



Arte sobre foto de José Cruz/ABr - Agência Brasil/ Domínio público/ Wikimedia Commons

Nau sem rumo? O sistema partidário brasileiro pós-redemocratização

Carlos Ranulfo Melo



*Juro Manter a Religião Catholica,
Apostolica, Romana; a Integridade
e Indivisibilidade do Imperio; Observar
e Fazer observar, como Constituição Po-
litica da Nação Brasileira, o presente
Projecto de Constituição, que Offerci, e
a mesma Nação aceitou e pediu que se*

resumo

Este artigo tem como objetivo analisar as mudanças pelas quais passou o sistema partidário brasileiro inaugurado em 1982. Em um primeiro momento, mostra como e por que, após um período de extrema fluidez e mesmo mantendo alto nível de fragmentação, o sistema alcançou um determinado padrão de interação entre seus membros, o que lhe permitiu duas décadas de estabilidade. Na sequência, o artigo explica por que esse padrão se desfez, inaugurando uma fase de crise e incerteza. Os momentos de estabilidade e desarticulação têm relação com a dinâmica assumida pela competição em torno da Presidência da República.

Palavras-chave: partidos; sistema partidário; fragmentação; crise; Brasil.

abstract

This article aims to analyze the changes that the Brazilian party system, inaugurated in 1982, has undergone. In a first moment it shows how and why, after a period of extreme fluidity and even maintaining a high level of fragmentation, the system reached a certain pattern of interaction among its members, which allowed it two decades of stability. In the sequence, the article explains why this pattern has broken down, inaugurating a phase of crisis and uncertainty. The moments of stability and disarticulation are related to the dynamics assumed by the competition around the Presidency of the Republic.

Keywords: parties; party system; fragmentation; crisis; Brazil.

A DESCONTINUIDADE COMO COMPANHEIRA DE VIAGEM

A

experiência brasileira com partidos políticos possui uma peculiaridade: a descontinuidade histórica. Desde o Império, a cada mudança de regime político as elites dirigentes, compulsoriamente ou não, distribuíam-se em um novo arranjo partidário que pouco, ou nada, tinha em comum com o anterior.

Os partidos Liberal e Conservador, monarquistas, não sobreviveram à Proclamação da República em 1889. Nas primeiras décadas a República prescindiria de um sistema partidário nacional. Partidos estaduais comandaram a cena até a chegada de Getúlio Vargas à Presidência. Novos partidos foram criados por ocasião da Assembleia Constituinte que se reuniu em 1934, mas tiveram vida curta. Em 1937 Vargas fechou o Congresso e proibiu os partidos.

Ao contrário do ocorrido em países como o Uruguai, Chile, Argentina ou Colômbia, no Brasil não houve partidos que testemunhassem a transição da política oligárquica para um contexto no qual as massas começariam a ser politicamente incorporadas. Após 1945, o país iniciou sua primeira experiência democrática com partidos novos em folha. Partido Social Democrático (PSD), União Democrática Nacional (UDN) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), além de nove siglas menores, no entanto, foram extintos em 1965 por Ato Institucional da ditadura militar.

Os parlamentares que não tiveram seus mandatos cassados acomodaram-se na Aliança Renovadora Nacional (Arena) ou no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), até que, em 1979, o general-presidente Geisel

CARLOS RANULFO MELO é professor do Departamento de Ciência Política e pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG e autor de *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados, 1985-2002* (Editora UFMG).

decidiu extinguir os dois partidos e abrir caminho para um novo sistema partidário. A redemocratização, por sua vez, não trouxe de volta o sistema partidário anterior à ditadura: a imagem da maioria daqueles partidos havia sido borrada pelos 15 anos de vigência do bipartidarismo. Enfim, 157 anos após a Independência, em 1982, o Brasil preparava-se para começar uma nova experiência pelo reino dos partidos. Os vestígios do que havia ficado para trás eram poucos. O que viria pela frente seria totalmente diverso do que o país havia experimentado.

Este artigo analisa o desenvolvimento e as mudanças pelas quais passou o sistema partidário inaugurado em 1982. A próxima seção mostra como e por que, após um período de extrema fluidez e mesmo mantendo alto nível de fragmentação, o sistema alcançou um determinado padrão de interação entre seus membros, o que lhe permitiu duas décadas de estabilidade. Na sequência, o artigo explica por que esse padrão se desfez, inaugurando uma nova fase de crise e incerteza. Os momentos de estabilidade e desarticulação têm em comum a dinâmica assumida pela competição em torno da Presidência da República.

1982-2014: DA FLUIDEZ À ESTABILIDADE¹

Não foi surpresa que o Partido Democrático Social (PDS) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) fossem os grandes vitoriosos da eleição de 1982. O

espaço da competição política no Brasil ainda se encontrava delineado pela clivagem ditadura *versus* democracia e os dois partidos beneficiaram-se dos laços criados com o eleitorado por Arena e MDB e da posse de máquinas partidárias organizadas nos municípios. Por sua vez, a legislação eleitoral impedia as coligações, obrigava os partidos a lançar chapas completas e vetava ao eleitor a possibilidade de “cruzar” o voto – o que penalizava o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O novo sistema partidário apresentaria um formato bipartidário: PDS e PMDB elegeram 91% da Câmara, 96% do Senado e 95% dos governadores estaduais.

