo político, mediante projetos de iniciativa popular, participação em audiências públicas ou contato direto com os parlamentares. (Basile, 2008, p. 3)

O caráter nacional impede a criação de partidos que atentem contra a unidade nacional, preservando a forma federativa do Estado Brasileiro. Esse requisito constitucional dos partidos políticos tem como escopo impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, assegurando aos partidos autonomia para estabelecer sua organização e funcionamento.

A vedação de financiamento externo implica na independência dos partidos políticos em relação a interesses estrangeiros. Esse preceito conjuga-se, também, com outros imperativos de ordem constitucional como a liberdade e autonomia partidária.

A obrigação de prestar contas a uma justiça especializada é consequência do preceito anterior. Cabe à Justiça Eleitoral funcionar como órgão administrativo de fiscalização das instituições partidárias, analisando a origem dos recursos, bem como verificando se os partidos políticos estão a funcionar conforme os ditames constitucionais e legais.

eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017).

Necessário registrar que o constituinte originário excluiu, deliberadamente, cláusulas de desempenho partidário. Entretanto, em 1993 foi aprovada a Lei nº 8.713 que fixou normas de desempenho eleitoral para os partidos que pretendiam lançar candidato a Presidente da República, Governador e Senador. Para Presidente, a exigência foi de cinco por cento dos votos apurados na eleição de 1990, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, ou que, na data da publicação da lei, houvesse pelo menos três por cento dos membros da Câmara dos Deputados. O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dessas regras por entender que a Constituição Federal garantiu a plena participação das minorias partidárias.² (Neto *et al.*, 2019)

O tema foi reeditado com a aprovação da Lei nº 9.096/95³ que regulamentou o artigo 17 da Constituição Federal. A Lei dos Partidos Políticos impôs uma cláusula de barreira exigindo dos partidos cinco por cento dos votos nas eleições gerais, em pelo menos um terço dos Estados Federados, com o mínimo de dois por cento em cada um. Ademais, restringiu-se o acesso ao fundo partidário, bem como ao programa eleitoral gratuito. Essas limitações impostas ao funcionamento dos partidos políticos foram objeto de duas ações diretas de inconstitucionalidade – ADIs nº 1.351/DF e nº 1.354/DF⁴ – propostas por partidos minoritários no Congresso Nacional. As arguições de inconstitucionalidade foram julgadas procedentes, à unanimidade, em dezembro de 2006. (Neto, 2019)

Portanto, por duas vezes a Suprema Corte do Brasil interferiu no sistema de partidos para impedir a aplicação de limites ao funcionamento de partidos políticos.

Merecem destaque, ainda, duas alterações nucleares no sistema dos partidário, ocorridas, respectivamente, em 2007 e 2017.

Como exposto acima, a eleição de deputados federais transcorre pelo sistema da representação proporcional, por lista aberta, uninominal. O eleitor escolhe entre os candidatos registrados pelo partido político. Portanto, deveria haver uma vinculação entre o programa partidário e os candidatos a deputado federal. O destinatário do voto é o partido político viabilizador da candidatura.

² Ementa: PARTIDOS POLÍTICOS- INDICAÇÃO DE CANDIDATOS - PRESSUPOSTOS - INCONSTITUCIONALIDADE. Exsurgem conflitantes com a Constituição Federal os preceitos dos §§ 1º e 2º do artigo 5º da Lei nº 8.713/93, no que vincularam a indicação de candidatos à Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador e Senador a certo desempenho do Partido Político no pleito que a antecedeu e, portanto, dados fáticos conhecidos. A Carta de 1988 não repetiu a restrição contida no artigo 152 da pretérita, reconhecendo, assim, a representação dos diversos segmentos sociais, inclusive os que formam dentre as minorias. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 966/DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266603>>.

³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm

⁴ Disponível em <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/VotoGilmarADI1351.pdf>

O artigo 24 da Lei nº 9.096/1995 subordina o eleito aos princípios doutrinários e programáticos do partido político⁵.

(...) à existência de uma legislação sobre organização partidária demasiadamente permissiva, que, além de facilitar a criação de novos partidos, não fornece qualquer incentivo que ajude no estabelecimento de lealdades partidárias. (Kinzo, 1997, p. 17).

(...)constata-se que a lealdade partidária entre os deputados federais é mitigada, com um número expressivo de mudanças de legenda (MELO, 1999). Mas, ainda, a prática da migração a partir da década de 1980 adquiriu maior dimensão do que no período pluripartidário anterior, iniciado em 1946; o que existe, na verdade, é uma curva descendente da proporção de parlamentares com a carreira exclusiva em um único partido (SANTOS, 2001). Deve-se ressaltar que o fenômeno da mudança de partidos não é exclusivo do sistema político brasileiro, ocorrendo em diferentes graus também em outros países (O'BRIEN e SHOMER, 2013; JANDA, 2009). Todavia, o volume das migrações no contexto brasileiro não pode ser menosprezado. (Teles, 2015, p. 57 – 58)

Por essa razão, em 2007 a discussão sobre a fidelidade partidária foi desaguar na justiça eleitoral e resultou na edição da Resolução nº 22.610⁶. A demanda judicial fez a Corte Eleitoral se pronunciar sobre o direito dos partidos e coligações de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.

Assim, o Tribunal Superior Eleitoral definiu que os mandatos parlamentares obtidos nas eleições proporcionais (deputados federais, estaduais e vereadores) pertenciam aos partidos políticos ou às coligações.

Em 04 de outubro de 2007, o Supremo Tribunal Federal acompanhou a Corte Eleitoral no sentido de que o mandato de deputados federais pertencia aos partidos. Acrescentou a Suprema Corte que declaração de perda do mandato dependia de se assegurar ao parlamentar o direito ao contraditório e à ampla defesa. O voto condutor da decisão registrou que a mudança de partido sem

⁵ “Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.” Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm

⁶ <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>

uma razão legítima viola o sistema proporcional das eleições, desfalca a representação dos partidos e fraudava a vontade do eleitor.⁷

A partir dessa resposta foi instituída a regra da fidelidade partidária. Por esta regra, o deputado federal eleito que, após o pleito, abandonasse o partido sem justa causa perderia o mandato. A justa causa foi consignada na resolução 26.610/2007 da seguinte forma: “§ 1º Considera-se justa causa: I – incorporação ou fusão do partido; II – criação de novo partido; III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; IV – grave discriminação pessoal.”⁸

Pelos argumentos trazidos a público, a medida pretendia consolidar o sistema de partidos e garantir estabilidade governativa. Isto porque, a mudança injustificada de legenda produzia instabilidade no interior do Legislativo e reduzia a representatividade no regime democrático, sem consulta prévia ao eleitor. Esse fenômeno pode ser atribuído, também, a ausência de identificação do próprio representante eleito com o partido.

A consequência mais nefasta da ausência de fidelidade partidária teria sido a difusão dos chamados "partidos de aluguel", legendas com mínima expressão eleitoral que serviriam como palanque informal para abrigar dissidentes dos partidos tradicionais. Mainwaring, por exemplo, considera atordoante a frequência com que os políticos mudam de partido no Brasil. Para ele, nenhuma característica isolada distingue tão agudamente os partidos brasileiros dos partidos de outras nações mais desenvolvidas da América Latina quanto o relacionamento extremamente frouxo entre políticos e partidos. Os políticos percebem os partidos como veículos para se elegerem, mas geralmente não têm com eles vínculos profundos (Mainwaring, 1991, p. 40). Mainwaring também argumenta que os políticos acham que poderão se beneficiar ao trocar de partido, seja porque melhorarão suas próprias perspectivas de carreira em um outro partido ou porque suas propostas político-ideológicas terão mais chance de serem aceitas nesse partido. O custo de se mudar de partido é freqüentemente baixo, tendo em vista a ausência de sanções legais e a tolerância do eleitorado em relação a políticos que mudam de filiação (Mainwaring, 1999, p. 146, tradução do autor). (Schmitt, 1999, p. 129).

Entretanto, o que parecia uma medida estabilizadora, acentuou a fragmentação. Após essa modificação no sistema, o número de partidos criados aumentou, porque foi a forma que os deputados

⁷ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=74015&caixaBusca=N>

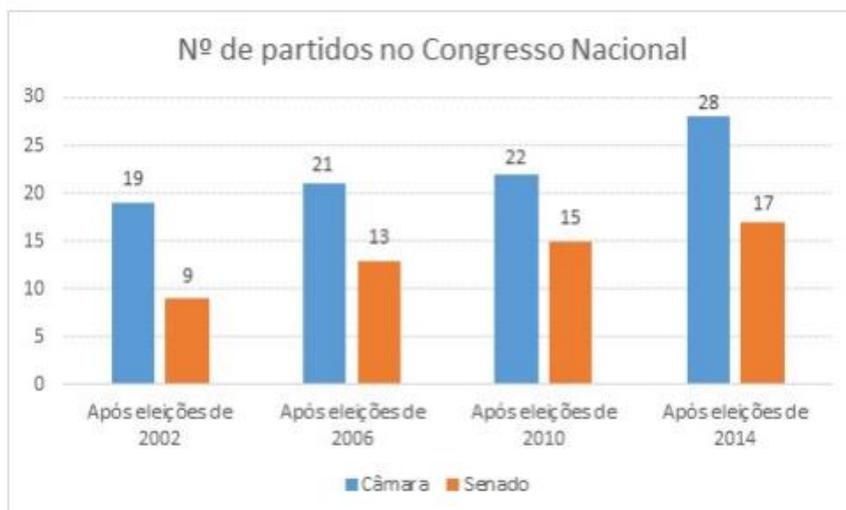
⁸ <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>

encontraram para transitar entre as siglas sem qualquer penalização. Entre 1981 a 2007 havia 25 partidos com registro no TSE. De 2007 a 2018 foram criados mais 7 partidos, totalizando 32 partidos em atividade política.⁹

... constata-se que a lealdade partidária entre os deputados federais é mitigada, com um número expressivo de mudanças de legenda (MELO, 1999). Mas, ainda, a prática da migração a partir da década de 1980 adquiriu maior dimensão do que no período pluripartidário anterior, iniciado em 1946; o que existe, na verdade, é uma curva descendente da proporção de parlamentares com a carreira exclusiva em um único partido (SANTOS, 2001). Deve-se ressaltar que o fenômeno da mudança de partidos não é exclusivo do sistema político brasileiro, ocorrendo em diferentes graus também em outros países (O'BRIEN e SHOMER, 2013; JANDA, 2009). Todavia, o volume das migrações no contexto brasileiro não pode ser menosprezado. (Teles, 2015, p. 57 – 58).

Essa elevação no número de partidos refletiu, também, no aumento da quantidade de partidos com representação no Congresso Nacional, como bem revela a figura abaixo.

Figura 1 - Número de partidos com representação no Congresso Nacional



Fonte: TSE

⁹ <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>

O efeito colateral decorrente dessa alteração no sistema de partidos foi o consequente enfraquecimento dos partidos já existentes e o nascimento de novos partidos com representantes parlamentares sem se submeter qualquer disputa eleitoral.

