

Um panorama sobre o sistema partidário brasileiro pós-redemocratização¹

Andreza Davidian*

Resumo: A consolidação do sistema partidário brasileiro ocupa o centro do debate em nossa literatura política. O tema é de importância para a reflexão sobre qualquer sistema político competitivo. Todavia, as duas rupturas sofridas com os regimes autoritários agravaram as preocupações quanto ao fortalecimento de nossos partidos políticos. Isso conferiu um tom bastante pessimista, tanto às análises quanto aos prognósticos relativos à consolidação da democracia brasileira, no sentido de haver certa descrença quanto à capacidade desses organismos em desempenhar seu papel enquanto agentes representativos, vinculando os cidadãos à arena de governo. No geral, são duas as perspectivas que se confrontam sobre o tema, as quais serão abordadas aqui, a saber: aquela preocupada com os partidos pela ótica de sua função representativa e em relação com a sociedade, e aquela voltada aos partidos enquanto agentes governativos e enquanto atores estratégicos. Esse debate, conforme será mostrado, não é específico ao Brasil e nos remete a uma literatura internacional. O objetivo deste trabalho é realizar um panorama geral a respeito da literatura, e com isso organizar as questões – bastante atuais – que vêm sendo colocadas. O debate é amplo e polêmico, na medida em que engloba questões de ordem histórica, estrutural, institucional e cultural. Esclarecer o âmbito de cada uma delas é relevante para contornar os problemas que estão colocados. Pretende-se aqui explorar essas perspectivas em diálogo, e com isso contribuir para o avanço do debate, que vem extrapolando o âmbito da academia – como vem sendo demonstrado pelas discussões a respeito da reforma política.

Palavras-chave: partidos políticos, sistema partidário brasileiro, teorias de organização partidária.

Introdução

Em um dos trabalhos seminais sobre o sistema eleitoral-partidário brasileiro, Antonio Lavareda destaca a associação entre a estabilidade dos sistemas políticos e as características das competições partidárias que neles têm lugar (LAVAREDA, 1991). Ponto esse que, ainda segundo o autor, constituía-se como um dos poucos acerca dos quais haveria consenso no debate da ciência política. Nesse momento, a reflexão fundamental que se colocava – e que extrapolava o âmbito da

¹ Este trabalho é fruto de minha pesquisa de Iniciação Científica financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

* Graduada em Ciências Sociais – USP.

academia – dizia respeito ao futuro do recém instaurado regime democrático brasileiro.

Assim, o sistema partidário brasileiro ocupou o centro do debate na literatura política. As duas rupturas sofridas com os regimes autoritários agravaram as preocupações quanto à consolidação dessa instituição. Duas décadas depois e, embora a experiência seja ainda relativamente recente, as questões que permanecem dizem respeito menos à estabilidade do sistema político do que à qualidade do regime representativo produzido pelas instituições políticas do país, em especial os partidos políticos, aos quais se atribui essa função.

Um tom bastante pessimista sempre permeou tanto as análises quanto os prognósticos relativos à consolidação da democracia brasileira, no sentido de haver certa descrença quanto à capacidade desses organismos em desempenhar seu papel de vincular os cidadãos às arenas públicas da tomada de decisões. Esse pessimismo foi identificado há décadas atrás por Maria do Carmo Campello de Souza (1990), num diagnóstico que embora se remeta a um tempo passado soa em certa medida atual. A autora destaca a presença de um forte sentimento antipartidário, historicamente difundido na sociedade brasileira – sobretudo na elite – que acusa os partidos de serem os próprios responsáveis pela descrença nas instituições democráticas, “fornecendo o quadro de referência dentro do qual intelectuais, jornalistas e mesmos políticos avaliam o fenômeno partidário” (SOUZA, 1990, p. 83).

De lá para cá, a literatura continuou sendo permeada por essa visão negativa quanto ao potencial dos partidos políticos brasileiros em se conformarem como organizações vigorosas e consistentes do ponto de vista político-ideológico. As razões apontadas para isso são diversas, passam por questões históricas, estruturais, culturais e institucionais, sobretudo. A despeito de um sistema político competitivo vir sendo garantido por meio do procedimento eleitoral, o que é central para a manutenção do regime democrático, os partidos “fisiologistas” brasileiros aparecem para os analistas, de dentro e de fora do meio acadêmico, como os antípodas do que seria um modelo ideal de organização partidária.

O debate brasileiro às voltas com o pessimismo

Grosso modo, o debate brasileiro pioneiro que tratou da estruturação e consolidação das nossas instituições políticas frequentemente trouxe diagnósticos sobre o modo como o arranjo institucional brasileiro levaria à fragmentação e à baixa institucionalização do quadro partidário e, como consequência, à crise de governabilidade. Não somente pelo aspecto institucional, como também pelo aspecto do *ethos* da cultura política nacional, haveria uma inviabilidade congênita para o desenvolvimento pleno da democracia brasileira e, assim sendo, a nova ordem democrática estaria suscetível a outra ruptura. Bolívar Lamounier é um dos mais produtivos cientistas políticos brasileiros a manifestar preocupação nesse sentido, e, em obra relativamente recente, chega a falar de um “pirronismo de raízes culturais e históricas” (LAMOUNIER, 2005, p. 1) que refletiria, sobretudo, a descrença nos mecanismos de representação política, a saber, eleições, partidos e sistema legislativo.

Sobre o arranjo institucional, as mazelas de nosso sistema político geralmente são atribuídas a alguns elementos centrais. O primeiro deles é o sistema presidencialista e o problema subjacente da concorrência entre os Poderes Executivo e Legislativo. O segundo é o federalismo robusto, que colaboraria com a dispersão do poder pelo seu caráter centrífugo. O terceiro elemento institucional consiste no sistema partidário, sob efeito das regras do sistema eleitoral, que, por sua vez, há duas décadas vem sendo alvo de críticas e objeto de propostas de mudança nos debates da reforma política. O método proporcional empregado para traduzir votos em cadeiras no Congresso, a lista aberta e as coligações eleitorais são acusadas de contribuir para a fragmentação partidária e de produzir incentivos à formação de lideranças personalistas e à criação de lealdades extrapartidárias dos políticos para com clientelas específicas do eleitorado. A inconsistência político-ideológica dos parlamentares e a excessiva fragmentação comprometeriam o controle por parte do eleitorado sobre representantes irresponsáveis – *accountability* – e gerariam altos custos para a produção de governo (LAMOUNIER, 1994; MAINWARING, 1992 e 1999).

