

Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados

No ano de 2008, o Brasil realizou o sexto ciclo eleitoral municipal desde a redemocratização do país, em 1985¹. Sob o ponto de vista da origem do sistema partidário, os principais partidos políticos organizam a competição político-eleitoral há mais de 28 anos, o que significa ser esta a mais longa experiência partidária de nossa história política. Mais precisamente, como demonstra Braga (2006), entre o final de 1979 e o início de 1980, foram criados o PT, PDT e o PTB. O PMDB e o PDS/PP foram reorganizados, visando a atender as exigências da primeira reforma partidária, realizada em 1979. Mesmo o PFL, atual DEM, foi fundado durante as discussões em torno das eleições indiretas para a Presidência da República, em 1985. Dois anos depois, durante os debates na Constituinte, uma dissidência no PMDB levaria à criação do PSDB. Outros partidos com alguma relevância surgiriam ainda em meados dos anos 1980, como, por exemplo, PSB, PL/PR, PCB/PPS, PC do B e PV.

Desde então, em termos da estrutura institucional que estabelece o cenário para a atuação dos partidos políticos, as principais instituições democráticas – sistemas eleitorais, sistema de governo e estrutura do Es-

¹ Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no XXI IPSA World Congress of Political Science Santiago, em 12-16 de julho de 2009, com o título "Elections and democracy in Brazil: on the way to an institutionalized party system". Este artigo é um dos resultados da pesquisa "Partidos políticos brasileiros: organização, recrutamento e representação política", desenvolvido no Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, financiada pela FAPESP.

tado – permanecem conforme estabelecidas pela Carta Magna de 1988. Mudanças importantes, conforme veremos mais adiante, ocorreram na legislação eleitoral e partidária, redundando na ampliação do número de partidos nominais e no alargamento da participação político-eleitoral da população brasileira.

Mesmo com os avanços políticos institucionais observados ao longo do processo de redemocratização, divergentes interpretações alimentam amplo debate institucional acerca do desempenho da democracia brasileira. A democracia brasileira está consolidada? Os partidos políticos no Brasil apresentam baixos graus de representação? O país constituiu ou não um sistema de partidos viável? Esse sistema partidário está institucionalizado? Qual é a importância dos partidos brasileiros no atual sistema político democrático?

Para os mais críticos dessa discussão, a democracia brasileira estaria continuamente ameaçada por uma complexa estrutura institucional resultante da combinação de presidencialismo com representação proporcional e do federalismo, os quais estimulariam a fragmentação do poder (LAMOUNIER, 1992 e 1994; KINZO, 1993; REIS, 1995). Esse arranjo dificultaria o fortalecimento de partidos políticos que fossem ao mesmo tempo instituições nacionais eleitoralmente estáveis, atores disciplinados em termos parlamentares e organizações programáticas e ideologicamente consistentes. Em consequência disso, teríamos baixos graus de representatividade, de diferenciação programática e de coesão e disciplina parlamentares. Já o sistema partidário é criticado por apresentar os mais elevados patamares de fragmentação, volatilidade e regionalidade.

Mas esses diagnósticos sobre nossos partidos e sistema partidário foram em geral mais supostos do que comprovados empiricamente. Além disso, em relação à dinâmica do sistema partidário existem estudos que, apesar de usarem os mesmos indicadores, chegam a conclusões completamente divergentes sobre o seu grau de estabilidade. Essas contradições na literatura sobre os fenômenos partidários brasileiros e os progressos observados nas últimas eleições por diversos observadores da vida política nacional mantêm abertas as questões fundamentais que recoloço neste trabalho no que se refere ao papel dos partidos políticos no sistema democrático brasileiro.

O objetivo deste artigo é verificar qual é o grau de institucionalização do sistema partidário e dos partidos brasileiros. Para isso, argumento que esta investigação do caso brasileiro, como de outras democracias da terceira onda democrática, deve partir de outra definição de partido político, o que, por sua vez, requer adotar uma nova perspectiva do conceito de institucionalização. Tal procedimento conceitual é necessário devido a características circunstanciais que marcaram a origem e o desenvolvimento dos atores partidários nessas novas democracias em meio às transformações dos próprios partidos políticos estabilizados nas democracias seculares.