A outra medida nuclear foi a Emenda Constitucional nº 97 de 2017¹⁰. Esta medida constitucional impôs obstáculos aos recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e televisão, antes divididos proporcionalmente entre todos os partidos. Além disso, extinguiu a possibilidade de coligação proporcional.

Antes da publicação da Emenda Constitucional 97/2017, os partidos podiam celebrar coligações no Sistema Majoritário e no Sistema Proporcional. Entende-se por coligação como “o consórcio de partidos políticos formado com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral. Esse ente possui denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo com ela que se apresentará e agirá no meio político-eleitoral. (Gomes, 2016, p. 112 apud Ferreira, 2018, p.4).

Trata-se de mais uma tentativa de frear a acentuada fragmentação do sistema partidário. Apesar de parecer, à primeira vista, um atentado ao pluripartidarismo, a emenda constitucional não impediu a criação de partidos políticos.

A alteração constitucional de 2017 inseriu na Constituição Federal, pela primeira vez, a cláusula de desempenho. Para ter acesso aos recursos públicos e aos espaços midiáticos gratuitos o partido tem que atingir 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em um terço das unidades da federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas ou eleger 15 (quinze) deputados federais em pelo menos um terço das unidades da federação.

É cabível explicitar que a emenda constitucional não impôs uma cláusula de barreira própria, mas somente limites de acesso a instrumentos de competição partidária. O objetivo primeiro foi enfraquecer os partidos minúsculos e atrair os deputados federais eleitos por essas siglas para partidos maiores e mais fortes.

É cediço que as democracias eleitorais vivem uma crise de representação. O ponto crucial, portanto, parece ser constituído pela questão da representação política, sua justificação ante o ideal clássico da democracia direta e as tarefas das quais ela é sobrecarregada. No entanto, as

¹⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm

justificativas e tarefas das instituições representativas são, como é evidente, variáveis dependentes da teoria democrática ou, mais genericamente, da teoria da soberania popular. Para alterar um sistema político é necessário fortalecê-lo. Sem o fortalecimento dos partidos políticos é improvável conseguir governabilidade. Não há como avançar um novo regime sem antes avançar na reforma política. (...) Na prática, parlamentares de legendas diferentes, com votação reduzida, acabam eleitos devido ao desempenho de um candidato, que impede que os deputados com mais votos usem os votos restantes para puxar correligionários, causando o fim das coligações. A provável consequência da EC 97/2017 é a diminuição da vasta quantidade de partidos políticos no Brasil, haja vista a necessidade de limitar a propagação de partidos sem base popular mínima. (Ferreira, 2018, p. 8).

Configura-se como uma medida alternativa que desestimula a criação de partidos sem bases políticas sólidas, ao tempo que pode levar a extinção de partidos já existentes. Esta alteração constitucional respeitou o princípio do pluripartidarismo, mas também atacou a pulverização partidária crônica do sistema brasileiro.

3.2. Identificação e confiança nos partidos políticos brasileiros.

Os eleitores identificados são, supostamente, aqueles que votam sempre pelo mesmo candidato ou partido, a despeito do que digam ou façam. Isso supõe, porém, que sejam fortemente identificados. As pesquisas distinguem geralmente entre fortemente identificados e fracamente identificados e supõem que os segundos provavelmente serão eleitores instáveis ou trãsufugas. (Sartori, 1982)

No Brasil da década de 1970 as pesquisas encontraram taxas elevadas de identificação partidária com as duas opções permitidas pela ditadura militar. A identificação com a Arena ou o MDB permitiu avaliar o perfil regional e social dos eleitores inclinados a apoiar o regime ou o partido de oposição. (Lamounier, 1980)

Com constitucionalização do multipartidarismo em 1988 a análise do fenômeno da identificação partidária no Brasil teve continuidade. Se no período militar o desafio era entender a dinâmica do governismo e do oposicionismo, agora a identificação partidária é usada como um termômetro da consolidação do novo sistema partidário.

Os dados sobre a identificação partidária foram explorados por vários pesquisadores nas suas análises sobre a relação entre eleitorado e partidos políticos. No balanço comparativo das taxas de identificação partidária, o Brasil é um dos últimos colocados, tanto na América Latina (Pereira, 2012; Rennó *et al.*, 2011, p. 141-148) como numa comparação global (Braga e Pimentel Jr., 2011; Plasser e Plasser, 2002, p. 304). (Speck *et al.*, 2016)

Em 2014, segundo o Barômetro das Américas, 35,7% dos latino-americanos declararam possuir simpatia por alguma agremiação política. Em 2018, a percentual caiu para 26,7%. Entre os 21 países pesquisados, o Brasil ocupava, em 2017, o 16º lugar no ranking de identificação partidária da região.¹¹

Nas últimas duas décadas o Brasil, à semelhança da maioria dos países da América Latina, ingressou num processo de restauração democrática com avanços significativos, particularmente na dimensão institucional. Todavia a expectativa gerada a respeito de uma relação mais madura, estável e eficiente entre Estado e sociedade via partidos políticos não tem se materializado. Desse modo, a democracia contemporânea, no que diz respeito a uma das suas instituições-chave de fomento democrático - os partidos - parece ter entrado num processo de estagnação, agravado pelas percepções céticas e negativas dos cidadãos em relação a elas, especialmente em relação à sua capacidade e eficiência como mediadora política. Apesar das tentativas de modernizar estas instituições, o intuito de valorizá-las perante os cidadãos, ganhando sua confiança, não tem ocorrido. De fato, os partidos são as instituições que apresentam os mais baixos níveis de confiança entre os brasileiros. Isto sugere que reformas institucionais per se não são suficientes para introduzir mudanças de caráter estrutural na dimensão cognitiva das pessoas a respeito dos partidos, é preciso ir além dessas iniciativas e pensar em alternativas para alcançar este objetivo. (...) Tais percepções, embora não ameacem a sobrevivência da democracia por retrocessos institucionais ou por golpes de Estado, constituem impedimentos de fomento a sua legitimidade, na medida em que as instituições centrais desse sistema político carecem, geralmente, de credibilidade perante os cidadãos. (Baquero *et al.*, 2011, p. 90 e 91).

¹¹ Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – INCT. 2018. A cara de democracia no Brasil. Partidos Políticos. Relatório nº 3.

A pesquisa brasileira mais relevante sobre comportamentos e instituições políticas foi desenvolvida pelo CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública e denominada de ESEB. Essas ondas de pesquisas iniciam-se em 2002 e tem a última versão publicada em 2014.¹²

Para esta investigação, necessários são os dados de identificação dos entrevistados com os partidos políticos, bem como eventual preferência expressa por um partido específico.

Figura 2 - Preferência por algum partido político

Gosta de algum partido?	ESEB 2002	ESEB 2006	ESEB 2010	ESEB 2014
Sim	47,9	33,1	47,7	31,6
Não	50,3	64,1	51,7	64,5

Fonte: CESOP

Figura 3 - Avaliação dos partidos políticos

Avaliação dos Partidos Políticos	ESEB 2002	ESEB 2006	ESEB 2010	ESEB 2014
Ótima/Boa/Regular para boa	37,1	34,9	46,9	34,8
Regular para ruim/ Ruim/ Péssima	55,9	62,4	45,8	60,3

Fonte: CESOP

¹² O ESEB-2014, quarta onda da pesquisa pós-eleitoral de natureza acadêmica realizada no Brasil, associou-se ao Módulo 4 (2011-2016) do Projeto Comparative Study of Electoral Systems (CSES) da Universidade de Michigan. Este módulo teve como tema principal a análise das políticas de distribuição de renda e proteção social, visando conhecer as preferências dos eleitores sobre as políticas que afetam a renda e a distribuição da riqueza no contexto da crise econômica mundial. Nesse sentido, este módulo voltou-se a compreender a capacidade de representação das preferências dos eleitores quanto a esses temas e como as instituições políticas condicionam as reações dos eleitores às políticas de restrição orçamentária. Outro objetivo deste módulo foi compreender, ainda na perspectiva dos cidadãos, como os contatos de partidos e candidatos e relações pessoais podem influenciar a escolha eleitoral. O ESEB -2014 contou também com a participação de pesquisadores e professores associados a universidades e centros de pesquisa do país e do exterior para formular questões específicas destinadas ao aprofundamento do estudo da realidade brasileira, como por exemplo, a avaliação das instituições representativas, o papel do Estado com relação à economia e ao desenvolvimento de programas sociais, o grau de satisfação com serviços públicos, o respeito às leis e à igualdade social, as percepções de mobilidade social, o interesse por política e formas de mobilização política, bem como avaliação dos impostos e da validade das manifestações de rua em prol da melhoria de serviços públicos. Disponível em <https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas/8>.

Figura 4 - Preferência entre dois partidos políticos

Qual o partido que mais gosta?	ESEB 2002	ESEB 2006	ESEB 2010	ESEB 2014
PT – Partido dos Trabalhadores	25,6	21,6	27,7	17,4
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.	4,5	4,5	7,8	6,8

Fonte: CESOP

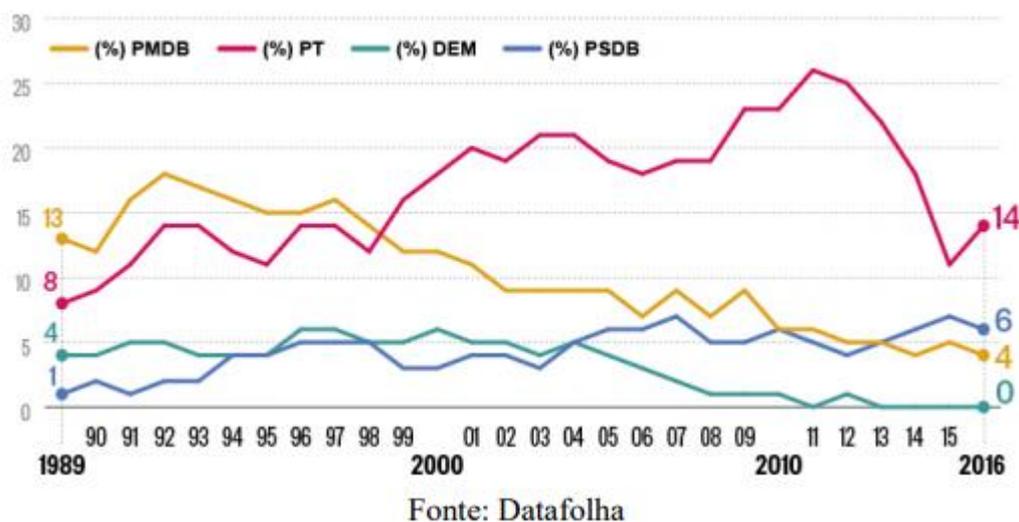
Paiva e Tarouco (2011) examinaram o voto para deputado federal em 2010 a partir dos dados do ESEB. Quanto à preferência partidária, menos da metade dos entrevistados da ESEB manifestaram algum tipo ligação identitária com um partido político. O resultado aponta, ainda, que um percentual de 34% (trinta e quatro por cento) não lembrava ou não sabia informar em quem havia votado para a Câmara de Deputados.