O que surpreendeu foi a rapidez com que esse formato se desfez. O primeiro movimento, feito pela maioria dos membros do PDS, originou o Partido da Frente Liberal (PFL)² que se juntou ao PMDB na “Aliança Democrática”, para eleger no Colégio Eleitoral a chapa Tancredo Neves/José Sarney para a Presidência da República.

A eleição de 1986 manteria a “chama” do bipartidarismo. A Aliança Democrática conquistou todos os governos estaduais, 45 das 48 cadeiras em disputa no Senado e 77,6% da Câmara dos Deputados³. Mas a situação logo mudaria por completo. O fracasso do

1 Esta seção retrabalha ideias apresentadas em Melo (2010, 2012 e 2019).

2 Em 2007 o PFL passaria a se chamar Democratas (DEM) e em 2021 iria se fundir com o Partido Social Liberal (PSL) dando origem ao União Brasil (União). Já o PMDB, em 2017, voltou a adotar a denominação MDB. Mudanças de nome e fusões continuam sendo comuns no sistema partidário brasileiro. Neste artigo, os partidos que mudaram de nome ou se fundiram serão tratados pela denominação correspondente ao período em análise.

3 Dos 23 governadores, 22 eram do PMDB, que ainda elegeria 38 senadores e 53,4% dos deputados.

governo Sarney atingiria em cheio o PMDB e parte de seus membros decidiu não esperar para ver o encolhimento de seu capital político: 110 dos 256 deputados federais eleitos pelo partido migraram para outras legendas (Melo, 2004). A implosão do PMDB foi a expressão de uma crise no centro do recém-constituído sistema partidário.

Entre 1986 e 1989 a clivagem ditadura/democracia seria superada e a matriz inicial do sistema partidário, desconstituída, dando início a um processo de reacomodação das elites políticas no Congresso, com o surgimento de muitos partidos e intensa migração entre eles (Lima Júnior, 1993; Melo, 2004). A preferência dos eleitores passaria a se orientar por novos temas e novos atores. Na eleição presidencial de 1989, PMDB e PFL nada teriam a dizer.

A superação deste quadro de fluidez, com a redefinição do espaço da competição, seus protagonistas e suas estratégias, teria início em 1994. Nas duas décadas seguintes, a competição em torno da Presidência da República passaria a ser estruturada em torno de duas coalizões ideologicamente distintas, inaugurando uma dinâmica com impacto sobre as escolhas de cada um dos partidos relevantes e sobre o grau de consolidação do sistema partidário. As próximas páginas ajudarão a entender o porquê de tudo isso.

Presidencialismo e sistema partidário no Brasil

Relativamente ao parlamentarismo, os sistemas presidencialistas conferem aos líderes partidários um maior leque de escolhas. É possível participar da disputa pelo governo central – com candidato próprio

ou coligando-se – ou limitar-se à busca de vagas no Legislativo.

No caso do presidencialismo brasileiro, o leque de escolhas é ainda maior devido a dois fatores. Em primeiro lugar, a coincidência temporal – o “aninhamento” (Tsebelis, 1998) – entre as eleições presidenciais, congressuais e estaduais permite que o ganho em uma das arenas seja influenciado pelas decisões tomadas em outra. Em segundo lugar, a característica coalizacional do sistema político brasileiro faz com que tanto a condução da política como a distribuição dos volumosos recursos disponíveis no plano federal tendam a ser compartilhados entre os partidos.

Em síntese, os partidos políticos brasileiros podem escolher entre priorizar as eleições presidenciais, as eleições para os governos estaduais ou as disputas proporcionais. Mas como os jogos encontram-se aninhados, a opção por uma das últimas não implica uma saída do jogo presidencial. Um bom desempenho nas eleições estaduais pode impulsionar uma boa bancada no Congresso e aumentar o potencial de coalizão de um partido no plano federal. O que importa é que, feita a opção, as demais decisões deverão ser subordinadas a ela. Por isso, o lançamento de candidatura própria à Presidência da República pode ter alto custo: perseguir de forma consistente tal objetivo pode fazer com que o partido renuncie a “prêmios menores”.

A arena estadual possui atrativos específicos – acesso a um considerável volume de recursos e a possibilidade de melhor desempenho nas eleições municipais subsequentes –, mas se os governos estaduais forem definidos como o principal objetivo eleitoral, os partidos evitarão compromissos

nacionais se estes tolherem sua liberdade de movimentação local.

Finalmente, um partido pode renunciar à disputa pelos dois maiores prêmios e priorizar a disputa legislativa, mais especificamente a Câmara dos Deputados. A escolha envolve menos riscos e é chave para acesso aos recursos do Fundo Partidário, ao horário gratuito no rádio e na TV e, mais recentemente, ao Fundo Eleitoral. Feita a opção, a decisão sobre que coalizão apoiar, na eleição majoritária, estará subordinada ao imperativo de eleger uma boa bancada.

PT versus PSDB

Segundo Peter Mair (2006, p. 65), “*the core of any party system qua system is constituted by the structure of competition for control of the executive*”. Para o autor, mudanças na “estrutura da competição” pelo governo central fornecem o melhor indicador quando se trata de captar mudanças em sistemas partidários. A estrutura da competição se modifica a depender do padrão de alternância no Executivo, dos processos de formação de governo e de que partidos efetivamente participam da gestão. O que aconteceu no Brasil, após 1994, poderia ser caracterizado como uma situação em que “*a formerly incoherent set of interactions begins to take shape and acquires structure*” (Mair, 2006, p. 64).