Quanto à questão da governabilidade, houve significativa contribuição no debate por Figueiredo e Limongi (1999), ao examinarem a estrutura do próprio processo decisório para confrontar as afirmações tradicionais sobre o conflito entre os poderes. O que se constata com isso é justamente o contrário do diagnóstico recorrente: verificam-se altos índices de disciplina partidária e um padrão altamente centralizado de organização dos trabalhos legislativos, além da preponderância legislativa do Executivo. Disso resulta que os parlamentares são induzidos a adotar estratégias cooperativas e que há alta capacidade governativa por meio da formação de coalizões.

Do ponto de vista do processo de produção de governo, o deslocamento do foco realizado por este trabalho para as próprias instituições parlamentares deu encaminhamento à discussão. A própria experiência da realidade superou os temores de que o sistema político estaria potencialmente sujeito a uma nova ruptura da ordem democrática ocasionada por crise de governabilidade. Há considerável segurança quanto à institucionalização da competição eleitoral como fonte legítima de constituição do governo. Sabemos também que a esfera legislativa e a esfera eleitoral possuem dinâmicas próprias, e por isso precisam ser tratadas com relativa distinção¹.

A consolidação do ponto de vista eleitoral

Se, de um lado, os partidos se mostraram organizações fundamentais na arena governativa, do outro, permanece a crítica quanto ao vigor desses organismos na arena eleitoral e quanto à qualidade de seu desempenho enquanto agentes representativos. De partida, os regimes autoritários enfrentados pelo país teriam esvaziado o espaço de atuação das instituições partidárias e assim representado um retrocesso para a institucionalização do sistema de partidos. A centralização política das ditaduras teria marcado a debilidade das organizações que viriam a se formar depois, levando à “inexistência de qualquer agremiação de real caráter societário, independente do Estado e definida sobre bases populares bem sedimentadas” (MENEGUELLO, 1989, p. 39). Somar-se-iam a isso os efeitos

¹ O que não equivale a dizer que ambas as esferas não tenham relação, mas sim que a dinâmica legislativa não é uma tradução mecânica da dinâmica eleitoral. Essa distinção não é delineada de forma satisfatória na literatura à qual nos referimos.

negativos do arranjo institucional já apontados. Os *catch all parties*, como são caracterizados pela literatura, são acusados por seu fisiologismo, sua fragilidade político-ideológica, bem como por sua fragilidade organizacional, produto das condições de sua gênese na também frágil democracia brasileira (LAMOUNIER, 1994; MAINWARING, 1992 e 1999). O clientelismo, por sua vez, aparece como uma estratégia dos partidos de controle sobre os recursos políticos, num sistema no qual haveria obstáculos para o desenvolvimento de sua capacidade efetiva de participação na formulação de políticas de grande alcance social (SOUZA, 1990).

Um dos elementos institucionais centrais presentes nessa crítica, conforme mencionamos anteriormente, seria a existência de um grande número de partidos no Brasil, ilustrando o nosso “patológico” multipartidarismo exacerbado. Ainda que na relação entre Executivo e Legislativo os efeitos da fragmentação apontados pela literatura não tenham se manifestado da forma que ela previa, no plano eleitoral isso ainda seria comprometedor do ponto de vista da inteligibilidade do sistema político. A presença de inúmeras agremiações, indistintas entre si aos olhos do eleitorado, agiria no sentido oposto de promover identificação entre representantes e representados, o que seria desejável para a existência de partidos orgânicos e enraizados na sociedade. Resultado disso, segundo o que a literatura deduz, é um eleitorado se comportando de maneira errática e produzindo escolhas inconsistentes.

Maria D’Alva Kinzo (2004) retoma a abordagem desses problemas formulando a seguinte questão: em que medida o contexto democrático pós-1985 teria contribuído para a consolidação dos partidos, do sistema partidário, e, em última instância, a democracia?

Partidos seriam agentes fundamentais no processo democrático representativo, que por meio do respaldo do voto popular conquistam posições de poder. Ao defini-los, a autora distingue dois papéis específicos para essas entidades, quais sejam: o desempenhado na arena eleitoral, na competição pelo apoio dos eleitores; e o desempenhado na arena decisória, atuando dentro do governo. Aqui de alguma forma a autora incorpora a distinção feita por Figueiredo e Limongi (1999), no sentido de entender que os partidos não são precisamente a mesma coisa nessas duas esferas. Mas difere deles ao passo que seu enfoque recai

sobre a atividade dessas entidades na arena eleitoral, onde “a cadeia de representação política se forma nas democracias representativas, uma cadeia que vincula os cidadãos às arenas públicas e de tomada de decisões” (KINZO, 2004, p. 25). Ou seja, Kinzo se atenta especialmente à questão da representação para discutir a democracia brasileira.

Num breve exame do panorama político do período, sob referência da proposição de Dahl acerca do conceito de poliarquia, a autora reafirma o processo de consolidação democrática do sistema político brasileiro. Tanto do ponto de vista da participação como do ponto de vista da contestação pública, os avanços registrados permitem relativa certeza quanto à estabilidade do funcionamento de um sistema democrático representativo. Indicativo disso, para ela, seria o fato das respostas às crises experimentadas no período (crises econômicas, sobretudo, e a crise de corrupção e *impeachment* do primeiro presidente) não terem mais ultrapassado os limites da ordem constitucional.