A despeito de a representação política somente ser viável, atualmente, por meio de um mecanismo instituído, que são os partidos políticos, não há dúvida de que o aprimoramento democrático de um Estado e sua sociedade só será possível respeitando-se adequadamente as preferências e as opiniões da sociedade quando há partidos políticos fortes que tenham em seus programas diferenças fundamentais entre uns e outros, a fim de que o eleitor possa se identificar com as proposições e seus candidatos eleitos passam levar a cabo as políticas públicas propostas, sejam elas legislativas ou administrativas. Não há dúvida de que as agremiações partidárias em nosso país não têm atuado como entes catalizadores dos ideais dos cidadãos, sejam porque os contornos ideológicos dos partidos não se mostram nítidos, seja porque os partidos têm atuado muito mais no interesse de suas lideranças internas do que de seus partidários. (Kim, 2017, p. 326).

Nesse cenário, a precária sofisticação política do corpo social brasileiro impede a perenidade da identificação de parte do eleitorado com um partido político. Dados sobre a perenidade da identificação partidária indicam que uma parcela considerável de eleitores mudou sua identificação partidária em poucos meses no Brasil. (Baker *et al.*, 2015)

Entretanto, estudo de Samuels e Zucco (2014) demonstrou que os simpatizantes do PT e PSDB nutrem identificação partidária mais acentuada que os outros partidos. As conclusões desse trabalho encontram congruência com a série de pesquisas elaboradas pelo Datafolha.

Figura 5 - Gráfico de identificação partidária



Fonte: Datafolha

Outro dado histórico relevante é que persiste um sistema partidário desprovido de clivagens ideológicas e programáticas entre os partidos. Esse cenário contribui para tornar difícil a formação de vínculos partidários minimamente estáveis entre os partidos e o eleitorado, conforme alguns estudos têm demonstrado. (Paiva *et al.*, 2011)

Como os partidos não reproduzem as clivagens da sociedade, eles são mais frágeis enquanto canais de representação. Os interesses sociais podem assim encontrar canal de expressão entre membros de vários partidos, formando grupos que, algumas vezes, atuam de forma mais efetiva do que os partidos. O exemplo mais típico é a 'bancada ruralista'. (Kinzo, 1997, p. 18)

Com poucas exceções, o sistema partidário pós-ditadura é composto por legendas recém-criadas. Os partidos criados ou recriados desde a volta ao multipartidarismo, não contam com eleitores fidelizados pelo processo de socialização descrito pela literatura internacional, que toma como referência a experiência de países que possuem uma longa tradição partidária ininterrupta. Nessa

circunstância histórica, a reduzida taxa de identidade partidária após a redemocratização pode ser consequência das peculiaridades do processo de emergência do novo sistema partidário. (Speck e Balbachevsky, 2016)

Kinzo e Braga (2007) apontam que os partidos não são eficientes na consolidação do voto e sugerem que não há um padrão definitivo de apoio partidário no Brasil. Para apresentarem essa conclusão, avaliaram a variação da preferência partidária para o período de 1989 a 2002, medido por pesquisas de opinião pública, encontrando o percentual médio de 46% de preferência por algum partido.

A Datafolha, maior instituto de pesquisas do Brasil, publicou uma série histórica sobre preferência partidária. O exame dos percentuais revelados indica que entre os 50% e 60% dos entrevistados não manifesta nenhuma preferência por partidos políticos no período compreendido entre 1994 a 2013. Após 2014 esse percentual supera os 60% e atinge o ápice em 2015 com 69% de nenhuma indicação preferencial.

Figura 6 - Gráfico de preferência partidária



Fonte: Datafolha

Fonte: Datafolha

A figura indica que o percentual de entrevistados que manifestou alguma preferência partidária variou entre 40% e 50% entre 1994 e 2013. A erosão é acentuada e em 2015 apenas 28% dos

inquiridos apresentavam alguma simpatia por um partido político. Em abril de 2018 o Datafolha apontou que 66% declararam não possuir nenhuma preferência partidária¹³.

Somente para registro, o ano de 2013 foi marcado por fortes manifestações populares que levaram as ruas milhares de brasileiros que exigiam melhorias nas condições dos serviços públicos e reformas no sistema político. A queda acentuada na preferência partidária é, portanto, um fenômeno que tem vínculo com esse movimento de 2013.

As manifestações em 2013 começaram no mês de fevereiro na cidade de Porto Alegre, lideradas pelo grupo Bloco de Lutas, contra o aumento das passagens do transporte urbano. Entretanto, as que irão se alastrar pelo país com a mesma demanda não estavam diretamente ligadas aos acontecimentos de Porto Alegre, elas foram chamadas pelo Movimento Passe Livre (MPL) surgido em São Paulo. As manifestações tomaram um rumo diferente do que previa as convocações do MPL e se tornaram eventos contra a corrupção, os políticos, os partidos políticos, o governo, os serviços públicos. Os participantes eram jovens, alguns pertenciam a grupos organizados, mas a maioria chegou às ruas através das redes sociais, como indivíduos em grupos de amigos e sem militância política anterior em partidos ou movimentos sociais. Se há uma característica capaz de definir as manifestações de rua de 2013 no Brasil é a diversidade de pessoas que delas participavam e que se revela em uma flagrante fragmentação discursiva. (Pinto, 2017, p. 128).

Essas manifestações clarificaram os fracos laços entre os partidos e a sociedade. Mas as causas já eram conhecidas há algum tempo.

Uma crise dos partidos corresponde à crise no elemento mais importante de um sistema político democrático, pluralista e competitivo. Onde for possível provar que há uma crise generalizada dos partidos ficará provado que se está perante uma crise do sistema político democrático no seu conjunto, que fica então desprovido das condições de regulação e de regeneração que lhe permitam suportar os impactos das questões e pressões políticas. Não há democracia pluralista e competitiva sem partidos. Mas a acumulação de deficiências funcionais dos partidos coloca em risco a continuidade do sistema político democrático. O que se verifica nas sociedades modernas, e em todos os partidos, é a acumulação de deficiências

¹³ <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2017/05/02/b8d42bb131ff55216cdb7f23071edebe7f3cdab3.pdf>

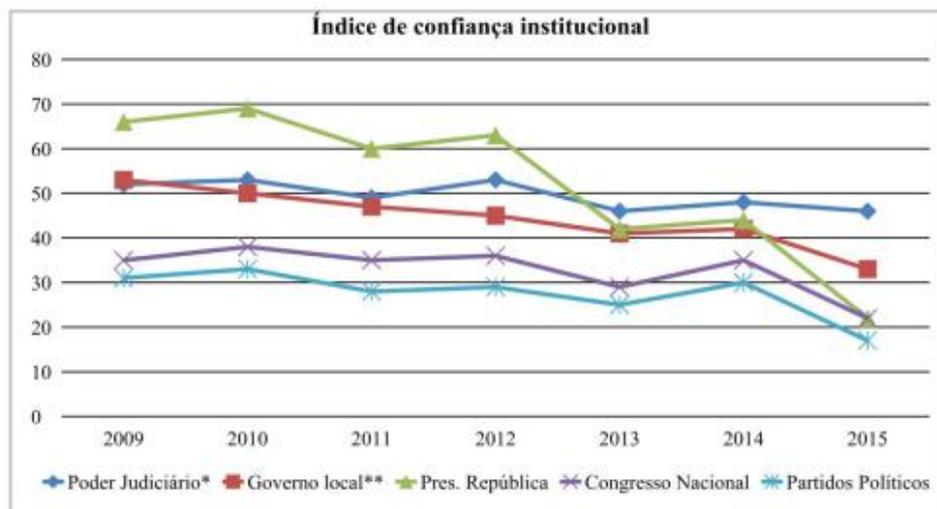
nestes seis domínios, com entidades não partidárias a procurarem apropriar esses papéis e finalidades, sem que possam, por elas, substituir-se aos partidos — mas também sem que os partidos possam, por si, recuperar as especializações que justificaram a sua diferenciação na organização da sociedade. Contudo, se as contingências históricas gerarem uma acumulação de problemáticas políticas (como será de esperar se a dinâmica modernizadora da sociedade for muito rápida e, sobretudo, se for induzida por estímulos externos, mas que também acontece quando a evolução das condições políticas tornam obsoletos instrumentos, relações e equilíbrios eficazes em anteriores condições políticas), a crise de expectativas e a confusão competitiva das entidades com relevância política e dos partidos tornam mais provável a evolução no sentido de uma crise política não controlável. Isto é, a crise política pode não se manifestar imediatamente, mas ela está latente nas sociedades modernas. (Aguiar, 1990, p. 302).

De forma mais específica, a literatura recente indica que quando se toma isoladamente os eleitores que se identificam com o PT e o PSDB, os dois partidos que organizaram a competição eleitoral no Brasil de 1994 a 2014, a identificação partidária não apenas tem consequências para a decisão do voto, mas também parece ser um elemento relevante para a compreensão que esses eleitores têm sobre temas e questões da política brasileira. (Speck *et al.*, 2016)

Mas, em termos genéricos, o sistema político brasileiro, centrado em personalidades em vez dos partidos, caminhou para reduzir as distinções programáticas entre as siglas e dificultou a criação de identidades partidárias e a formação de conexões subjetivas com os cidadãos. (Carreirão *et al.*, 2004)

Já o Ibope, outro grande instituto de pesquisa brasileiro, apontou uma grave deterioração na confiança dos partidos políticos e, também, de outras instituições. Em 2015, a confiança nos partidos políticos atingiu o menor nível de entre 2009 e 2015.

Figura 7 - Índice de Confiança Institucional



Fonte: Ibope

Nas democracias industriais avançadas, a avaliação dos líderes pelos cidadãos contém componentes programáticos, ideológicos ou de identificação partidária. Nos sistemas partidários fluidos, o personalismo desprovido de componentes programáticos e ideológicos desempenha usualmente um papel muito maior no voto. Onde há uma vinculação fraca entre a posição programática e ideológica dos eleitores e seu partido preferido, é mais provável que os eleitores tendam a mudar de um partido para outro; ou seja, que sejam eleitores flutuantes. (Mainwaring *et al.*, 2005)

Muito da mutabilidade do quadro partidário deve-se ao sistema de representação proporcional de lista aberta, no qual o número de votos individuais que o candidato obtém é que define seu lugar na lista partidária. Uma vez que o sistema requer que os eleitores votem em candidatos individuais, a competição eleitoral é primordialmente entre candidatos e não entre partidos. (Kinzo, 1997, p. 17).