Entre 1994 e 2014 a disputa presidencial esteve sob controle dos partidos e seu sequenciamento definiu de forma nítida os competidores e suas estratégias. PT e Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) priorizaram a arena presidencial, lançando candidatos competitivos em todos os pleitos

e conquistando, em média, 81% dos votos válidos no período.

Mas por que PDT, PMDB ou PFL não fizeram tal opção? Parte da resposta leva em conta que processos políticos envolvem conjunturas críticas e mecanismos de *path dependence*; as primeiras remetendo a momentos fundacionais que favorecem determinados caminhos em detrimento de outros e os segundos sugerindo que as instituições, ainda que se desenvolvam em resposta a mudanças no ambiente externo e no processo político, fazem-no sob o constrangimento das escolhas passadas (Thelen, 1999, p. 387).

As eleições de 1989 e 1994 foram eventos críticos, com decisivo impacto sobre a dinâmica subsequente da disputa presidencial. Por um lado, definiu-se a disputa entre PT e PDT. O naufrágio da candidatura de Brizola (PDT) em 1994 pode ser explicado pelo resultado de cinco anos antes: quem havia votado em Lula (PT) no segundo turno de 1989 tinha poucos incentivos para voltar ao pedetista. Desde então os petistas firmaram-se na liderança da esquerda brasileira⁴.

A eleição de 1994 garantiu ao PSDB a conquista de um lugar na competição presidencial com base em duas ações articuladas. A primeira foi a exitosa introdução do imperativo da estabilidade econômica e da austeridade fiscal na agenda nacional. A segunda foi o movimento rumo à direita para celebrar uma aliança com PFL e PTB. Feito isso, o partido assumiria a centralidade que coubera ao PMDB no processo de transição e forçaria o PT a iniciar o abandono do discurso de oposição radical “a tudo o

4 Brizola obteve 16,2% dos votos em 1989 e 3,2% em 1994.

que aí está”. Até 2014, a competição política nacional passaria a ocorrer no interior de um espectro ideológico mais comprimido, assumindo uma dinâmica moderada.

Outra parte da resposta deve ser buscada nos dois partidos. Conjunturas críticas não geram legados de forma mecânica. É preciso que exista um “mecanismo de reprodução” (Thelen, 1999). E, no caso em tela, este deve ser encontrado na ação de petistas e tucanos. Dentre os maiores partidos brasileiros, PT e PSDB foram os únicos a se mostrarem capazes de (1) manter-se unificados em um projeto de política nacional, (2) subordinar eventuais estratégias locais aos imperativos nacionais, (3) apresentar candidatos competitivos às eleições presidenciais e (4) dotá-los da necessária capilaridade.

Uma vez “estabelecidos” na arena presidencial, PT e PSDB foram capazes de alimentar as expectativas geradas entre os demais partidos e o eleitorado. Delineado o novo espaço da competição e definidos os principais competidores, os demais partidos passaram a estabelecer suas estratégias de sobrevivência e para isso tiveram que definir: (a) em que arena apostariam suas fichas e (b) como se posicionariam diante do jogo presidencial.

No que se refere à primeira escolha, apenas o PMDB reuniu condições de priorizar plena e sistematicamente a arena estadual. Sua capacidade de lançar candidatos competitivos aos governos estaduais resultou em fortes bancadas no Congresso e, compensando a ausência nas disputas presidenciais, garantiu sua participação em todos os governos do período. Sem a inserção nacional dos peemedebistas, o PSB traçou a mesma estratégia para o Nordeste – onde chegou a governar Pernambuco, Paraíba, Alagoas,

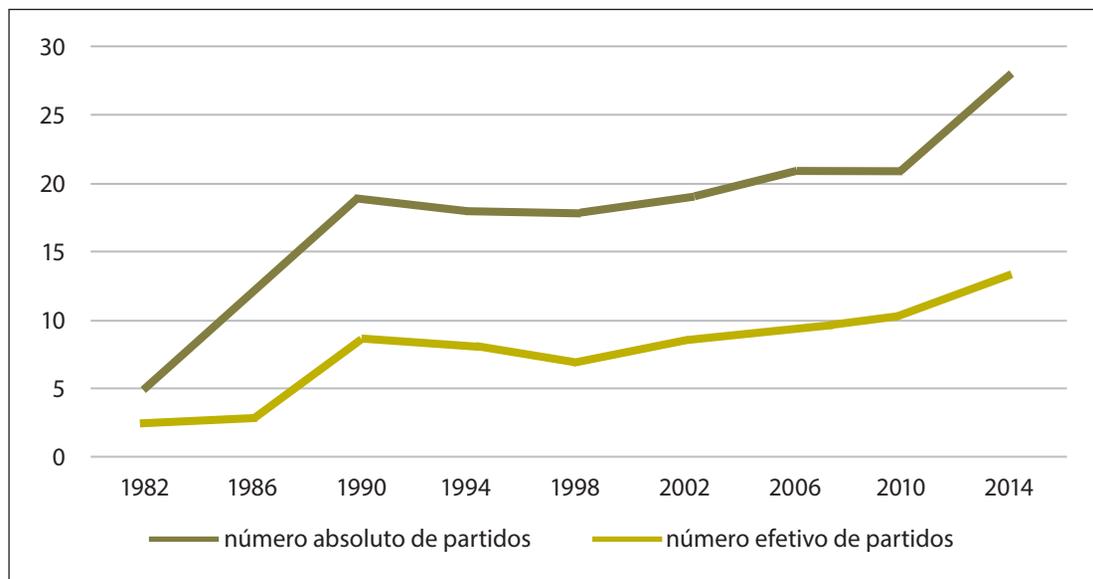
Rio Grande do Norte e Ceará. Os demais partidos apostaram suas fichas nas eleições para a Câmara dos Deputados, participando de forma eventual com candidatos próprios nos pleitos majoritários (Melo, 2010).