Para desenvolver e demonstrar esse argumento, será verificado o grau de institucionalização do sistema partidário e partidos políticos usando inicialmente as medidas convencionais indicadas por grande parte da literatura. Em seguida, a institucionalização partidária será operacionalizada por indicadores elaborados de acordo com as perspectivas organizacional e sistêmica. Ou seja, indicadores que procurem auferir não apenas o desempenho e estabilidade eleitoral dos partidos políticos, mas também o grau de desenvolvimento de sua organização interna e estruturação pré e pós-eleitoral.

Esta análise se desenvolve em cinco partes. Na próxima seção, defino os conceitos fundamentais. Serão discutidos tanto os significados de partido político e sistema partidário quanto a definição e relação entre as duas dimensões cruciais dos fenômenos partidários – institucionalização e nacionalização – tidas pela literatura como fundamentais para a qualidade da democracia. Na terceira seção, o grau de institucionalização do sistema partidário será examinado tanto por meio da mensuração do índice de volatilidade eleitoral e ideológica quanto por indicadores que avaliem dois aspectos da estrutura de competição: a) o grau de inclusão de novos partidos e b) o relacionamento com o processo de formação de governo. Já o grau de institucionalização dos partidos políticos será analisado na quarta seção por meio da verificação de três elementos: i) a existência ou não de organização competitiva no nível das eleições nacionais; ii) a apresentação de candidatos às disputas eleitorais nacionais e, por fim, iii) a permanência dos partidos na competição por sucessivas eleições. Finalmente, na última seção, apresento as considerações finais.

Partidos e sistemas partidários em novas democracias: redefinição conceitual

Em todos os regimes considerados democráticos, independentemente do tipo de sistema de governo, os sistemas partidários e suas partes – os partidos políticos – constituem um dos subsistemas cruciais do sistema político². Em sendo uma parte de um todo, eles se originam, se estruturam e funcionam de múltiplas maneiras, tendo por base os diversos arranjos constitucionais adotados para regular o exercício da autoridade política e definir as regras para resolução de conflitos sociais e dos diferentes processos de representação em cada país.

Dessa perspectiva, portanto, os partidos e sistemas partidários podem se diferenciar, quanto às suas dimensões básicas e aos resultados políticos produzidos para o (efetivo) funcionamento da democracia, de acordo com a estrutura de competição partidária e pelo seu relacionamento com o processo de formação do governo. Tais esferas de atuação partidária, por sua vez, são modeladas pelo sistema eleitoral, pelo padrão de relações entre Executivo e Legislativo (o sistema de governo), pela distribuição territorial do poder político e, ainda, pelo contexto histórico³ em que os partidos foram criados.

Nesse sentido, as abordagens de Sartori (1982) e de Mair (1997) são importantes pelo fato de conceberem o sistema partidário como variável independente, realçando a influência exercida pelas propriedades sistêmicas no comportamento eleitoral e nos resultados eleitorais. Mais preocupados com os padrões de competição e com as interações entre partidos, isto é, com o funcionamento do sistema partidário em si, esses autores ajudam a focalizar a atenção diretamente no aspecto mais importante dos sistemas partidários, que é a estrutura de competição interpartidária e, especialmente no caso de Mair, na competição pelo governo.

De acordo com Mair (1997), as estruturas de competição podem ser vistas como sendo fechadas (e previsíveis) ou abertas (imprevisíveis), às quais dependem dos seguintes aspectos:

² Como bem assinala Leon Epstein (1982), não existe democracia moderna sem partidos, embora os partidos sejam vistos como uma condição necessária, mas não suficiente, para a democracia. John H. Aldrich (1995, p. 3) afirma que as democracias não funcionam sem partidos. E Giovanni Sartori (1982) indica como o aparecimento dos partidos modernos culminou com um processo de aceitação gradativa da diversidade como elemento constitutivo – sem ser necessariamente disruptivo – da ordem política.

³ Ver, entre outros, Duverger (1954), Epstein (1982), Aldrich (1995), Shugart e Carey (1992), Mair (1997) e Carey (1997).

1. dos padrões de alternância no governo,
2. do grau de inovação ou persistência nos processos de formação do governo, e
3. da gama de partidos que obtém acesso ao governo.

A combinação desses aspectos originará, de um lado, uma estrutura de competição partidária que poderá ser relativamente fechada e, dessa forma, altamente previsível, com pouca ou nenhuma mudança na gama de alternativas de governo ou no padrão de alternância, e com probabilidade alta de os novos partidos não chegarem ao governo. De outro lado, a estrutura de competição pode ser relativamente aberta, e dessa forma bastante imprevisível, com diferentes padrões de alternância, com frequentes mudanças na composição das alternativas de governo, e com grande probabilidade de os partidos terem acesso ao governo.