Tanto é assim que Speck e Balbachevsky (2016), a partir de dados do ESEB 2014, concluem “que a memória do voto é alta para os cargos de maior visibilidade (presidente, governador e senador), mas bastante baixa para os cargos de deputado federal e estadual. No caso das eleições para estes últimos, somente um quarto dos entrevistados identifica o partido em qual votou”. (Speck *et al.*, 2016, p. 578).

De fato, depurar a atuação, ou responsabilizar o presidente do país, é mais fácil do que avaliar parlamentares ou partidos políticos e responsabilizá-los pelos problemas da nação. Até mesmo porque, segundo parte da bibliografia, o voto para deputados é bastante personalizado, desconsiderando a agremiação no momento eleitoral. (Rebello, 2014)

Pereira e Muller (2003), ao analisar essa questão, afirmam que os parlamentares brasileiros têm a sua disposição um conjunto de circunstâncias institucionais que promove um comportamento individual e descentralizado, proporcionado pelas regras eleitorais e pela fragmentação do sistema partidário. Assim, há duas forças distintas que contribuem para debilidade dos partidos: o comportamento pessoal dos parlamentares na arena eleitoral, principalmente por meio de políticas locais do tipo *pork barrel*. A segunda força é a baixa capacidade dos partidos em criar laços com o corpo social.

Registre-se que o voto personalista é provavelmente mais forte nos sistemas presidencialistas do que nos parlamentaristas e a maioria das democracias industriais avançadas possui sistemas desse último tipo, ao passo que muitos dos regimes competitivos pós-1978 são presidencialistas. Os vínculos personalistas entre eleitores e candidatos tendem a ser mais fortes onde as raízes partidárias na sociedade são mais fracas. (Mainwaring e Torcal, 2005)

No Brasil a adoção de um conjunto de regras políticas complexas para atender uma estrutura de poder presidencialista e federativa e um sistema partidário altamente fragmentado tem contribuído para obscurecer a inteligibilidade da competição partidária, desestimulando, portanto, o desenvolvimento de identidades partidárias. Os eleitores apresentam dificuldades de identificar os partidos como atores políticos distintos, isto é, como entidades que estruturam a escolha eleitoral e criam identidades. Em outras palavras, é uma situação de intensa fragmentação e falta de nitidez do sistema partidário. (Kinzo, 2005)

Não há consenso na literatura científica brasileira sobre como criar vínculos e formar identidades para a estruturação das preferências partidárias no Brasil. Entretanto, grande parte dos estudos indicam que os partidos brasileiros não estão estruturados a partir de clivagens sociais e, portanto, há uma desconexão entre as siglas e a sociedade.

As formas como as estruturas partidárias foram criadas, como atraem filiados e o funcionamento interno apontam que o partidarismo no Brasil é um fenômeno sem força política.

3.3. Fragmentação e governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão.

A democracia demanda alternância no poder e, tal condição, está associada à competição partidária. Nesse sentido, o processo democrático exige algum grau de instabilidade. Significa dizer que nem toda estabilidade é boa, como a estabilidade total, e nem toda instabilidade é ruim, considerando a necessidade de rotatividade no poder. (Peres, 2013)

Nas democracias recentes, os sistemas partidários podem ser tão fluidos e voláteis que não haja oportunidade para a emergência de um conjunto de interações padronizadas capazes de assegurar estabilidade. Como os partidos são também movidos por suas interações no sistema, a deficiência na construção dessas interações pode gerar um forte pluralismo polarizado causador de instabilidade crônica. (Bardi e Mair, 2010)

As evidências sugerem que há uma mudança nos padrões tradicionais de formação de governo. As antigas estruturas fechadas de competição podem estar começando a se abrir e, portanto, poderão promover uma maior incerteza política. Os sistemas partidários são cada vez mais caracterizados por um gradual alargamento da gama de alternativas de coalizão, criando a impressão de uma crescente promiscuidade no processo de formação dessas coalizões. Essa percepção tem impacto sobre estruturas de competição dentro dos sistemas partidários. O aprofundamento dessa tendência poderá desestruturar os padrões tradicionais de competição partidária com os padrões fechados anteriores dando espaço a um estilo que mais aberto e imprevisível (Bardi e Mair, 2010).

No que pertine ao presidencialismo, apesar de ser estruturado para fomentar estabilidade, tem-se verificado que este sistema de governo está exposto as incertezas dos sistemas partidários fragmentados.

Lijphart (1992) ressalta que sistema presidencialista acentua a legitimidade democrática do Presidente e a estabilidade do Executivo. A duração certa do mandato é a segurança para construir a governabilidade. Entretanto, as tensões com o legislativo podem enfraquecer essa estabilidade e, por tabela, comprometer a governabilidade. Em governos minoritários a estabilidade pode ser assegurada, mas a governabilidade não.

Comece-mos por assinalar os aspectos mais evidentes do presidencialismo: a separação e a independência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e a posição proeminente do Presidente da República. É em suas mãos que se concentram as tarefas de Chefe de Estado e de Governo, as quais lhe asseguram total responsabilidade sobre a gestão da coisa pública e,

consequentemente, dos mecanismos que permitem determinar a direção dos processos macroeconômicos e sociais. É óbvio que em sistemas desse tipo, a capacidade de liderança do Presidente é fundamental, o que significa que o funcionamento do sistema depende muito de atributos pessoais de uma única pessoa, a qual, quando não os tem, pode levar ao comprometimento da governabilidade e deixar o país em crise por um longo tempo. Na maioria das experiências recentes de redemocratização na América Latina, a questão da governabilidade tem sido um dos mais sérios problemas para a consolidação democrática. Tendo de enfrentar o desafio de construir uma prática de governo democrático sob condições econômicas e sociais bastante adversas, essas democracias vivem sob o temor de uma crise de governabilidade que possa comprometer a estabilidade política. Esse quadro foi especialmente problemático na Argentina, no Brasil e no Peru, por se tratar de países que passaram por uma situação inflacionária e recessiva que atingira índices assustadores. Por outro lado, trata-se de países cujos sistemas políticos mostraram, seja em consequência de um processo político conturbado, seja devido a problemas de ordem institucional, ter poucos recursos políticos capazes de auxiliar na rápida superação dessas crises. A recente estabilização econômica na maioria desses países, mesmo que ainda não consolidada, parece ter desanuviado o horizonte e possibilitado ao Estado e a seus agentes recuperar um pouco de sua capacidade de interferência no processo político. No entanto, muitos dos problemas geradores dessas crises não foram ainda superados. (Kinzo, 1997, p. 13).

Para Huntington (1968) a governabilidade é capacidade do Estado de lidar com o excesso de demandas nas sociedades democráticas, considerando a eficiência e as limitações dos recursos.

Assim, no sistema democrático a governabilidade está relacionada com o fortalecimento das instituições, especialmente os partidos políticos que compõem a arena parlamentar. Esse é o locus de negociação política onde se moldura o consenso. No Brasil, três vetores influenciam a governabilidade e interferem em sua dinâmica: o federalismo, o presidencialismo, e a conformação do sistema partidário. (Kinzo, 1997)

O sistema político brasileiro, presidencialista e multipartidário, é denominado de “presidencialismo de coalizão”. Alguns enxergam potencial desestabilizador dessa combinação institucional, outros defendem a existência de instrumentos capazes de equilibrar as relações políticas. (Pereira, 2017)

Abranches (1988) elenca três momentos na construção dessas coalizões: 1) a formação da aliança eleitoral; 2) a composição do governo, marcada por disputa por cargos; e 3) a transformação da aliança em coalizão governante, quando surgem os conflitos de agenda.

A medição empírica da governabilidade no Brasil é pontual, esparsa e desagregada. A construção de acordos que compatibilizem as divergências é um exercício fundamental para a estabilidade da coalizão. Os apoios parlamentares são mantidos por meio de liberação de emendas parlamentares e provimento de cargos no executivo, principalmente ministérios. Essa metodologia eleva os custos de transação para políticas públicas de interesse do governo, tornando mais complexa a coordenação horizontal. (Pereira, 2017)

É um fato concreto no sistema político brasileiro a impossibilidade de emergir das urnas um governo com maioria no Parlamento - efeito resultante da combinação do presidencialismo com o sistema de representação proporcional e uma lei par-tidária demasiadamente permissiva. Isso significa que é imperativa a formação de um governo de coalizão. Mas se trata de um governo de coalizão que deve operar sob a mecânica de relações de poderes de um sistema presidencialista e pluripartidário. Assim, a construção de uma maioria de sustentação ao governo é tarefa árdua, tendo este de angariar o apoio de vários partidos que nem sempre vão lhe garantir a sustentação desejada. Estamos, portanto, diante de uma situação de alta fragmentação do poder, ou, usando a terminologia de Tsibelis (1993), de um sistema com um número muito grande de atores com poder de veto, situação que difi culta consideravelmente as possibilidades de policy change. (Kinzo, 1997, p. 16).

Pereira e Mueller (2003) afirmam que as emendas parlamentares são instrumentos de promoção da governabilidade¹⁴. Embora essas verbas representem baixos valores em relação à totalidade do orçamento, são suficientes para promover a sobrevivência política dos deputados que integram a coalizão. É, portanto, um custo baixo para que o Executivo obtenha alto grau de governabilidade.

¹⁴ Emendas parlamentares são transferências intergovernamentais, ou seja, descentralizações de recursos federais, acrescidas à Lei Orçamentária Anual por solicitações de parlamentares individuais, bancadas ou comissões. Estão previstas na Constituição Federal e visam inserir o Congresso Nacional nas discussões orçamentárias, descentralizando voluntariamente recursos a instâncias locais com maior proximidade das demandas sociais.

A análise de *surveys* aplicados a parlamentares por mais de vinte anos aponta os próprios eleitores demandam comportamentos clientelistas, especialmente em relação às emendas parlamentares. (Lemos e Ricci, 2011)

A fragmentação partidária pressiona o Executivo a adotar um conjunto de práticas para conseguir governar. Há necessidade de construir uma maioria parlamentar, composta por forças políticas distintas e, por vezes, adversárias. O “dilema institucional” brasileiro, portanto, faz do Presidente um permanente refém do Congresso, embora eleito diretamente, ao contrário do que ocorre no parlamentarismo (Abranches, 1988)

Para Power (2011) as coalizões atuais são superdimensionadas e desconexas, sendo compostas por partidos sem correspondência ideológica e programática. Há um oportunismo dos parlamentares de se alinharem ao Presidente e, ao mesmo tempo, acendem o alerta do governo em relação à indisciplina.

Esses problemas identificados no sistema partidário brasileiro contribuem para que os partidos, enquanto instituições, deixem de ter centralidade na negociação política. Seus líderes encontram dificuldade para fazer com que a bancada de seu partido respeite os termos da negociação e votem de acordo com sua orientação. (Kinzo, 1997, p. 21)

Por outro lado, Pereira e Melo (2012) refutam a ideia de que a junção entre presidencialismo e multipartidarismo seria capaz de levar o sistema político à paralisia e a democracia à ruptura. Os autores argumentam que esse arranjo funcionou no Brasil, Chile e Uruguai. Entretanto, essas circunstâncias partidárias demandam um Presidente fortalecido com capacidade bloquear a oposição e garantir a estabilidade do sistema a partir de trocas institucionalizadas. Essas duas condicionantes garantiriam cooperação parlamentar e a redução dos efeitos colaterais da fragmentação.