No entanto, conforme já indicamos, isso não bastaria para responder a questão quanto à qualidade da atividade desempenhada pelos partidos do ponto de vista de sua relação com a sociedade. Segundo Kinzo (2004), restaria responder o quanto os partidos têm realizados de dois princípios tradicionalmente associados ao governo democrático, a saber, representatividade e responsividade. Nesse sentido, estruturar a disputa eleitoral, oferecendo opções ao eleitorado que sejam distintas entre si, e assim propiciar a construção de identidades políticas, seria uma das tarefas dos partidos políticos.

Sobre esse aspecto, a autora retoma a crítica aos elementos institucionais citados anteriormente relativos às regras do sistema eleitoral, em especial as proporcionais, pelo não incentivo à inteligibilidade do processo eleitoral e pelo distanciamento que produzem entre eleitores e representantes. A altíssima fragmentação do Congresso² e a indistinção dos partidos políticos, refletida nas migrações partidárias e alianças eleitorais, são tomadas como evidência de que os partidos não estariam realizando os dois princípios referidos. Resultado disso seria os altos índices de volatilidade eleitoral, mostrando a inexistência de padrões

² Vale notar que, tanto Kinzo (2004) como os demais expoentes da literatura supracitada se referenciam, principalmente, nas eleições para os cargos legislativos. Isso será questionado por outra literatura mais adiante.

definidos e consistentes de apoio partidário. Logo, segundo a lógica da autora, o sistema partidário estaria longe de uma consolidação.

Limongi e Cortez (2010) lançam uma nova luz a esse debate ao privilegiarem as eleições majoritárias para os cargos executivos em detrimento das legislativas na análise do sistema partidário como um todo do ponto de vista de sua consolidação nacional. Com isso, se distinguem da literatura tratada até então, cujo foco vinha sendo justamente o inverso. Os autores irão olhar então para a trajetória das eleições para presidente e para os governos estaduais. Uma análise mais detida encontra-se no referido trabalho, cabe aqui somente retomar algumas das evidências levantadas de forma bastante resumida para mostrar a base das conclusões às quais chegam os autores.

Quanto às eleições presidenciais, é bastante claro que as disputas se mostram estruturadas já após a inauguração em 1989, quando acontece a primeira eleição direta e quando todos os partidos concorrem com seus melhores nomes. O quadro se acentua principalmente quando observado que nenhuma terceira força tem conseguido se postular como uma alternativa consistente ao longo de todo o período analisado.

Eleições Presidenciais (1989-2010)				
	PT	PSDB	PT + PSDB	3º lugar
1989	17%	12%	29%	16% (PDT)
1994	27%	54%	81%	7% (PRONA)
1998	32%	53%	85%	11% (PPS)
2002	46%	23%	70%	18% (PSB)
2006	49%	42%	90%	7% (PSOL)
2010	47%	33%	80%	19% (PV)

Fonte: "As eleições de 2010 e o quadro partidário"
(Banco de dados eleitorais do CEM/CEBRAP).

Quanto às eleições para os executivos estaduais, embora tenham sido basicamente bipartidárias ao longo da série histórica, em um primeiro olhar o diagnóstico não é o mesmo, posto que mais forças para além do PT e do PSDB se mostram como competidoras de peso nos estados. Contudo, em um olhar mais atento, os autores apontam que há também um processo de simplificação nas

disputas pelos governos estaduais, sobretudo quando identificada a presença de dois blocos, quais sejam, PT-PSB e PSBD-DEM. Para além destes, desponta o PMDB como terceira maior força nas competições estaduais³.

Número de governadores eleitos por partido (1990-2010)						
ano/partido	PT	PSB	PMDB	PSDB	PFL/DEM	Outos
1990	0	0	7	1	8	11
1994	2	2	9	5	2	7
1998	3	2	6	7	6	3
2002	3	4	5	7	4	4
2006	5	3	7	6	1	5
2010	5	6	5	8	2	1

Fonte: "As eleições de 2010 e o quadro partidário"
(Banco de dados eleitorais do CEM/CEBRAP).

Assim, conforme pontuam os autores,

[...] a tão temida fragmentação de nosso quadro partidário está limitada ao Poder Legislativo. A tendência nas eleições para os cargos executivos, os mais importantes para os partidos e para os eleitores, corre na direção oposta. Nas eleições que decidem efetivamente a distribuição do poder político, há concentração e não fragmentação (LIMONGI; CORTEZ, 2010, p. 26).

*

A realidade parece então confrontar os diagnósticos de um sistema composto por uma miríade de partidos fracos com um cenário bastante diferente, se assumirmos a premissa dos autores quanto às eleições majoritárias estarem no centro do debate eleitoral. De fato, são duas as principais forças que vêm afirmando seu domínio sobre a política nacionalmente, recebendo mais votos e controlando mais governos.

No entanto, é também verdade que a escolha em enfatizar as disputas proporcionais não decorre simplesmente de uma aleatoriedade por parte da literatura precedente. Faz sentido supor que a escolha se explique mais por uma preocupação substantiva quanto à questão da representatividade, a despeito dessas disputas serem ou não as mais relevantes do ponto de vista do capital

³ A "sobrevivência" do PMDB é algo que certamente merece ser objeto de análise.

político. Quando Kinzo atenta para as funções que ele destaca para os partidos, ela se referencia em Sartori (1987), no sentido de analisar “se o funcionamento das instituições e dos mecanismos democrático-representativos tem assegurado que o corpo de representantes seja, de alguma maneira, um retrato da sociedade” (Kinzo, 2004, p. 28). Isso expressa o motivo da centralidade das eleições proporcionais em sua análise.

Aqui está subjacente um debate mais amplo que diz respeito à formação de preferências e à identificação partidária. A perspectiva sociológica foi um dos modelos teóricos que concorreu para explicar a produção de identidades políticas, buscando reconstruir o processo social que passa pelas percepções e atitudes dos indivíduos em relação aos partidos, finalmente produzindo efeito sobre a decisão eleitoral. Grosso modo, fatores sociológicos seriam determinantes na explicação do voto, e a relação entre situação de classe e comportamento eleitoral seria algo natural e esperado nas democracias ocidentais (ALFORD, 1967). Logo, os partidos seriam pensados segundo seu caráter societal.