No plano que se refere ao jogo presidencial, a sequência de eleições permitiu que se definissem três blocos de partidos. Estruturando a competição, dois polos. Um situado à esquerda, capitaneado pelo PT com participação constante do PCdoB e, sujeita a sobressaltos, do PSB e do PDT; outro constituído pela aliança de centro-direita PSDB/PFL, à qual posteriormente aderiu o PPS. Entre os dois “pontos de amarração”, PMDB, Partido Progressista (PP), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB) e PTB, valendo-se das bancadas eleitas para o Congresso, passaram a jogar com a possibilidade de aderir ao governo de plantão. O padrão estabelecido nas disputas presidenciais, levando-se em conta os parceiros mais constantes, reproduzia-se nos estados: alianças entre PT e PCdoB, de um lado, e PSDB e DEM, de outro, foram raras no período. No Congresso Nacional, PT e seus aliados mais próximos mantiveram-se na oposição a Fernando Henrique Cardoso; PSDB, PFL e PPS fizeram o mesmo com Lula, enquanto PMDB, PP e PTB participaram dos dois governos⁵.

5 O PPS passou a se chamar Cidadania em 2019. Chegou a participar do primeiro governo Lula, mas posteriormente deslocou-se para a área de influência do PSDB. O PP se originou do PDS e entre 1993 e 2003 adotou os nomes de Partido Progressista Reformador (PPR) e Partido Progressista Brasileiro (PPB). O PR foi resultado da mudança de nome do Partido Liberal (PL) em 2006, mas em 2019 voltou à denominação original. O PRB obteve registro definitivo no TSE em 2005; em 2019 passou a se chamar Republicanos.

GRÁFICO 1

Câmara dos Deputados: número absoluto e efetivo de partidos (1982-2014)



Fonte: Câmara dos Deputados e Melo (2019)

A fragmentação e um Congresso de partidos médios

Não obstante o protagonismo de PT e PSDB na competição pelo governo federal, a fragmentação do sistema partidário não se estabilizou. O Gráfico 1 mostra a evolução dos números absoluto e efetivo de partidos na Câmara dos Deputados entre as eleições de 1982 e 2014. O número efetivo de partidos (NEP) cresce de forma expressiva, de 2,8 para 8,7, entre 1986 e 1990. Depois de um período de estabilização e leve declínio, quando recua a 7,1 em 1998, retoma a trajetória de crescimento a partir de 2002, chegando a 13,3 em 2014⁶.

Como explicar o crescimento da fragmentação? É sabido que o sistema eleitoral adotado para a Câmara dos Deputados – representação proporcional, com distritos

de média ou alta magnitude e, até 2017⁷, um peculiar mecanismo de distribuição de cadeiras no interior das coligações realizadas para o Legislativo – coloca poucas barreiras à obtenção de cadeiras legislativas e favorece a fragmentação.

Seria esta uma condição suficiente, ou mesma necessária, na explicação da trajetória aqui examinada? A resposta é não. Em primeiro lugar, na República de 1946, sob um arranjo institucional semelhante

6 O número efetivo de partidos indica o número de partidos relevantes e sua expressão matemática é: $N = 1/\sum pi^2$, onde pi é a proporção de cadeiras ou votos (em números decimais) do partido i . Cabe mencionar que o grau de fragmentação se manteve em níveis ainda mais elevados nas Assembleias Estaduais (Cheibub et al., 2019).

7 Até então, na repartição das vagas obtidas pelas coligações, os partidos membros eram tratados como um só, o que possibilitava aos menores pegar carona na votação dos maiores.

ao atual em seus lineamentos gerais, o NEP na Câmara dos Deputados manteve-se praticamente constante a partir de 1950 e não ultrapassou a marca de 4,5⁸. Em segundo lugar, a fragmentação se mostrou elevada no Senado Federal, chegando a 8,3 em 2014 (Melo, 2019), apesar da adoção do sistema eleitoral majoritário.

É necessário introduzir um segundo fator na explicação: o efeito combinado do grau de estruturação do sistema partidário com a organização federativa do país. Segundo Sartori (1996), em sistemas partidários estruturados, partidos com capacidade para “fidelizar” os eleitores, são capazes de contrabalançar a tendência à dispersão resultante do sistema eleitoral.

Como visto, o aumento do NEP entre 1986 e 1990 esteve ligado à desconstituição da matriz inicial, bipartidária, do atual sistema. Entre uma eleição e outra o percentual de cadeiras controladas por PMDB e PFL na Câmara passou de 67,6% para 38,0%. Ademais, os dois eram os maiores partidos em praticamente todos os estados em 1986. Mas a partir de 1990 teria início um processo de aguda diferenciação regional da força dos principais partidos e PT e PSDB nunca chegaram à condição de principais protagonistas na maioria dos estados, o que os levava, segundo a lógica dos jogos aninhados, a apoiar candidatos aos governos estaduais de outros partidos em nome da estratégia presidencial. A composição do sistema partidário no Congresso passou a refletir

a agregação de distintas competições estaduais. Tal somatório passaria a funcionar como um poderoso vetor no sentido da fragmentação, neutralizando até mesmo um sistema eleitoral altamente restritivo, como o adotado no Senado⁹.