A rigor, os estudos comparativos feitos por cientistas políticos não conseguiram demonstrar que o maior ou menor número de partidos representados no legislativo tenha efeitos negativos sobre a qualidade das políticas públicas ou sobre a estabilidade da ordem democrática. Portanto, pode-se argumentar que a hiperfragmentação é uma característica da democracia brasileira sem graves implicações sobre o funcionamento das instituições. Ainda que este argumento seja plausível e não tenhamos como saber em que medida um quadro menos fragmentado seria melhor para a democracia no Brasil, podemos observar que a alta

fragmentação partidária tem incorrido em altos custos políticos para o chefe do Poder Executivo, particularmente o presidente, no momento de organizar a sua base de sustentação no Legislativo. Em um quadro de alta dispersão de poder parlamentar, partidos com bancadas reduzidas acabam aumentando desproporcionalmente sua capacidade de barganha para participar do governo ou para vetar iniciativas governamentais. (Nicolau *et al.*, 2015, p. 107)

A percepção é que os congressistas são favoráveis ao sistema de coalizão, pois este promove uma democracia de consenso, com representação de diversos interesses sociais, com moderação da polarização ideológica. Como se assemelha ao parlamentarismo, com deputados ocupando cargos no executivo, o julgamento parece ser que o presidencialismo de coalizão funciona, mesmo diante de tanta precariedade. (Pereira, 2017)

Em suma, a estabilidade do presidencialismo é fruto da capacidade de construir uma maioria legislativa e não, necessariamente, da rigidez temporal do mandato presidencial. No Brasil a estabilização do governo depende de uma coalizão multipartidária, especialmente da Câmara dos deputados. Logo, se a coalizão se enfraquece ou se desfaz, a estabilidade do mandato presidencial é comprometida. E se o presidente não é derrubado, certo é que não haverá condições de governabilidade. Consequência disso é que aguardará, impotentemente, a conclusão do mandato. (Faria, 2018)

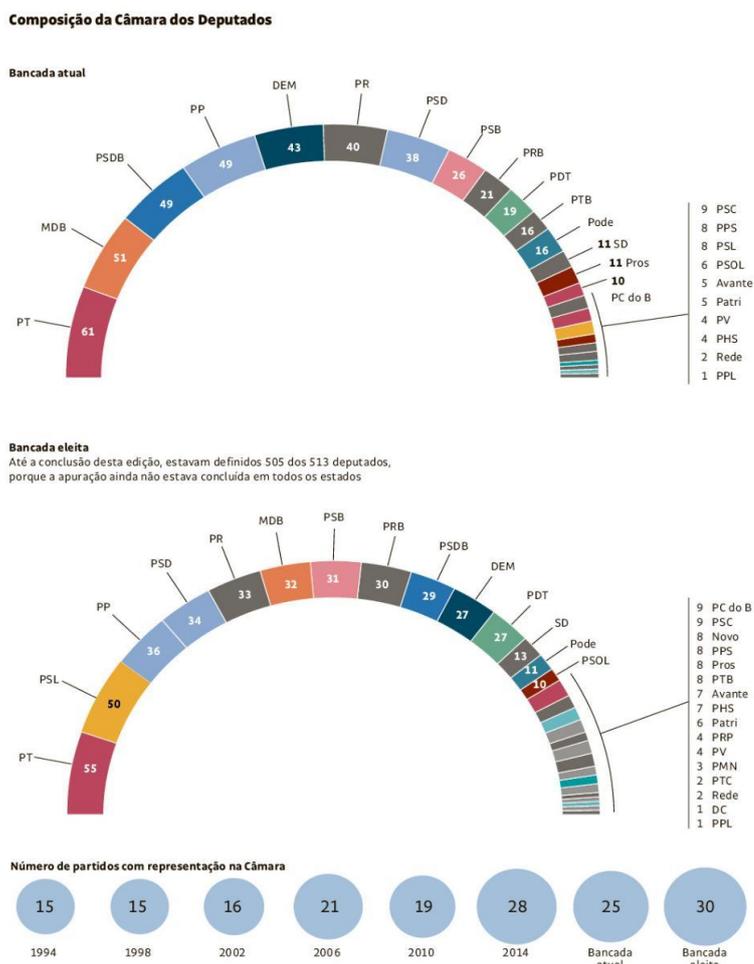
3.4. A fragmentação partidária na composição da Câmara dos Deputados do Brasil.

Se tomarmos o Poder Legislativo como âmbito primordial da competição política e analisarmos o número de partidos ali existentes, realizando uma relativa ponderação em função de seu peso diferente (isto é o que vem a ser o conceito de número efetivo de partidos), constatamos que a América Latina tende ao multipartidarismo. No Brasil, na década de 90, a média do número efetivo de partidos legislativos era de 7,3. (Sáez e Freidenberg, 2002)

No caso brasileiro, a fragmentação partidária é muito evidente. Em seu robusto banco de dados, Pippa Norris (2008) demonstra que a média entre 138 países em todo o globo, no ano de 2000, do número efetivo de partidos parlamentares é de 4,1. Somente três países apresentavam um índice superior ao do Brasil: Israel, Bélgica e Líbano. Rebello (2014) aponta que no Brasil, a média do número efetivo de partidos parlamentares na Câmara dos Deputados, entre 1990 a 2010, foi de 8,8.

Atualmente, o Brasil tem 32 (trinta e dois) partidos registrados no TSE e há 30 (trinta) partidos com representação na Câmara dos Deputados. Em 1994 havia 15 partidos com representação na Câmara dos Deputados. Portanto, após 24 anos esse número dobrou.

Figura 8 - Composição Partidária da Câmara dos Deputados

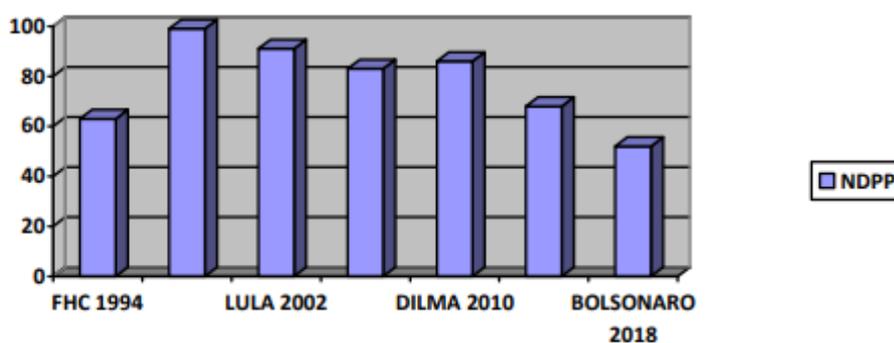


Fonte: DataFolha

Outro dado relevante é o número de deputados eleitos pelo partido do Presidente da República. Em 2018 o partido presidencial elegeu apenas 52 deputados, a menor quantidade desde 1994 quando o PSDB elegeu 63 deputados para a Câmara Federal. As eleições de 1998 demonstraram maior alinhamento entre a composição da Câmara e o Presidente eleito, quando o partido hegemônico elegeu 99 deputados federais.

Figura 9 - Número de Deputados no Partido do Presidente da República (NDPP)

	FHC 1994	FHC 1998	LULA 2002	LULA 2006	DILMA 2010	DILMA 2014	BOLSONARO 2018
NDPP	63	99	91	83	86	68	52

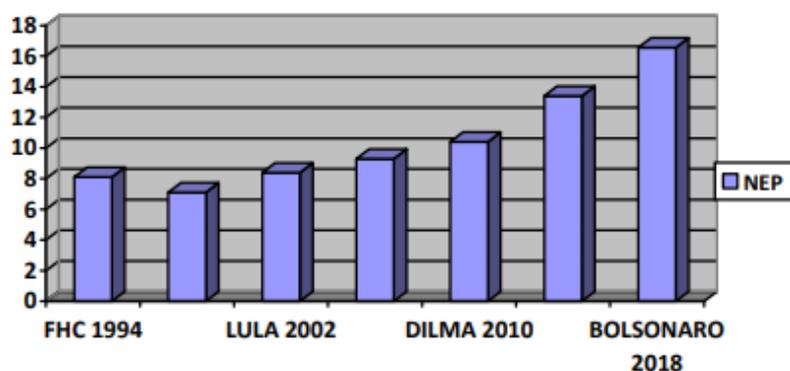


Fonte: TSE

A fragmentação do sistema partidário brasileiro seguiu em linha com o enfraquecimento do partido do Presidente da República. Em 1998 o Brasil experimentou o menor NEP desde 1994 com o índice em 7,1, enquanto que em 2018 o NEP atingiu o pior patamar de sempre com o indicador em 16,57.

Figura 10 - Número Efetivo de Partidos (NEP)

	FHC 1994	FHC 1998	LULA 2002	LULA 2006	DILMA 2010	DILMA 2014	BOLSONARO 2018
NEP	8,1	7,1	8,4	9,3	10,4	13,4	16,57



Fonte: TSE

A primeira explicação para esse fenômeno político no Brasil é de natureza histórica. Kinzo (2004) argumenta que os partidos brasileiros não estão alicerçados em clivagens sociais ou políticas e, portanto, o sistema partidário não possui contornos definidos com diferenças estruturais. Por essa razão, a variedade de partidos sem respaldo social impede a criação de vínculos.

A segunda linha explicativa tem sido as regras institucionais adotadas. As regras eleitorais e partidárias brasileiras produzem um contexto propenso para a intensa fragmentação. Dentre os principais fatores apontados estão: (1) representação proporcional; (2) lista aberta; (3) coligações; (4) ausência de cláusula de barreira; (5) federalismo; (6) distribuição dos recursos partidários; (7) legislação partidária flexível; (8) magnitude dos distritos; (9) organizações partidárias fracas. (Kinzo, 2003)

Atuais críticos do sistema partidário brasileiro sustentam tratar-se de um sistema em que os partidos são destituídos de coerência e disciplina internas, ficando seus representantes no parlamento liberados para votar como lhes aprouver. Desvincilhados do vetor causal derivado da fidelidade partidária, segue a crítica, o comportamento dos parlamentares torna-se presa de outros vetores de causalidade — a corrupção, o carreirismo, o clientelismo. Reduziu-se a ênfase na variável "dispersão", também atribuída ao multipartidarismo, e só longinquamente se aponta a possibilidade de uma crise de governabilidade, à conta da "anomia parlamentar". O argumento crítico, hoje, arma-se na seguinte seqüência: multipartidarismo inconseqüente, "anomia parlamentar" produzida pela ausência de fidelidade partidária, substituição dos programas dos partidos por fisiologismo, corrupção e carreirismo como variáveis causais do comportamento parlamentar. (Santos, 2004)

Guilherme dos Santos (1998) adverte que uma das razões para manter a proporcionalidade e uma dada fragmentação é porque o eleitorado possui características distintas e votam de maneira diferenciada e esta característica condiciona o sistema partidário a possuir um grande leque de atores partidários.