Carreirão e Kinzo (2004) apontam que há um consenso quanto a existir uma tendência de instabilidade dos padrões de identificação na literatura internacional. No caso brasileiro, isso seria afetado sobremaneira pelos fatores históricos já mencionados: uma democracia sem longa experiência competitiva, partidos criados dentro do Estado e não sobre bases populares bem sedimentadas, além do agravante de que características institucionais supostamente promoveriam o enfraquecimento dos laços entre partidos e eleitores⁴ – para não mencionar os elementos da cultura política brasileira que são apontados. Mas se nossos partidos não são profundamente enraizados na sociedade, cabe problematizar também a importância da própria noção de identificação partidária – segundo a acepção da literatura – no processo da escolha eleitoral e, em última instância, o potencial explicativo da perspectiva sociológica para o caso brasileiro.

Limongi e Cortez (2010), tributários da perspectiva institucionalista, se voltam muito mais para o comportamento dos próprios partidos para tratar do

⁴ A noção de ideologia política enquanto “um conjunto estruturado e coerente de idéias, que encerra como dimensão saliente a de estar destinado a servir de guia para a ação política” (REIS, 2000, p. 281), não tendo sido verificada na manifestação do eleitorado brasileiro, foi responsável por engendrar conclusões quanto à inconsistência ideológica no comportamento, tanto por parte das elites políticas como por parte do eleitorado.

tema da consolidação. Segundo os autores, “a competição é vertebrada pela estratégia dos partidos. Estes agem antes dos eleitores, decidindo em suas convenções quais serão as alternativas à disposição dos eleitores” (p. 25). Eles apontam que mesmo PT e PSDB não são fortes o suficiente, do ponto de vista do enraizamento social e da sedimentação das preferências, para explicar o predomínio que têm exercido eleitoralmente. Dito de outra forma, não são as lealdades cristalizadas de um eleitorado altamente identificado que explicam sua permanência no tempo, mas sim suas estratégias de coordenação limitando a oferta de candidaturas. A questão é que os autores, ao observar as tendências a longo prazo, encontram a explicação para esse domínio no comportamento estratégico das elites mais do que no comportamento do eleitorado⁵.

Assim, mostrar que são poucos os partidos que realmente contam na política nacional responde ao ponto mais objetivo que estava colocado pela literatura que acusava a fragmentação, mas não necessariamente sana as questões que estavam embutidas na reflexão da literatura anterior. Preocupações de caráter normativo que dizem respeito, sobretudo, à qualidade da relação dos organismos partidários com a sociedade como um todo. Na conclusão do trabalho supracitado, Kinzo chega a questionar em que medida o fortalecimento dos partidos – no sentido de produzirem identificação e serem canais de representação de interesse da sociedade – seria realmente um fator fundamental na consolidação da democracia brasileira. A autora, parafraseando Schmitter, sugere que “por não mais desempenharem as mesmas funções das quais resultaram sua força no passado nas ‘velhas’ democracias, os partidos teriam perdido a centralidade a ponto de não constituírem mais um fator fundamental para a consolidação das novas democracias” (Kinzo, 2004, p. 36). As próprias expressões presentes nesse excerto nos sugerem a presença de um debate de fundo ainda anterior à experiência brasileira.

⁵ Przeworski e Sprague (1989) problematizam essa ideia ao mostrar que a literatura tradicional que tratou da formação das preferências estava prescindindo da agência dos partidos em moldar o comportamento do eleitorado. Os autores defendem a tese de que o comportamento eleitoral dos indivíduos é efeito das atividades de partidos políticos, e que a importância das clivagens seria uma consequência cumulativa de suas estratégias. Ou seja, caberia a estes desempenhar um papel ativo “[n]o processo de formação de imagens da sociedade, de forjar identidades coletivas, mobilizar compromettimentos com visões específicas do futuro” (p. 121).

Reportando-se ao horizonte normativo do pessimismo: os partidos de massas de Duverger

A perspectiva que critica as agremiações partidárias brasileiras tem como pano de fundo um horizonte normativo europeu, identificado com o modelo organizativo de partido de massas descrito na obra de Maurice Duverger (1980), que se constituiu como o principal paradigma para tratar dos partidos políticos modernos. Partidos de massas seriam pensados pela perspectiva de sua relação com a sociedade civil, enquanto entidades societárias, fortemente presentes na vida de seus eleitores por meio de atividades políticas extraparlamentares e de tarefas de organização permanente, fora dos períodos eleitorais, produzindo um quadro de profundo enraizamento social e de identificação ideológica com os seus membros. Entidades desse tipo teriam tido um papel crucial na formação das democracias modernas de massas, por desempenharem o papel de mobilizar amplos segmentos do eleitorado e integrá-los à política por intermédio do desenvolvimento de uma estrutura organizativa complexa.

Nesse modelo, as formas de organização e as classes sociais que as respaldam estão associadas. Segundo Duverger (1980), diferenças estruturais associadas às origens dos partidos imprimiriam as características de sua organização, o que propiciaria diversidade aos partidos políticos existentes. Os partidos burgueses europeus, de um lado, repousariam sobre comitês pouco amplos, e teriam suas atividades voltadas para as eleições e para as composições parlamentares. Esses partidos, antes associados às “oligarquias censitárias” dominantes na política, sobreviveriam sob a forma de partidos conservadores e liberais, associados aos estratos médios e altos da sociedade. Não visariam enquadrar as grandes massas populares, mas sim agrupar personalidades – daí a designação *cadre parties* –, interessados em manter as elites sociais tradicionais no poder. Os partidos de massas emergentes, de outro lado, visariam a inclusão da massa dos novos eleitores na política. Seus comitês seriam mais amplos e mais abertos, onde a formação dos membros seria mais relevante do que atividade puramente eleitoral. Para o autor, “foi só o crescimento dos partidos e, especialmente, dos partidos operários que permitiu uma colaboração real e ativa

do povo inteiro nas instituições políticas” (p. 458)⁶. Esse modelo de organização seria, portanto, o mais apto a evoluir com o desenvolvimento da democracia. Essa superioridade seria tal que as elites políticas seriam impelidas e segui-la para sobreviverem.