No entanto, o traçado do Gráfico 1 entre 1990 e 1998 permite supor que o crescimento do NEP não seria o único caminho possível. Alguns movimentos apontavam no sentido contrário. A migração partidária no interior da Câmara, na legislatura iniciada em 1995, teve um efeito contrário ao observado na década de 1980: 78% das trocas de partido tinham como referência o governo (Melo, 2004) e a movimentação dos deputados fortaleceu os dois principais partidos da coalizão de Fernando Henrique Cardoso, PSDB e PFL. No último ano da legislatura, a bancada pefelista contava com 109 membros, 20 a mais que os eleitos em 1994, enquanto os tucanos contabilizavam 96 membros, ao invés dos 63 eleitos (Melo, 2004; Gomes, 2016). Ainda em 1995, o PPR, então com 52 deputados, funde-se com o antigo Partido Progressista (PP), com uma bancada de 36 membros, dando origem ao PPB e depois aderindo à coalizão governista.

Mais expressiva foi a aprovação pelos legisladores da Lei 9.096/95, que exigia dos partidos alcançar 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados como condição para o funcionamento parlamentar e o acesso à divisão de 99% do Fundo

8 Segundo Nicolau (2004), para o período democrático anterior, os valores do NEP para a Câmara dos Deputados foram os seguintes: 2,7 (1945); 4,1 (1950); 4,3 (1954); 4,4 (1958) e 4,5 (1962).

9 A fragmentação no Senado teria relação ainda com as coligações para os governos estaduais. Partidos que encabeçam a chapa podiam ceder a vaga na Câmara Alta para legendas aliadas que, de outra forma, não teriam sucesso na disputa.

Partidário. O fundo, por sua vez, passava a ter uma fonte orçamentária permanente e um incremento de 1.700% no montante de recursos disponíveis (Campos, 2009)¹⁰. O recado dos legisladores aos partidos era claro: *creçam, mas sem se multiplicar*.

Não obstante, o NEP aumentaria de forma ininterrupta após 2002. Cabe perguntar: por que a dinâmica adquirida pelas eleições presidenciais a partir de 1994 não teve um efeito de *arraste* sobre as demais esferas da competição política nacional, fortalecendo PT e PSDB e diminuindo ou mantendo a fragmentação do sistema partidário em níveis moderados?

Sem pretender estabelecer uma relação estrita de causalidade, alguns eventos ajudam a entender o que houve. Em 2002, a vitória de Lula cindiu o bloco de partidos que havia sustentado FHC e deu início a um forte declínio da força parlamentar de PSDB e PFL, agora na oposição. Entre 1998 e 2014 a bancada tucana cairia de 99 para 54 deputados, enquanto a pefelista minguaria de 105 para 21, já como Democratas. Paradoxalmente, o longo período à frente da Presidência da República não resultaria em crescimento da bancada petista, que nunca superou os 90 eleitos em 2002 – em 2014 o total de membros chegava a 69. Vale notar que no primeiro governo Lula a migração partidária na Câmara foi ainda mais intensa do que nos períodos anteriores e o governo manteve-se como

polo de atração dos migrantes. Mas seu destino não era o PT e, sim, os partidos de centro-direita da coalizão governista.

Em 2006, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional a cláusula de barreira aprovada em 1995, e que entraria em vigor para a legislatura iniciada em 2007. A decisão foi o fator com maior impacto sobre a fragmentação. Com a cláusula, apenas PMDB, PT, PSDB, PFL, PP, PSB e PDT poderiam se fazer representar. O STF mudou o recado dado pelos legisladores em 1995: ainda valia a pena *crescer*, em função da distribuição proporcional do Fundo Partidário e do HGTE, mas a *multiplicação* deixava de ser proibitiva. Pior: sem a cláusula e com o vigoroso aumento do Fundo Partidário, pequenas legendas poderiam perfeitamente se adequar à sustentação de pequenas ambições. Um convite à criação de novos partidos.

Em 2007, o STF definiu que o mandato parlamentar pertencia ao partido e não ao deputado. A decisão visava a coibir a migração partidária, já que permitia ao partido reivindicar o mandato na justiça. A nova regra reduziria a migração na Câmara, mas não a impediria por completo¹¹. Além disso, indicava às lideranças partidárias o caminho para manter a livre movimentação dos congressistas: no caso de fusões, incorporações ou criação de novos partidos, a migração era livre.

10 Os votos deveriam, ainda, ser distribuídos em pelo menos nove estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles. Como condição alternativa, os partidos deveriam eleger representantes em pelo menos cinco estados e obter 1% dos votos válidos no país.

11 Com base em dados para as Assembleias Legislativas e a Câmara dos Deputados entre 1998 e 2018, Cheibub et al. (2019) sustentam que o principal fator explicativo para o contínuo crescimento da fragmentação no Brasil estaria na migração de candidatos “marginais” – aqueles cuja posição na lista de votação de seu partido situa-se perto de perder ou ganhar uma cadeira em uma dada eleição – para partidos menores a fim de melhorar suas chances de sucesso.