Por outro lado, não é uma crise que se possa resolver com o lançamento de novos partidos, na tentativa de substituição dos partidos existentes por outros partidos com o mesmo tipo de organização. Isto porque, os partidos novos podem ser mais eficientes em alguns aspectos, mas não podem anular o processo que conduziu à pulverização do campo político e alterou as condições de formação e de exercício do poder. (Aguilar, 1990)

3.5. O pluralismo polarizado na Câmara dos Deputados do Brasil: O indicador NEPMAS – NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARA UMA MAIORIA SIMPLES.

Sartori (1982) enumerou oito características, por ordem de visibilidade, para a configuração do pluralismo polarizado. Esta construção teórica avançou com a premissa que a interação entre mais de cinco partidos produz uma mecânica distinta da interação entre menos de cinco partidos. Portanto, a primeira característica do pluralismo polarizado é a presença de partidos antissistema relevantes. A segunda é a existência de oposições bilaterais, ou seja, oposições que não se unem. A terceira característica é a existência de interações triangulares, ao invés de interações bipolares. A polarização, marcada pela diferença máxima de opiniões entre pólos extremos, é a quarta manifestação desse fenômeno.

Seguindo o fio, Sartori (1982) apresenta como quinta característica o predomínio de tendências centrífugas com o enfraquecimento do centro que sofre perdas para os extremos. No pluralismo polarizado o sexto traço é a discordância ideológica quanto a princípios e aspectos fundamentais. A sétima propriedade é a presença de oposições irresponsáveis que geram instabilidade governamental e coalizões oscilantes. A última propriedade é o padrão político da *política do dar mais* que afeta a competitividade política, porquanto os partidos lutam para atrair eleitores sem qualquer responsabilidade.

Esses são, portanto, os traços qualitativos do pluralismo polarizado desenhado por Sartori.

Desde de 2010 o cenário político brasileiro conta com partidos antissistema de extrema-direita com discursos inflamados contra a política e com ataques abertos às instituições democráticas. Além disso, o presidencialismo de coalizão permitiu interações triangulares entre os partidos sem afinidades ideológicas e as oposições agiam sem qualquer sincronização.

As opiniões extremadas acentuaram a polarização nas eleições de 2014. Nesse mesmo ano os partidos de centro perderam mais espaço para as agremiações periféricas e as divergências ideológicas se tornaram mais evidentes. O acirramento extremado conduziu o PSDB a não reconhecer o resultado da eleição presidencial e a Presidente eleita pelo PT abandonou, já no início do mandato, propostas relevantes do programa eleitoral. Por essa razão, perdeu apoio na opinião pública.

Em 2016 os partidos de oposição aplicaram, irresponsavelmente, o impedimento a Presidente eleita agravando a instabilidade política no Brasil. Todas essas circunstâncias, aliadas com as fragilidades do sistema de justiça, permitiram a eleição de um Presidente de extrema-direita e com um

discurso contra o sistema político-partidário, apesar de ter exercido mandato parlamentar na Câmara dos Deputados por mais de duas décadas.

Nota-se, portanto, que desde de 2014 as características mencionadas por Sartori (1982) estão presentes no sistema de partidos do Brasil.

Pelo lado quantitativo, a conceito fixou que a interação entre mais de cinco partidos produz uma mecânica distinta da interação entre menos de cinco partidos. Nesse sentido, a forma mais utilizada para quantificar a interação dos partidos é o NEP (Número Efetivo de Partidos).

Compreender com quantificações como a governabilidade pode ser alcançada mesmo com o NEP elevado, sobretudo quando avaliamos a relevância dos partidos políticos, é uma necessidade de todos os sistemas políticos.

Destarte, anteriormente à consistência das premissas e das operações matemáticas de cada índice, existe o propósito de interpretar um fenômeno teoricamente construído que, inclusive, serve de motivação para a elaboração de tais medidas. Isso quer dizer que é igualmente importante a consideração de um segundo procedimento na avaliação crítica desses índices, que consiste na explicitação do problema de fundo que levou à sua formulação, e mais ainda, na consideração dos significados teóricos das medidas encontradas e, portanto, das interpretações possíveis e justificáveis para os resultados numéricos obtidos. (Peres, 2013, p. 22).

Em sistemas com um número efetivo de partidos políticos inferior a três o resultado da votação do partido do presidente caminha *pari passu* com sua votação para a Câmara dos Deputados. (Rebello, 2014)

No Brasil, essa condição de NEP inferior a 3 nunca foi observada. Como já demonstrado, o NEP com melhor condição foi em 1998 com índice 7,1. Entretanto, para esta investigação a análise isolada do NEP é insuficiente, porquanto esse parâmetro traduz a alta fragmentação do sistema partidário brasileiro, mas não aponta como a governabilidade foi possível diante da alta pulverização partidária.

Com o intuito de suprir essa lacuna, criamos o NEPMAS – NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARA UMA MAIORIA SIMPLES. A razão desse indicador é quantificar o número efetivo de deputados para que um partido seja considerado relevante e, desse modo, apresentar quantos partidos relevantes são necessários para alcançar uma maioria simples no parlamento. Isto porque, com maioria simples

o governo conseguirá aprovar as medidas menos complexas e, também, evitar a descontinuidade do executivo.

Pela lógica da decisão majoritária por maioria absoluta, contém intrinsecamente a propensão a atingir qualquer ponto mínimo acima dos 50%, ou seja, aquele ponto máximo minimamente necessário para formar a maioria ao qual Riker (1962, 1982) reportou-se em sua teoria da formação de coalizões. Isso significa que a parcela considerada minoritária pode corresponder a um máximo, digamos, X , tal que $49\% \leq X < 50\%$ - sem contar os casos de vitória da "maior minoria", garantida pelas decisões por maioria relativa ou pluralidade. (Peres, 2013, p. 28).

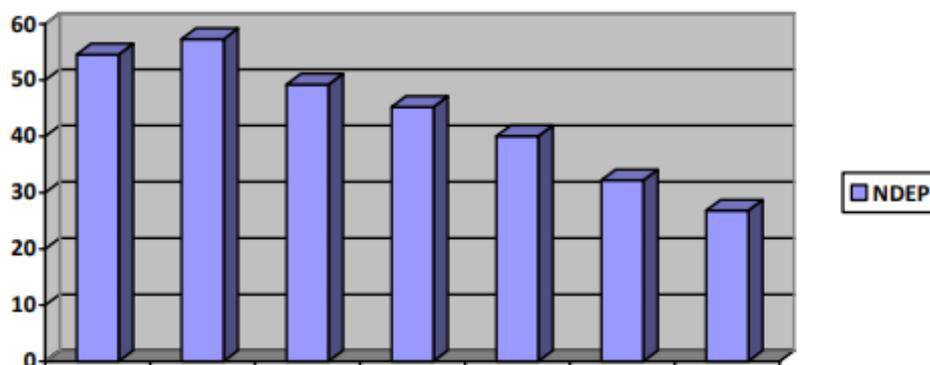
Para esse indicador utilizamos o número de deputados no partido do Presidente da República e o NEP como parâmetros iniciais. A partir deles conseguimos um número de deputados efetivos para um partido político. Ou seja, qual o número mínimo de deputados que um partido tem que ter para ser considerado importante na xadrez parlamentar.

No caso do Brasil, o número de parlamentares na Câmara dos Deputados é de 513. Assim, para se calcular a média de deputados para um partido ser considerado relevante diminui-se 513 pelo número de deputados no partido do Presidente, dividindo o resultado pelo NEP. O resultado final desta operação indicará o número de deputados efetivos por partido dentro do cenário de fragmentação partidária. Esse dado é extraído a partir do seguinte cálculo matemático: $NDEP = (513 - NDPP)/NEP$.

Significa dizer que se um partido tem parlamentares na Câmara em número superior ao NDEP a sigla tem capacidade de interferir na formação de maiorias, seja contribuindo ou bloqueando.

Figura 11 - Número de Deputados Efetivo por Partido (NDEP)

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
NDPP	63	99	91	83	86	68	52
NEP	8,1	7,1	8,4	9,3	10,4	13,4	16,57
NDEP	55,55	58,30	50,23	46,23	41,05	33,20	27,82



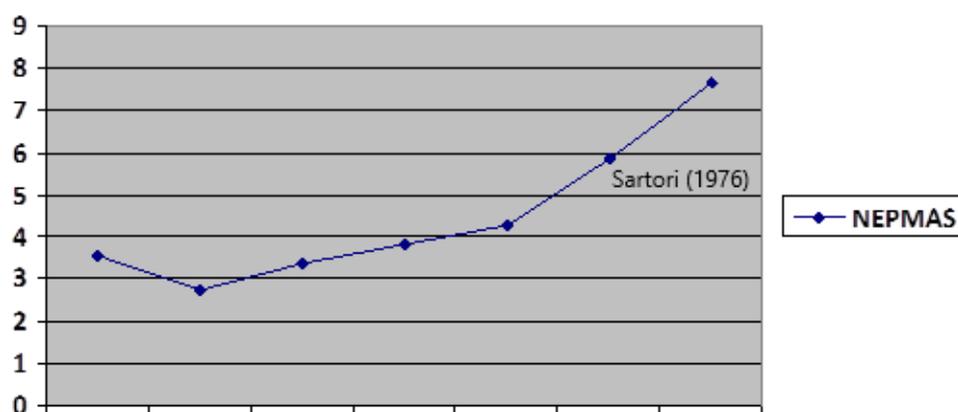
Fonte: TSE

Com esse número em vista, o próximo passo é calcular o NEPMAS. Esse indicador é a diferença entre a quantidade de deputados para uma maioria simples do número de deputados no partido do Presidente dividido pelo número de deputados efetivos por partido. O resultado dessa operação aponta quantos partidos, além do partido do Presidente da República, são necessários para se garantir uma governabilidade mínima.

O indicador é, portanto, proposto da seguinte forma: $NEPMAS = 257 - NDPP/NDEP$.

Figura 12 - Número Efetivo de Partidos para Maioria Simples (NEPMAS)

	FHC 1994	FHC 1998	LULA 2002	LULA 2006	DILMA 2010	DILMA 2014	BOLSONARO 2018
NDPP	63	99	91	83	86	68	52
NEP	8,1	7,1	8,4	9,3	10,4	13,4	16,57
NDEP	55,55	58,30	50,23	46,23	41,05	33,20	27,82
NEPMAS	3,49	2,71	3,30	3,76	4,16	5,69	7,36



Fonte: TSE

A análise desses resultados revela que entre 1994 e 2010 o NEPMAS se manteve abaixo de 5. A partir das eleições de 2014 esse indicador ultrapassou a barreira dos 5 partidos, atingindo em 2018 a quantia de 7,64 partidos necessários para se atingir uma maioria simples.