A adoção desse referencial não é exclusividade da nossa literatura. Consequentemente, os diagnósticos negativos engendrados pelo contraste de um modelo normativo com a forma que os partidos se mostram na realidade também não são específicos ao Brasil. Peter Mair mostra que a crise dos partidos vem sendo consenso entre os analistas das democracias estabelecidas, e organiza o debate a esse respeito no artigo “Political Parties and Democracy: What sort of future?”(2003). O autor diagnostica que partidos políticos vêm sendo apontados como instituições arcaicas que tenderiam mais a dificultar do que sustentar o desenvolvimento da democracia.

Mair aponta que há um volume considerável de literatura que busca compreender o papel dos partidos tomando como paradigma a experiência dos partidos europeus de massas. Há nessa literatura uma expectativa que os partidos em geral desempenhem as funções associadas a esse modelo particular, independentemente de estarem inseridos em contextos históricos diversos no que diz respeito ao estágio de desenvolvimento democrático. No entanto, o autor diagnostica que mudanças na natureza dos regimes democráticos e na sociedade como um todo teriam incidido sobre o funcionamento dos próprios partidos. Como consequência, essas funções tradicionalmente previstas para os partidos teriam se alterado. Os partidos já não gozariam mais de uma presença significativa no seio da sociedade, e isso seria uma tendência quase universal. A época dos partidos de massas teria chegado ao fim nas democracias estabelecidas, e seria pouco provável que estes viessem a se desenvolver nas democracias recentes. Segundo Mair, a frustração desse referencial normativo em confronto com a realidade teria produzido uma descrença quanto à vitalidade dos partidos, e com isso desfavorecido e desencorajado a pesquisa empírica nos tempos recentes acerca das instituições partidárias .

⁶ Disso não se deve inferir que Duverger ingenuamente enxergava essas organizações como absolutamente democráticas. Existe hierarquia interna, centralização e subordinação à autoridade dos dirigentes. No entanto, trata-se de construir uma “uma classe dirigente saída do povo”.

A questão é que essas mudanças não teriam significado que os partidos não continuassem desempenhando um importante papel na gestão da democracia. O que essa literatura aponta é que as funções representativas dos partidos teriam sido gradualmente substituídas por funções governativas (MAIR, 1994; MAIR; BARTOLINI, 2001; MAIR, 2003). Tratar-se-ia então de entender que os partidos teriam passado por mudanças, e que novos desafios estariam colocados para essas instituições. Seria necessário compreender que

[...] the modern mass party was not only the historical product of the coincidence of specific processes of social mobilization, industrialization [...] suffrage expansion, and political organization, but was also typical of certain periods and moments [...] The modern mass party, in other words, was both a temporary and context-specific phenomenon (MAIR; BARTOLINI, 2001, p. 333).

Uma tendência universal de mudança: novas funções dos partidos

Cabe realizar uma breve síntese sobre o processo de mudança descrito por esses trabalhos com relação às funções tradicionalmente associadas aos partidos – segundo o autor há relativo acordo sobre quais são essas funções – para verificar a razão do modelo de partido de massas “importado” por nossa literatura ter sido considerado inadequado no próprio contexto no qual teve origem.

A primeira das funções destacadas para os partidos seria a integração e a mobilização dos cidadãos no regime político. Essa função teria sido essencial, sobretudo, no momento de incorporar as primeiras massas de cidadãos aos regimes políticos com a extensão do sufrágio. No entanto, por estar ligada a uma conjuntura histórica específica, essa função teria deixado de ser necessária ou mesmo possível nas democracias modernas. O número de membros e a densidade do ativismo partidário decaem. Ao crescimento do eleitorado nas democracias europeias não teria correspondido o crescimento do número de membros dos partidos (tanto em termos relativos como absolutos). As mudanças na própria composição social reduzem o tamanho da base dos partidos estabelecidos. Dentro das próprias organizações, isso estaria refletido na intensidade cada vez menor da militância partidária.

Uma segunda função seria a articulação dos interesses sociais e políticos apresentados pela sociedade em geral pelos partidos. A fragmentação de interesses

cada vez maior na sociedade, por sua vez, comprometeria a capacidade dos partidos de agregar demandas. Além disso, essa função não teria sido nunca exclusiva aos partidos políticos, tendo sido progressivamente desempenhadas por outros canais não partidários, como movimentos sociais e associações civis, que teriam passado inclusive a ser vistos como meios mais eficientes de ligar os cidadãos aos processos decisórios.

A terceira função diz respeito à formulação de políticas públicas. À medida que o processo político se complexifica e se burocratiza, e passa a demandar maior aprimoramento técnico, as classes políticas tendem a privilegiar o profissionalismo. A função passa cada vez mais a ser desempenhada por peritos, deslocando a formulação de políticas públicas – paradoxalmente – para um contexto despolitizado, à exceção daquelas marcadas por interesses políticos específicos. Quanto ao recrutamento de lideranças políticas e de funcionários públicos, a quarta função, as mudanças se dão no mesmo sentido. Os partidos estariam cada vez mais cruzando seus limites organizacionais para buscarem candidatos profissionais adequados.

Restaria então uma última função, quanto ao papel dos partidos na organização do parlamento e do governo. Esta, por sua vez, se constituiria como a mais importante que os partidos são chamados a desempenhar nas democracias contemporâneas. Tratar-se-ia, em resumo, das negociações para formar governo (coligações), da distribuição das pastas ministeriais e da barganha para se obter de apoio disciplinado no parlamento. Quanto a essa função, seria o único terreno no qual os partidos teriam se fortalecido.