Não por coincidência, a legislatura 2007/2011 viu surgir três novos partidos no Congresso. A terceira vitória do PT na eleição presidencial começava a tornar muito alto o custo de manter-se na oposição. Criado em 2011, o Partido Social Democrático (PSD) era definido por seu fundador como não sendo “nem esquerda, direita ou centro” e serviria de estuário para aqueles que pretendiam se aproximar do governo – o DEM perdeu 22 deputados para o novo partido¹². Ao final da legislatura o PSD controlava 42 cadeiras na Câmara, enquanto os novos Solidariedade (SD) e Partido Republicano da Ordem Social (PROS) detinham 22 e 19 vagas respectivamente (Gomes, 2016).

Finalmente, em 2012, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu que os novos partidos teriam direito ao tempo de rádio e TV correspondente aos deputados que aderissem à sigla. A decisão contribuiu para o desempenho de PSD, PROS e SD em 2014 e jogou a justiça eleitoral em clara contradição: o mandato era do partido, mas o tempo no HGPE, bem como as parcelas do Fundo Partidário, pertenciam aos deputados.

O aumento na fragmentação partidária exigiu coalizões de governo mais amplas. No primeiro mandato, Cardoso governou com cinco partidos. Dilma teve que recorrer a nove. A dinâmica do Congresso se modificou: as grandes bancadas gradativamente perderam peso e a cena legislativa passou a depender das pequenas e médias. Após a eleição de 1998, cinco partidos possuíam mais de 10% das

cadeiras da Câmara e somavam 79,4% dos votos. Após a eleição de 2014, apenas três legendas encontravam-se nessa condição, somando 36,7% dos votos – as bancadas de porte médio (entre 5% e 10% das vagas) e pequeno (entre 1% e 5%) chegavam a 27,6% e 31,9% dos votos, respectivamente.

O poder regimental dos líderes partidários sempre foi uma das variáveis apontadas pela literatura (Figueiredo & Limongi, 1999) para o bom desempenho do presidencialismo de coalizão no Brasil. Um poder que varia proporcionalmente ao tamanho das bancadas. Mas o que ocorre quando a fragmentação transforma o Congresso em um amontoado de médias e pequenas legendas? A dispersão do poder “incha” o Colégio de Líderes, diminuindo sua capacidade de coordenação dos trabalhos legislativos. Cada líder, por sua vez, perde força relativamente aos membros de suas bancadas. Nas coalizões de governo aumenta o “poder de chantagem” de cada membro. Cresce também o peso dos blocos partidários, elevando o grau de incerteza na definição da mesa diretora e das presidências das Comissões Permanentes. Em poucas palavras, os partidos, enquanto tais, começam a perder o controle sobre a Casa – como evidenciam as vitórias de Eduardo Cunha (PMDB) e Artur Lira (PP) para a presidência da Câmara.

O CENÁRIO ATUAL: UM NOVO SISTEMA PARTIDÁRIO, MAS QUAL?

Nos últimos anos o sistema partidário passou por uma profunda mudança. Foram duas as razões para tanto. Uma delas está na crise política iniciada nas

12 Histórico de Movimentação Parlamentar do site da Câmara dos Deputados. Consulta feita em 11/10/2021.

manifestações de 2013 e que progressivamente foi assumindo maiores proporções. A outra, circunscrita pela primeira, remete às mudanças efetuadas pelo Congresso na legislação eleitoral.

Em junho de 2013, o veto à participação dos partidos nos protestos já indicava uma demanda não satisfeita por representação política. A isso seguiram-se a recessão do biênio 2015/2016, as investigações sobre desvio de recursos na Petrobras pela Operação Lava Jato e as gigantescas manifestações contra o governo eleito em 2014 que, somadas à ação estratégica de lideranças do Congresso, de setores do Judiciário e da sociedade civil, “autorizaram” a transformação das chamadas pedaladas fiscais em crime de responsabilidade e forneceram a cobertura legal ao *impeachment* de Dilma Rousseff. Os eventos atingiram fortemente o PT e começaram a questionar o período de estabilidade inaugurado nos anos 1990.

Em meio à turbulência, em 2017, e em resposta à crescente fragmentação o Congresso Nacional decidiu alterar o *status quo* legal e aprovou: (a) a proibição de coligações nas eleições proporcionais a partir das eleições municipais de 2020; (b) a introdução de uma cláusula de desempenho como condição para acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao Horário Gratuito no rádio e na TV; e (c) o fim do quociente eleitoral como cláusula de barreira nos estados. O percentual exigido pela cláusula seria de 1,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados em 2018, aumentando para 2,0% em 2022, 2,5% em 2026 e 3,0% em 2030¹³.

A menos que sejam revertidas nos próximos anos, as reformas reduzirão for-

temente o número total de partidos no Congresso. Dos 30 partidos que elegeram algum representante para a Câmara dos Deputados em 2018, nove não chegaram a 1,5% dos votos. Outros sete não chegaram a 2%¹⁴. E apenas PT, PSL, PP, MDB, PSD, PR, PSB, PRB, DEM, PSDB, PDT, PSOL e Novo ultrapassaram o patamar (3%) que deverá vigorar em 2030. Em 2021, o Congresso aprovou legislação permitindo que dois ou mais partidos se unam em federações. Os partidos que assim o fizerem manterão sua identidade e somarão seus votos nas eleições, mas deverão atuar como uma só legenda por quatro anos – no Congresso e nas Assembleias Legislativas¹⁵.