Ou seja, de 1994 até 2010 para se conseguir uma maioria simples havia uma interação necessária entre menos de 5 partidos. A partir de 2014 essa interação envolvia mais de 5 partidos. A premissa numérica de Sartori (1982) foi ultrapassada em 2014.

Em 1998 quando esse indicador atingiu o menor patamar (2,71), o NDEP (Número de Deputados Efetivos por Partido) foi de 58 deputados. Em 2018, no pior cenário, o NDEP era de 27,82 deputados, tendo o NEPMAS atingido 7,36.

Os dois indicadores (NDEP e NEPMAS), avaliados em conjunto, apontam dois fenômenos que merecem atenção. De 1994 até 2018 o número médio de deputados efetivos por partido foi se movimentando em ordem decrescente de 54 para 26. Uma queda acentuada em direção inversa ao índice de fragmentação.

Já o NEPMAS permaneceu estável de 1994 até 2006 (3,49/3,76), ou seja, os governos nesse período precisavam de apenas 4 partidos para conseguir uma maioria simples. Em 2010 esse patamar sobe, discretamente, para 4,16. Entre 2014 e 2018 notamos uma acentuada elevação no número efetivo de partidos para uma maioria simples, tendo o NEPMAS alcançado, respectivamente, 5,86 e 7,64 partidos necessários a uma governabilidade mínima.

Em 2014 havia 7 partidos com mais de 32 deputados na Câmara Federal, sendo 2 de esquerda e 5 à direita. Em 2018, 11 partidos conquistaram mais de 26 cadeiras no parlamento baixo com 8 partidos à direita e 3 à esquerda.

O NEPMAS também indica a baixa institucionalização do sistema partidário, pois desde 2014 há mais insegurança para a formação de maiorias simples. A mínima estabilidade do sistema foi posta em causa.

Assim, nos cenários de 2014 e 2018 podemos afirmar, em consonância com a tese de Sartori (1982), que o Brasil adentrou num pluralismo polarizado na Câmara dos Deputados. Primeiro pelo preenchimento das características qualitativas que configuram o fenômeno. Segundo pela quantidade de partidos necessários para alcançar uma maioria simples ser maior que 5. A pulverização dos partidos na Câmara dos Deputados impõe, desde de 2014, a interação de mais de 5 partidos para se conseguir uma base parlamentar mínima.

CONCLUSÕES

Os partidos políticos expressam interesses e expectativas sociais com significado político. Isso implica que o corpo social compreenda os limites de atuação e, ao mesmo tempo, reconheça a necessidade de estabelecer comunicação e integração com as siglas. Os partidos, no exercício parlamentar, transformam os interesses defendidos em decisões políticas.

Tradicionalmente, essa tarefa foi ocupada por partidos de massas e de quadros. Entretanto, a política contemporânea testemunhou a alavancagem dos partidos *catch-all*. Essas agremiações, com frágil identificação ideológica e com duvidosa integração social, surgiram nas democracias de consenso e quebraram os padrões de estabilidade.

O enfraquecimento da identificação partidária provoca o declínio dos partidos tradicionais, tornando os sistemas de partidos mais fluidos e instáveis. Por consequência, um sistema partidário nebuloso é um obstáculo para o eleitor fixar partidos e nutrir identidades partidárias. Os sistemas institucionalizados produzem raízes sociais fortes e estáveis, porquanto o partidarismo é identificação social. A institucionalização do sistema partidário é a ancoragem dos partidos na sociedade.

A baixa institucionalização de um sistema partidário decorrente da ausência de identificação partidária produz fragmentação. A “clientela” insatisfeita abandona os partidos tradicionais e migra para partidos sem consistência programática e identificação social. Por regra, a fragmentação excessiva reduz a peso dos partidos e pulveriza a força decisória no parlamento, afetando diretamente a governabilidade. Isto porque, quanto maior o número de partidos maior a dificuldade na formação e manutenção de maiorias estáveis. Nos sistemas presidencialistas a fragmentação partidária tende a diminuir o tamanho do partido do presidente e, tal condição, também enfraquece a governação.

Diante dessas premissas, importa reiterar as duas dimensões de Sartori (1982) para verificar se um sistema de partidos funciona de forma equilibrada: o número de partidos relevantes e o grau de polarização ideológica. Esta perspectiva inclui a variável numérica e a relevância como forma de analisar as interações necessárias à governação. A interação entre mais de cinco partidos impõe complicações em algumas dimensões competitivas. Assim, um pluralismo simples é bipolar não polarizado. O pluralismo moderado tem por base até cinco partidos, bipolarizado e centrípeto e, por fim, o pluralismo polarizado é multipolar, polarizado e centrífugo.

Os modelos matemáticos podem quantificar a pulverização de um sistema partidário. Os dois indicadores mais difundidos na literatura foram elaborados por Douglas Rae (1967) que apresentou

uma medida baseada na probabilidade de dois eleitores terem votado em partidos diferentes. Já Marku Laakso e Rein Taagepera (1979) criaram o NEP – Número Efetivo de Partidos.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 consagrou a soberania nacional, o regime democrático e o pluripartidarismo como princípios norteadores do sistema partidário. Esses princípios são garantidores e limitadores para a livre criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos.

A redemocratização permitiu a proliferação de partidos e migração desordenada de parlamentares entre eles, evidenciando os laços frágeis entre as siglas, os representantes e a sociedade. A consolidação constitucional dos partidos políticos não foi acompanhada de vínculos estáveis entre o corpo social e os partidos.

As pesquisas indicam que os brasileiros não se identificam com os partidos políticos e preferem vínculos com líderes. Os eleitores alteram sua preferência partidária em um curto período de tempo e, desse modo, não há perenidade no vínculo com um partido.

Necessário assinalar que os partidos brasileiros não estão estruturados a partir de clivagens sociais. Esta é outra razão para a desconexão entre as siglas e a sociedade. Some-se a esse dado histórico a fragilidade do conteúdo programático e a incoerência da ação política na maioria dos partidos brasileiros. Essas características impedem a consolidação do voto e a previsibilidade na escolha partidária.

Os dados registrados neste trabalho apontam que em 2014 a preferência por algum partido brasileiro atingiu o menor nível desde de 2002. A avaliação positiva em 2014 (ótima/boa) também apresentou o pior resultado desde 2002.

A fragmentação na Câmara dos Deputados aumentou na medida que os percentuais inerentes à identificação partidária caíram. Em 1994, 45% dos entrevistados pelo Datafolha manifestaram alguma preferência partidária e havia 15 partidos com representação na Câmara Federal. Já no ano de 2015, apenas 28% expressaram preferência partidária, enquanto 28 partidos estavam com representação na referida casa legislativa. Em 2018 30 partidos alcançaram espaço parlamentar na Casa dos Deputados Federais, enquanto 66% dos entrevistados não mantinham preferência por nenhum partido.

Assim, a primeira hipótese do trabalho é confirmada, porquanto a precária identificação partidária seguiu em linha com ampla fragmentação do sistema de partidos no Brasil, nomeadamente na Câmara dos Deputados. Essas duas variáveis estão conectadas, de modo que é possível concluir

que a fragmentação de partidos na Câmara dos Deputados aumentou quando a identificação partidária (partidarismo) decresceu.

A fragmentação do sistema partidário brasileiro se reflete, também, com o enfraquecimento dos partidos dos Presidentes da República. Enquanto que em 1998 o partido de Presidente elegeu 99 deputados federais, as legislativas de 2014 elegeram 68 parlamentares do partido do Presidente eleito e em 2018 apenas 52 deputados do partido presidencial obtiveram lugar na Câmara Federal.

O NEP (número efetivo de partidos) já indicava a fragmentação do sistema de partidos brasileiro. Em 1998 o Brasil experimentou o menor NEP com o índice em 7,1, enquanto que em 2018 o NEP atingiu o pior patamar de sempre com o indicador em 16,57. Mas, por si só, esse medidor não aponta o nível de interação entre os partidos para permitir uma governabilidade mínima.

O indicador NEPMAS (número efetivo de partidos para maioria simples) proposto nesse trabalho apontou quantos partidos, em tempos distintos, foram necessários para a construção de uma maioria simples.

Não por coincidência, a análise combinada dos dados partidários na Câmara dos Deputados revela que entre 1994 e 2010 o executivo precisava de menos de 5 partidos para alcançar uma maioria simples. A partir das eleições de 2014 o indicador NEPMAS ultrapassou a barreira dos 5 partidos, atingindo em 2018 a quantia de 7,36 partidos necessários para se atingir a maioria parlamentar simplificada no parlamento baixo.

O NEPMAS demonstrou, também, que mesmo com elevada fragmentação pode não haver um pluralismo polarizado. Tal fenômeno somente é verificável pelo NEPMAS quando o número de partidos interagindo para se atingir uma maioria simples for superior a 5.

Portanto, a partir das eleições de 2014 a excessiva pulverização partidária gerou um pluralismo polarizado na Câmara dos Deputados do Brasil, gerador de instabilidade governativa que contribuiu decisivamente para o impeachment da Presidente Dilma Roussef. Esse cenário fragmentado persiste na atual composição da Câmara dos Deputados e para alcançar uma maioria simples há necessidade de interação com mais de cinco partidos efetivos. Assim, validada a segunda hipótese.

Nesses cenários de ampla fragmentação a estratégia governativa utilizada nesses anos foi o presidencialismo de coalizão. Para governar o executivo precisou construir uma maioria parlamentar com diversos partidos e forças políticas distintas e, por vezes, adversárias.

Não é temerário afirmar, com base nos quadros numéricos da Câmara dos Deputados, que o sistema partidário brasileiro pode ser classificado, a partir de 2014, como um sistema multipolar polarizado, caracterizado pelo pluralismo extremado com poder fragmentado.

O indicador construído nesta dissertação servirá como balizador da pulverização partidária na Câmara dos Deputados do Brasil, indicando se esta casa parlamentar está funcionando ou não com pluralismo polarizado. O diagnóstico de cenário poderá servir para que o sistema político-partidário adote medidas para reduzir a fragmentação partidária e impedir a ocorrência do fenômeno descrito por Sartori (1982).

O aprimoramento dessa investigação poderá ampliar a utilização desse modelo matemático em outras democracias presidencialistas multipartidárias, agregando ao estudo o espectro ideológico dos partidos efetivos para uma maioria simples. É uma abordagem que, certamente, contribuirá com um funcionamento dos parlamentos e, conseqüentemente, das democracias.

BIBLIOGRAFIA

Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, pp. 5-34.

Aguiar, J. (1990). As funções dos partidos políticos nas sociedades modernas. *Análise Social*, Lisboa, v. XXV, pp. 287-331.