Por meio dessas cinco funções é possível proceder a uma distinção analítica que as divide entre funções representativas – as três primeiras – e as demais funções procedimentais ou institucionais. Essa distinção seria não somente de caráter analítico, mas estaria associada a diferentes perspectivas sobre o papel dos partidos. A ênfase nas funções representativas sublinharia a singularidade dos partidos de massas europeus, pensando os partidos enquanto tal em sua relação com a sociedade civil. Mas por essa perspectiva o que se verifica é um movimento de enfraquecimento dos partidos e de erosão gradual das identidades partidárias, cada vez menos distintas entre si. A ideia de política enquanto tradução de

conflitos sociais teria se tornado cada vez menos relevante para o conjunto do sistema político. Com isso não se afirma o fim da ideologia, mas sim que os conflitos ideológicos não se expressariam da mesma forma desde o triunfo do capitalismo liberal.

Nesse mesmo sentido, os partidos se veriam cada vez mais impelidos a compartilhar dos mesmos programas e da mesma implementação, pois não haveria maiores espaços para grandes contrastes e para grandes manobras no contexto de uma economia globalizada. Em sistemas multipartidários, seriam poucos os partidos a se verem permanentemente excluídos de alguma forma de participação no governo por meio da prática da coligação. Os resultados seriam o enfraquecimento das fidelidades partidárias e a maior volatilidade do eleitorado, demandando dos partidos maior habilidade para atraírem votos. Cada vez mais indistintos, os partidos passariam a adotar técnicas semelhantes de organização, estratégia e campanha, no intuito de atrair votos dos eleitores flutuantes. Do ponto de vista do eleitorado, cada vez menos os partidos seriam entendidos como representantes de seus interesses.

Mas, restariam ainda as funções de caráter procedimental. Ao passo que os partidos declinam como agentes representativos e tornam-se cada vez mais distantes da sociedade civil, passam cada vez mais a concentrar poder de decisão dentro de suas instâncias e a se fortalecer em sua relação com o Estado. Um principal aspecto disso seria a priorização de seu papel enquanto detentores de cargos públicos como um fim em si mesmo. Os partidos cada vez mais se definiriam em termos dos cargos públicos ocupados, e, fora desse contexto, sua identidade tenderia a evaporar.

*

Em suma, os partidos tornaram-se diferentes. Tratar-se-ia de interpretar isso como uma adaptação às necessidades e restrições das democracias contemporâneas e não como uma degeneração dos organismos partidários. Mair e Bartolini (2001) buscam desconstruir a visão que, demasiadamente apegada a paradigmas teóricos fundados em um determinado contexto, deixou de olhar os

partidos tais como eles se apresentam na realidade, desempenhando diferentes papéis históricos.

Contudo, os autores acabam problematizando se o declínio da representatividade não poderia ter impactos a longo prazo quanto à legitimidade dos partidos, comprometendo assim sua atuação institucional. Nesse sentido, os autores trazem um problema: é possível que o papel de integração institucional – relativo à harmonização da ordem institucional e atuação nas esferas de governo acomodando conflitos e interesses – se realize sem o papel de integração política – relativo à capacidade de controlar eleitores e grupos de interesse e de organizar os comportamentos por meio da identificação partidária?

O que os autores enxergam é que com a erosão do segundo papel, alguns desafios estariam colocados para os partidos políticos. Um deles diz respeito à autonomia e coerência das entidades partidárias. De um lado, cada vez mais os partidos estariam comprometidos com o princípio de competência e de profissionalismo, atribuindo espaço a corpos técnicos e especialistas e incorporando interesses particulares e privados. De outro lado, a multiplicação das arenas de decisão – com *multi-level governance*, por exemplo – colocaria mais desafios de coordenação para os partidos, dificultando a constituição de uma coerência organizacional e política. Além disso, o fortalecimento dos partidos no governo é apontado por “criar circunstâncias e promover leis favoráveis à situação dos próprios partidos [...] permitindo a eles aproveitarem-se do privilégio público de forma que aumente seus próprios recursos e melhore sua posição” (MAIR; BARTOLINI, 2001, p. 336-337; tradução nossa).

Naturalmente, os partidos teriam sua imagem prejudicada e tornar-se-iam objeto de desconfiança. O esvaziamento do papel dos partidos enquanto agentes representativos levaria a índices cada vez maiores de descomprometimento e de indiferença populares. Vemos então que mesmo a linha encabeçada por Mair não deixa de incorporar elementos normativos em sua reflexão.

Conclusão

Por tudo o que foi dito, a questão parece ser que a literatura com a qual dialogamos não previa a possibilidade de desenvolvimento dos partidos por meio de outra trajetória que não fosse aquela paradigmática, de um crescimento orgânico calcado em bases sociais altamente identificadas. A estabilidade da democracia, associada ao desempenho dessa função por parte dos partidos, estaria comprometida pela ausência de organizações com esse perfil. Era isso que estava refletido nas preocupações trazidas por essa literatura.

O objetivo de expor a reflexão de Mair em conjunto com outros autores não foi sugerir que o caso brasileiro poderia ser interpretado em analogia com a trajetória de mudanças que o autor descreve. Embora ele pretenda falar de um movimento universal de mudança das democracias contemporâneas, o Brasil ainda guarda suas especificidades por não ter tido o mesmo ponto de partida das antigas democracias ocidentais que ele está observando para apoiar seu diagnóstico⁷. E é precisamente nesse sentido que se dá a contribuição de Mair quando ele atenta para a generalização de fenômenos ligados a contextos históricos específicos. Adotar como referencial o desenvolvimento de organismos partidários de massas não poderia ser mais inadequado para tratar do caso de uma democracia recente, na qual as primeiras legendas que compuseram o quadro partidário foram praticamente todas criadas por figuras já atuantes dentro Estado⁸.