Independentemente das reformas, o resultado da eleição de 2018 teve impacto

13 A votação deveria ainda alcançar 1,0% em nove estados em 2018. Como alternativa, o partido poderia eleger nove representantes em nove estados. As condições mudam para as eleições de 2022, 2026 e 2030. A esse respeito, consultar: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/03/aprovado-fim-das-coligacoes-em-eleicoes-proporcionais-a-partir-de-2020>.

14 A Rede não atingiu a cláusula, mas manteve a representação. O mesmo não aconteceu com Democracia Cristã (DC), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Trabalhista Cristão (PTC), que viram seus membros buscar outras legendas. O Partido Humanista da Solidariedade (PHS) incorporou-se ao Podemos. O Partido Republicano Progressista (PRP) fundiu-se ao Patriotas, o que permitiu aos dois escapar da cláusula. O PCdoB incorporou o Partido Pátria Livre (PPL). Não alcançaram 2%: PROS, PTB, SD, Avante, Cidadania, Partido Social Cristão (PSC) e Partido Verde (PV).

15 A mudança foi instituída pela Lei 14.208/21. O TSE regulamentou o processo em 2022. Para detalhes, consultar <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Fevereiro/eleicoes-2022-resolucao-do-tse-regulamenta-federacoes-partidarias>. No momento em que este artigo estava sendo finalizado, estava em discussão a formação de três federações: PT/PCdoB/PV, Rede/PSOL e PSDB/Cidadania.

diferenciado sobre a fragmentação. No início da legislatura, e em que pese a diminuição no número total de partidos, o NEP na Câmara subiu de 13,3 para 16,3. O voto em Bolsonaro havia levado a bancada do PSL de 1 para 51 deputados, enquanto MDB e PSDB, que haviam elegido 56 e 54 representantes em 2014, se viram reduzidos a 34 e 29, respectivamente. PT e PSL, as duas maiores bancadas, controlavam 21,1% dos votos, enquanto as de tamanho médio (entre 5% e 10% dos votos) chegavam a 55,8%. Ao longo da legislatura, no entanto, o NEP recuou graças à fusão entre DEM e PSL e à movimentação de mais de 130 deputados, em 2022, durante a chamada janela partidária. A migração, tal como ocorrera na legislatura 1995/1999, teve claro sentido de adesão à base governista e beneficiou fortemente os três principais partidos do “Centrão” – PL, PP e Republicanos –, que tiveram suas bancadas aumentadas de 33, 38 e 30 para 80, 55 e 43¹⁶. Em consequência, o NEP caiu para 11,8, patamar inferior àquele gerado pela eleição de 2014.

O irônico é que, ao mesmo tempo em que a fragmentação começaria a diminuir – o que poderia reduzir a complexidade da formação e manejo das coalizões de governo –, o padrão de interação que caracterizara a competição pela Presi-

dência da República deixaria de existir, lançando o sistema partidário em nova fase de fluidez e instabilidade.

A eleição de um candidato de extrema direita em 2018 alterou de forma expressiva a estrutura da competição (Mair, 2006) pelo governo central. O padrão de alternância – até então entre coalizões de centro-esquerda e centro-direita – foi alterado. Um partido inexpressivo, sem trajetória de participação, mesmo coligado, em governos nacionais ou estaduais, foi guindado à Presidência. E a resistência de Bolsonaro em constituir uma coalizão de governo abriu espaço para algo inédito no país: a formação de uma maioria legislativa, coordenada pelas presidências do Congresso, com capacidade de formular e aprovar sua própria agenda, demarcando com o governo, ou mesmo derrotando-o sempre que julgasse conveniente (Almeida, 2020).

O sistema partidário que orbitava em torno de PT, PSDB, MDB e, em menor grau, do DEM deixou de existir. Somente o PT resistiu ao “tsunami” graças a seu enraizamento em parcela do eleitorado e, especialmente, ao prestígio de Lula. Tucanos e emedebistas, atingidos por desdobramentos da Lava Jato, foram engolidos pela maré antipolítica. O DEM tentou manter-se à tona com a criação do União.

O bolsonarismo não se consolidou partidariamente. Depois de “alugar” e abandonar o PSL, Bolsonaro fracassou na criação de um partido para chamar de seu e escolheu o PL como novo porto. Mas mostrou sua força enquanto movimento, fazendo aflorar e organizando pelas redes sociais uma ampla base reacionária e autoritária. O resultado líquido foi a desorganização do centro-direita. Carente de base

16 Promulgada pelo Congresso em 2016, a “janela” permite a troca de partido sem o risco de perda de mandato, desde que efetuada em ano eleitoral e durante um período de 30 dias a seis meses do pleito. Os dados relativos ao PL, PP e Republicanos foram obtidos no site da Câmara em consulta realizada no dia 19 de abril de 2022.

social, o PSDB perdeu seu mais valioso ativo nos últimos anos, o antipetismo, e ficou sem ter onde se apoiar. A “fórmula mágica” do MDB, sucesso nos estados como garantia de bancadas fortes, deixou de funcionar e o partido perdeu o lugar de ator pivotal no Congresso, que passou a ser ocupado pelo Centrão.