Almond, G. e Verba, S. (1965). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations, an analytic study*. Boston: Little Brown.

Almond, G. e Bingham Powell, G. (1966). *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little Brown.

Amaral, O. (2013). O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, v. 7, n. 2, pp. 11 – 32.

Antunes, R. (2008). *Identificação partidária e comportamento eleitoral*. Coimbra: Universidade de Coimbra.

Avritzer, L. e Marona, M. (2017). A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. *Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 2,, pp. 359 a 393.

Baker, A., Ames, B., Sokhey, A. e Rennó, L. (2015). The Dynamics of Partisan Identification When Party Brands Change: The Case of the Workers Party in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 78, n. 1, pp. 197–213.

Baquero, M. e Linhares, B. (2011). Por que os brasileiros não confiam nos partidos? Bases para compreender a cultura política (anti) partidária e possíveis saídas. *Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, pp. 89-114.

Bardi, L. e Mair, P. (2010). Os parâmetros dos sistemas partidários. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, pp. 227-253.

Basile, F. (2008). *Partidos, representação e reforma política. Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. Brasília: Senado Federal.

Bobbio, N. (2015). *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra.

Bonavides, P. (2000). *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros.

Braga, M. e Boudoukan, A. (2009). Partidos Políticos no Brasil: Organização Partidária, Competição Eleitoral e Financiamento Público. *Perspectivas*, v. 35, pp. 117 – 148.

Braga, R., Romanini, R. e Netto, M. (2018). Votes and Chairs: indexes, measures and their application. *E-legis*, n. 27, pp. 97-118.

Cardoso, H. (2016). *Os partidos políticos no Brasil: causas e diagnósticos para a alta fragmentação do sistema partidário*. Brasília: Três Pontos.

Carreirão, Y. (2000). *A decisão do voto nas eleições presidenciais no Brasil (1989 a 1998): a importância do voto por avaliação de desempenho*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo.

Carreirão, Y. e Kinzo, M. (2004). Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002). *Revista de Ciências Sociais*, v. 47, n. 1, pp. 131-168.

CESOP (2014). ESEB. Disponível em <https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas/8>.
Data do Acesso: 19 de novembro de 2019.

Charlot, J. (1982). *Os Partidos Políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Codato, A. (2005). Uma história política da transição brasileira: Da ditadura militar à democracia. *Revista Sociologia Política*, n. 25, pp. 83 – 106.

Converse, P. e Dupuex, G. (1962). Politization of the electorate in Grance and the United States. *Public Opinion Quaterly*, n. 26, pp. 1-23.

Correa, O. (1971). Os partidos políticos e os sistemas eleitorais. *Revista de Ciência Política*, v. 5, n. 3, pp. 5-35.

Dalton, R. (2007). Partisanship and party system institutionalization. *Party Politics*, v. 13, n. 2, pp. 179-196.

Dalton, R., McAllister, I. e Wattenberg, M. (2003). Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. *Análise Social*, v. XXXVIII, pp. 295-320.

Del Vecchio, A. (2013). A lei e a força no Regime Militar Brasileiro: Da proscricção da frente ampla à edição do Ato Institucional nº 5. *Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, v. 6, n. 2, pp. 1-23.

Druckman, J. (2001). Using credible advice to overcome framing effects. *The Journal of Law, Economics & Organization*, v. 17, n. 1, pp. 62-82.

Duverger, M. (1970). *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Espirito Santo, P. (2015). *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais*. Lisboa: Silabo.

Faria, A. N. M. (2018). *A Crise do Presidencialismo Brasileiro: A Questão da Estabilidade do Poder Executivo*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Fernandes, A. (2010). *Introdução à Ciência Política*. Porto: Porto Editora.

Ferreira, F. (2018). Reforma política: reflexos sobre a composição do Parlamento de acordo com a Emenda Constitucional nº 97/2017. *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político-REDESP*, n. 3, pp. 1 -10.

Ferreira, P., Batista, C. e Stabile, M. (2008). A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, pp. 432 – 453.

Fiorina, M. (1981). *Retrospective voting in American national elections*. New Haven: Yale University Press.

INCT. (2018). *A Cara da Democracia no Brasil - Partidos políticos*. Relatório N.3 de divulgação de pesquisa nacional realizada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação.

Jalali, C. (2017). *Partidos e sistemas partidários*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Kim, R. P. (2017). Multipartidarismo no Brasil: Paradoxos e Propostas. In: Caggiano, M. H. S. *Reforma Política - Um Mito Inacabado*. pp. 306 – 347.

Kinzo, M. (1997). Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, v. 1, pp. 19-37.

Kinzo, M. (2001). A democratização brasileira - Um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, pp. 3 -12.

Kinzo, M. (2004). Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.19, n. 54, pp. 23-40.

Kinzo, M. (2005). Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 57, pp. 65-81.

Kinzo, M. e Braga, M. (2007). *Eleitores e representação partidária no Brasil*. São Paulo: Humanitas.

Laakso, M. e Taagepera, R. (1979). The "Effective" Number of Parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1, pp. 3-27.

Lamounier, B. e Meneguello, R. (1986). *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense.

Lane, J. e Ersson, S. (2007). Party system instability in Europe: persistent differences in volatility between West and East. *Democratisation*, v. 14, n. 1, pp. 92-110.

Lapierre, J. (1998). *Análise dos Sistemas Políticos*. Lisboa: Rolim.

Lemos, L. e Ricci, P. (2011). Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições. *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Lijphart, A. (1992). *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press.

Lijphart, A. (1995). *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Limeira, T. e Maia, T. (2010). Comunicação política e decisão de voto: o que as pesquisas revelam. *Revista Ponto-e-vírgula*, n. 8, pp. 42-55.

Limongi, F. (2006). *Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. São Paulo: CEBRAP.

Limongi, F e Guarnieri, F. (2014). A base e os partidos. As eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização. *Novos Estudos*, n. 99, pp. 4-24.

Lindberg, S. (2007). Institutionalization of party systems? Stability and fluidity among legislative parties in Africa's democracies. *Government and Opposition*, v. 42, n. 2, pp. 215-241.

Lipset, S. e Rokkan, S. (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press, pp. 1-64.

Mainwaring, S. e Torcal, M. (2005). Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, Campinas, v. XI, pp. 249-286.

Meirelles, H. (1993). *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

Menezes, M. (2010). Democracia de Assembleia e Democracia de Parlamento: uma breve história das instituições democráticas. *Sociologias*, v. 12, n. 23, pp. 20-45.

Mezzaroba, O. (1994). O partido político: concepção tradicional e orgânica. *Revista de Informação Legislativa*, n. 122, pp. 133-143.

Michels, R. (2001). *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa: Antígona.

Miguel, L. e Bispo, P. (2016). Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 60, pp. 29-46

Miranda, J. (2002). *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense.

Nicolau, J. (2015). Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v.4, n.7, pp. 101 – 121.

Nicolau, J e Schmitt, R. (1995). Sistema Eleitoral e Sistema Partidário. *Lua Nova*, v. 36, n. 95, pp. 129-47.

Neto, O. (2016). A crise política brasileira de 2015-2016: diagnósticos, sequelas e profilaxia. *Relações Internacionais*, n. 52, pp. 43-54.

Neto, R. e Cunha, J. (2019). A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 1, pp. 189-219.

Nohlen, D. (2007). *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*. Lisboa: Livros Horizonte.

Pasquino, G. (2010). *Curso de Ciência Política*. Cascais: Principia.

Pasquino, G. (2007). *Sistemas Políticos Comparados*. Cascais: Principia.

Paiva, D. e Tarouco, G. (2011). Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores. *Opinião Pública*, v. 17, n. 2, pp. 426-451.

Pereira, C. (2017). *Medindo a governabilidade no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília.

Pereira, C. e Melo, M. (2012). The Surprising Success of Multiparty Presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 23, n. 3, pp. 156-70.

Pereira, C. e Mueller, B. (2003). Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, pp. 735-771.

Peres, P. (2000). *Sistema Partidário e Institucionalização Democrática: Análise da Teoria de Sistemas Partidários, do Conceito de Institucionalização e de suas formas de Mensuração*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

Peres, P. (2002). Sistema partidário e instabilidade eleitoral no Brasil. In : PINTO, C. R. & SANTOS, A. M. (orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer.

Peres, P. (2013). Institucionalização do sistema partidário ou evolução da competição?. *Opinião Pública*, v. 19, n. 1, pp. 21-48.

Pinto, C. (2017). A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). *Lua Nova*. n.100, pp.119-153.

Power, T. (2011). *O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Rangel, B. (2016). Sistemas eleitorais e partidários: Duverger, Sartori e Nohlen. *Ballot*, Rio de Janeiro v. 2, n. 1, p. 136-157.

Rebello, M. (2015). A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. *Revista de Sociologia Política e Política*, v. 23, n. 54, pp. 69-90.

- Ribeiro, R. (2002). *A democracia*. São Paulo: Publifolha.
- Rodrigues, L. (2009). *Partidos, Ideologia e Composição Social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Samuels, D. e Zucco, C. (2014). The Power of Partisanship in Brazil: Evidence from Survey Experiments. *American Journal of Political Science*, v. 58, n. 1, pp. 212-225.
- Sáez, M. e Freidenberg, Flávia. (2002). Partidos Políticos na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. III, n. 2, pp. 137-157.
- Santos, W. (2004). Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica. *Dados*, v. 47, n. 4, pp. 729-762.
- Sartori, G. (1982). *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: Editora Universidade de Brasília - UNB.
- SCHMITT, R. Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos*. N. 54. São Paulo, 1999. pp. 127 – 146.
- Schumpeter, J. (2018). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Coimbra: Atual.
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2006). *Manual técnico do orçamento*. Brasília: Secretaria do Orçamento Federal. Última atualização em 27 de junho, 2006.
- Silva, B. R. A. da (2016). Sistemas eleitorais e partidários: Duverger, Sartori e Nohlen. *Revista Ballot*, v. 2, n. 1. pp. 136-157
- Soares, A. O., Tauil, R. M. e Colombo, L. (2016). O bipartidarismo no Brasil e a trajetória do MDB. *Sinais*. n. 19, pp. 7 – 29.
- Speck, B. e Braga, M. (2015). Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, v. 23, n. 56. pp. 125 – 148.
- Speck, B e Balbachevsky, E. (2016). Identificação partidária e voto. As diferenças entre petistas e peessedebistas. *Opinião Pública*, v. 22, n. 3. pp. 569 – 602.
- TELES, C. S. e. (2015). Mudanças entre Partidos na Câmara dos Deputados: sazonalidade e o impacto da fidelidade partidária. *E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, v. 8, n. 16, pp. 56-78.
- VEIGA, L. F. (2007). Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. *Opinião Pública*, v. 13, n. 2. pp. 340- 365.
- ZAVARIZE, D. M. S. (1987). *O Bipartidarismo Brasileiro (1965 – 1979)*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.