Conforme Mair nos mostra, o problema não é só com o Brasil. Essa “nostalgia” engendrada pela frustração da proposição teórica de Duverger induziu a literatura que se dedicou aos partidos a tratá-los com certo pessimismo, não contando que outras formas de organização partidária poderiam se desenvolver e, mais importante, que o sucesso das democracias não estaria atrelado exclusivamente à existência de partidos de massas. Em trabalho recente Jairo Nicolau (2011) colocou o problema sobre o tipo de partido que vem funcionando

⁷ O que não quer dizer que estão vetadas as comparações por se tratarem de contextos distintos. Muito pelo contrário, uma discussão acurada sobre os processos que ele descreve refletindo sobre o Brasil seria muito interessante.

⁸ À exceção do PT. Diante das singularidades do partido, em termos de origem, organização e proposta política, Meneguello (1989) afirma que o partido apresenta-se na arena política brasileira sob um perfil que o aproxima do modelo de análise organizacional de Duverger.

no Brasil durante o período democrático atual. O autor, atento ao debate que distingue formas diferentes de organização partidária, aponta que

Parties may, for instance, have different internal configurations and connections patterns with voters; be more or less influenced by an ideology or a programmatic appeal; they may be more or less cohesive in the legislative arena (idem, p. 102).

Nicolau sugere que as características dos partidos brasileiros os aproximam de um sistema de partidos de cartel, conceito que aparece na obra de Mair (1994), formulado para descrever essas “novas organizações” em oposição à visão paradigmática da literatura precedente. Não nos interessa aprofundar na discussão acerca do conceito de partidos de cartel neste momento. Todavia, é válido mencionar a formulação de Nicolau na medida em que ela propõe uma perspectiva de análise mais realista de nossos partidos. É evidente que a discussão a respeito do papel dos partidos assume tons normativos, uma vez que estamos tratando dos “mecanismos institucionais que foram os pilares das democracias ocidentais” (KINZO, 2004, p. 3). Até mesmo Mair se rende a isso.

O que parece ser sim um problema é que essa literatura, ao ater-se a um referencial demasiadamente normativo e deslocado de nosso contexto, tendeu a fazer inferências nem sempre muito embasadas a respeito da dinâmica partidária no Brasil. Isso a induziu a alguns equívocos na análise de nosso sistema político, sobretudo o de realizar prognósticos de que nossas instituições seriam frágeis e tenderiam a não se consolidar. Um dos elementos discutidos aqui, quanto à fragmentação do quadro partidário, sempre foi automaticamente associado pela literatura à fragilidade dos partidos e canalizou muitas de suas angústias, preocupada com a estabilidade da democracia.

A contribuição de Figueiredo e Limongi (1999) está na demonstração que do ponto de vista governativo os desdobramentos disso não seriam os previstos. Os trabalhos do Congresso seriam sim organizados em linhas partidárias e os parlamentares, por sua vez, se comportariam de forma consistente nesses mesmos termos. Isso somado ao controle exercido pelo Executivo propiciaria a composição de maiorias por meio da formação de coalizões.

Quanto à arena eleitoral, entretanto, o problema da fragmentação permaneceria. Mas vimos também que, do ponto de vista das competições

majoritárias, os partidos têm sucedido em se estruturar nacionalmente para concorrer aos cargos de maior peso, o que não parece ser pouco. Ademais, não seria ilógico supor que a estruturação das disputas nessas esferas impacta consideravelmente na dinâmica das eleições proporcionais. De um lado, o presidencialismo de coalizão não deixa muitas alternativas aos pequenos partidos além de se organizar enquanto base aliada do governo ou oposição. No cenário eleitoral é de se supor que isso tem repercussão. As disputas majoritárias, mais especificamente as presidenciais, ocupam o centro do debate eleitoral. Os candidatos podem até disputar sob outras siglas, mas são incentivados a se colarem aos polos que se destacam, os quais já são capitaneados pelos principais partidos.

Os brasileiros tiveram uma mostra disso na última eleição, na qual o traço que caracterizou a campanha de grande parte dos candidatos a deputado foi estar ou não junto ao governo federal. Coordenação não é a maneira adequada de caracterizar isso, mas o que não é possível dizer é que a lógica das disputas proporcionais permanece incólume à organização das disputas majoritárias. Ainda assim isso merece verificação. Contudo, não é exagero dizer que o quadro partidário se simplificou substancialmente ao longo do tempo. A pergunta que fica é a seguinte: seria esse o desejado por aqueles que acusavam o pluripartidarismo fragmentado de ser responsável por boa parte das mazelas do sistema político brasileiro?

Responder positivamente tal questão seria não fazer justiça a essa vertente da literatura, que estava preocupada com o número de partidos ao passo que isso estava associado à consolidação do sistema partidário, do ponto de vista de uma relação sedimentada com a sociedade civil. Limongi e Cortez (2010) mostram a consolidação dos partidos na arena eleitoral, mas em momento algum dizem que isso se deu mediante a um enraizamento social dessas forças, muito pelo contrário. Os autores mostram uma estruturação que é ditada de cima para baixo, com base nas estratégias dos partidos. Estes tornaram-se “fortes” na arena governativa e de alguma forma também na arena eleitoral.

Mas tudo leva a crer que não era a essa força à qual a literatura se referia. Estava embutido na ideia de força um componente ideológico e normativo. Seriam

fortes os partidos capazes de produzir identidades políticas duráveis, promovendo assim a estruturação da competição política e se consolidando à medida que desempenhassem a função de ligar os cidadãos ao Estado, realizando sua função de representação. A questão é que a consolidação do sistema partidário em nosso contexto prescindiu desses aspectos representativos inicialmente tomados como essenciais para o desenvolvimento democrático.