O sistema partidário que vier a se reorganizar terá outros protagonistas e não é certo que adquira alguma estabilidade. É razoável supor que o PT mantenha a capacidade de funcionar como um dos polos da competição política nacional. Mas além disso o cenário é incerto. Ao que tudo indica, PSDB e MDB não recuperarão seu papel e a derrocada dos tucanos deixa em aberto se a contraposição ao PT será programaticamente conduzida a partir do centro. O PSD parece não reunir condições para tanto; o partido mais se assemelha a uma reedição do velho PMDB – um aglomerado de forças regionais precariamente equilibradas pela busca de espaço na esfera federal, mas incapaz de se unificar em torno de um programa. A alternativa à esquerda pode vir, portanto, pela direita. No pior cenário, a competição pela Presidência teria como um dos polos uma direita mais extremada, jogando o sistema partidário em um cenário de polarização.

CONCLUSÃO

O Brasil é um país de escassa tradição partidária. Nossa experiência com partidos políticos é marcada pela descontinuidade histórica. Para tornar as coisas ainda mais complicadas, o sistema partidário de 1982

iniciou sua trajetória quando mesmo nas democracias mais antigas a força dos partidos começava a ser questionada. Desde então, o cenário tornou-se mais complexo e hoje mesmo sistemas partidários “tradicionais” enfrentam situações de crise e sofrem profundas modificações (Przeworski, 2020).

Uma das marcas das democracias da terceira onda é justamente não ter usufruído do protagonismo dos partidos na organização das regras do jogo político, na expansão da cidadania, na construção de identidades coletivas e nas escolhas que definiram o rumo seguido em cada país – ações que possibilitaram um longo período de estabilidade aos sistemas partidários nas democracias mais longevas. Nas novas democracias, a grande maioria dos partidos se lançou ao mercado eleitoral sem momentos fundacionais fortes e com precário lastro social. E, ao invés de fornecer aos eleitores motivos para consolidar vínculos, costumeiramente falham, geram resultados sofríveis ou simplesmente assumem práticas e posturas que os afastam da cidadania (Mainwaring & Zoco, 2007).

Isso não significa que o sistema partidário brasileiro estivesse, ou esteja, fadado ao fracasso. O período situado entre 1994 e 2014 é uma evidência nesse sentido. A interação entre os principais partidos contribuiu para que a democracia brasileira se fortalecesse e o país desenvolvesse políticas públicas coerentes em diversas áreas. A contribuição do sistema partidário foi conferir estabilidade à competição política, ainda que a maioria de seus partidos apresentasse precário vínculo com a cidadania.

O período que se seguiu às manifestações de 2013, culminando com a eleição presidencial de 2018, abriu um cenário de crise e incerteza. Sistemas partidários se definem pelo padrão de interação entre seus componentes. É nesse sentido que se pode dizer que o sistema partidário que girava em torno de PT, PSDB e MDB não existe mais. Apenas o PT manteve a condição de protagonista e resistiu à maré que, sob o pretexto de varrer a corrupção e refundar a política brasileira, deu asas à antipolítica e permitiu que a Presidência da República fosse capturada por uma liderança despreparada, reacionária e autoritária.

Nos próximos anos, supondo a permanência das reformas feitas em 2017, o sistema partidário apresentará menor grau de fragmentação. Mas não é possível dizer que tipo de sistema será esse, se alcançará um nível razoável de estabilidade, qual será o padrão de interação entre os principais protagonistas ou mesmo quais serão eles. A melhor possibilidade está em uma recomposição da dinâmica anterior, entre os blocos de centro-esquerda e centro-direita. Mas não é possível descartar a chance de que a extrema direita se mantenha como ator relevante e contamine o processo político com sua intolerância e intransigência. Nesse caso, a própria democracia estaria ameaçada.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. "Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da covid-19". Rio de Janeiro, Ipea - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, Nota Técnica, n. 34, 2020.
- CAMPOS, M. M. *Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil*. Tese de doutorado. Minas Gerais, UFMG, 2009.
- CHEIBUB, J. A.; MOREIRA, T.; SIN, G.; TANABE, K. *Dynamic Party System Fragmentation*. 2020 (inédito).
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.
- GOMES, A. L. H. T. *Rebeldes com causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a Nova Lei Orgânica dos Partidos*. Tese de doutorado. Goiás, Universidade Federal de Goiás, 2016.
- LIMA JÚNIOR, O. B. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo, Loyola, 1993.

- MAINWARING, S.; ZOCO, E. "Political sequences and the stabilization of interparty competition: electoral volatility in old and new democracies". *Party Politics*, vol. 13, n. 2, 2007, pp. 155-78.
- MAIR, P. "Party system change", in R. Katz; W. Crotty (eds.). *Handbook of party politics*. London, Sage Publications, 2006.
- MELO, C. R. "Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, 2010, pp. 13-41.
- MELO, C. R. "Por que chegamos a tanto e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil", in G. Perlin; M. L. Santos (orgs). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília, Câmara dos Deputados/Edições Câmara, 2019.
- MELO, C. R. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2004.
- MELO, C. R.; CÂMARA, R. "Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil". *Dados*, vol. 55, n. 1. 2012, pp. 71-117.
- NICOLAU, J. "Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 47, n. 1. Rio de Janeiro, 2004, pp. 85-129.
- SARTORI, G. *Engenharia constitucional: como mudam as Constituições*. Brasília, Ed. UNB, 1996.
- THELEN, K. "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science*, n. 2, 1999, pp. 369-404.