Kinzo (2004) é levada à conclusão de que a consolidação do sistema partidário seria indiferente para a consolidação democrática. Isso reflete como a literatura foi obrigada a dissociar os dois aspectos da atuação dos partidos – representativo e governativo – para explicar o sucesso da democracia sem a realização do ideal da representatividade estipulado pela literatura. Os autores que, por sua vez, trataram os partidos segundo uma perspectiva institucionalista, não dialogaram com essa questão, abordando os partidos independentemente de sua relação com a sociedade. A questão é: faz sentido abordar os partidos de forma a isolar essas duas dimensões? Do ponto de vista analítico, isso auxiliou a recolocar algumas questões, quanto à existência de modelos alternativos de organização partidária para além daquele do partido de massas. O tão desejado crescimento orgânico dos partidos de massas, associados ao estágio mais avançado do desenvolvimento político, parece ser algo para além das possibilidades concretas, não porque aqui nossos partidos ou nosso eleitorado sejam piores do que em outras partes do globo. Circunstâncias mais gerais como as apontadas por Mair demonstram a necessidade de novas categorias para pensar os partidos políticos.

Temos então que, de um lado, parte da literatura vinha dizendo que o sistema político brasileiro estava fadado à não consolidação e à instabilidade, e apontou como raiz do problema as nossas instituições e nossos partidos políticos. Esse juízo foi desconstruído de diversas maneiras. De outro, temos uma literatura mais positiva, por assim dizer, a respeito dos partidos, que mostrou que as instituições funcionavam, mas que com isso não trouxe as respostas que corresponderiam diretamente às preocupações anteriores. A fragilidade do sistema político brasileiro foi sobredeterminada no pensamento político brasileiro da primeira geração de autores citados, impedindo essa literatura de definir de modo mais preciso as causas que remeteriam aos problemas que se tinha em mente.

O sistema eleitoral sempre foi alvo de constantes ataques sob a crença de que alterações nas regras do jogo alterariam a qualidade dos resultados produzidos. Uma vez que parte do problema era atribuído à fragmentação, muito se discutiu no sentido de criar constrangimentos por intermédio da implementação do sistema misto de representação, ou mesmo com a cláusula de barreira já implementada. Muitas democracias europeias, as quais tanto pautam o debate aqui, têm caminhado justamente no sentido oposto. Do ponto de vista da representatividade, propor a restrição do acesso ao poder pelas minorias não parece o mais coerente.

Talvez as questões relativas à qualidade da representação não se resolvam somente no plano institucional. Colocar as questões pertinentes parece ser a primeira tarefa para caminhar em direção a um horizonte normativo. No campo da ciência política, contudo, há ainda uma questão que precede, colocada recentemente por Heather Stoll (2004): “*Is democratic theory working as we expect it to do?*”⁹. Talvez a consistência ideológica tão aspirada exista mais na cabeça dos cientistas políticos do que no campo de possibilidades da realidade, e esteja sendo imputada à sociedade de cima para baixo – o que não condiz nem um pouco com os proclamados ideais de democracia e de representatividade.

Referências

ALFORD, R. (1967). “Class voting in the Anglo-American political systems”. In: LIPSET, S.; Rokkan, S. (eds.). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York, The Free Press.

CARREIRÃO, Y. S.; KINZO, M. D. G. (2004). “Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002)”. *Dados*, vol. 47, n. 1.

DUVERGER, M. (1980). *Os partidos políticos*. São Paulo, Zahar.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.

KINZO, M. D. G. (2004). “Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985”. *RBCS*, vol. 19.

⁹ Um dos pontos interessantes para os quais Heather Stoll (2004) chama a atenção diz respeito ao caráter normativo da definição de estrutura ideológica definida pela ciência quando ela trata da literatura sobre comportamento eleitoral. A colocação dessa pergunta se dá nos marcos da reflexão sobre o quanto o espectro unidimensional comumente assumido para estruturar a competição política é efetivamente uma boa descrição de como tanto partidos como cidadãos veem o mundo.

LAMOUNIER, B. (1980). "O voto em São Paulo, 1970-1978". In: _____. (org.). *Voto de desconfiança – eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979*. Petrópolis, Editora Vozes/CEBRAP.

_____. (1994). "A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa". In: VELLOSO, J. P. R. (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio.

_____. (2005). *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo, Augurim Editora.

LAVAREDA, A. (1991). *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro, IUPERJ.

LIMONGI, F.; CORTEZ, R. (2010). "As eleições de 2010 e o quadro partidário". *Novos Estudos CEBRAP*, ed. 88.

MAINWARING, S. (1992). "Políticos, partidos e sistemas eleitorais". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 29.

_____. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.

MAIR, P. (1994). "Party organizations: from civil society to the state". In: _____.; KATZ, R. (eds.). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. London, Thousand Oaks.

_____. (2003). "Political Parties and Democracy: What sort of future?". *Central European Political Science Review*, 4:13, p. 6-20. Disponível em: <www.ics.ul.pt/ceapp/english/conferences/fulbright/18PMair.pdf>.

MAIR, P.; BARTOLINI, S. (2001). "Challenges to contemporary political parties". In: DIAMOND, L.; GUNTHER, R. (eds.). *Political Parties and Democracy*. The Johns Hopkins University Press.

MENEGUELLO, R. (1989). *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

NICOLAU, J. M. (2011). "Parties and Democracy in Brazil, 1985-2006: Moving toward Cartelization". In: KAY, L.; LANZARO, J. (orgs.). *Political Parties and Democracy*. Santa Barbara, Praeger.

PRZEWORSKI, A.; SPRAGUE, J. (1989). *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras.

REIS, F. W. (2000). "Regiões, classe e ideologia no processo eleitoral brasileiro". In: _____. (org.). *Mercado e utopia*. São Paulo, EDUSP.

SARTORI, G. (1987). *Theory of democracy revisited*. Chatham, Chatham House.

SOUZA, M. C. C. (1990). *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo, Alfa-Ômega.

STOLL, H. M. (2004). *Social Cleavages, political institutions and party systems: Putting preferences back into equation of politics*. Dissertation submitted to the department of political science for the degree of doctor of philosophy.

Recebido em março/2011

Aprovado em junho/2011