O desenvolvimento de uma estrutura de competição fechada, por sua vez, seria explicada, necessariamente, pelas estratégias dos partidos estabelecidos e pela sua relutância em não querer experimentar fórmulas eleitorais inovadoras e em admitir novos partidos no governo. Isto é, a manutenção de padrões fechados de competição constitui estratégia de alguns partidos para preservarem-se a si mesmos. Entretanto, como afirma Mair (1997), há um limite na capacidade e disposição dos partidos estabelecidos para manterem esse padrão de estrutura partidária.

A noção de estrutura de competição fechada ou aberta é também importante porque nos permite sair da ideia convencional de que a mudança dos sistemas partidários é largamente, se não exclusivamente, uma função da mudança eleitoral. Em outras palavras, o argumento de Mair (1997) é de que essa concepção propicia avaliar a mudança ou estabilidade e, portanto, a dinâmica dos sistemas partidários como se originando em outros fatores que não simplesmente o fluxo nas preferências eleitorais⁴. Entre tais fatores Mair (1997) aponta mudanças no comportamento da elite política, nas estratégias partidárias ou ainda nos padrões de competição.

⁴ Esse é o caso da maioria dos trabalhos que avalia o grau de institucionalização dos sistemas partidários europeus e latino-americanos. Nesse último caso, a principal contribuição é a de Mainwaring e Scully (1994 e 1995) e Mainwaring (1999).

Dessa forma, alinhamentos eleitorais podem mudar sem necessariamente violar significativamente a estrutura de competição e, portanto, sem, particularmente, alterar o caráter do sistema partidário em si. Inversamente, a estrutura de competição partidária e, por conseguinte, a natureza do sistema partidário, pode subitamente ser transformada, mesmo sem qualquer fluxo eleitoral anterior.

Os alinhamentos eleitorais, por sua vez, seriam estabilizados por uma variedade de fatores, dos quais Mair (1997) destaca os constrangimentos impostos pela estrutura de competição partidária e pelo seu relacionamento com o processo de formação do governo. Na opinião do autor, uma estrutura de competição fechada constrangeria as preferências eleitorais, ao limitar a escolha de opções para governar de modo que seria similar ao limite dado na escolha de partidos em sistemas não fragmentados. Em sendo assim, uma estrutura de competição fechada favoreceria a estabilidade do sistema partidário. O que isso também implica, segundo Mair (1997), é que uma mudança nessa estrutura poderia atuar como fator desestabilizador do sistema partidário.

Nesse sentido, portanto, eleitores não estariam simplesmente expressando preferências por partidos individuais, mas também expressariam preferências por governos potenciais. Do mesmo modo, uma mudança na gama de partidos poderia atuar para corroer as preferências estabelecidas, o que mudaria a gama de opções de governo e, dessa forma, a mudança na estrutura de competição agiria para debilitar as preferências estabelecidas e promover instabilidades.

São distintos também os critérios para avaliar o grau de institucionalização do sistema partidário. Como já foi dito, Mair (1997) propõe duas dimensões: 1) avaliar se a estrutura de competição é fechada ou aberta à inclusão de novos atores partidários; e 2) avaliar o relacionamento dessa estrutura com o processo de formação de governo.

Já o conceito de Mainwaring (1999) é formado por quatro dimensões: 1) estabilidade, isto é, regularidade dos padrões de competição partidária; 2) enraizamento dos partidos na sociedade; 3) legitimidade dos partidos conferida pelos atores políticos; 4) independência das organizações partidárias em relação aos interesses dos líderes. Um dos problemas desse conceito diz respeito à unidade de análise. Como é perceptível, apenas a primeira

dimensão diz respeito ao sistema partidário. As demais são atributos dos partidos. Além disso, nessa definição, as preferências eleitorais são as variáveis principais mobilizadas para explicar o grau de institucionalização do sistema partidário.

A contribuição relevante de Mainwaring (1999) foi transformar esse conceito numa medida contínua, o que permitiu classificar os sistemas partidários das democracias mais recentes segundo seu grau de institucionalização, podendo variar numa escala do menos para o mais institucionalizado. O sistema partidário brasileiro, segundo os trabalhos de Mainwaring e Scully (1994 e 1995) e Mainwaring (1999) foi diagnosticado como um sistema incipiente e fluido.

Outro conceito importante a ser discutido neste trabalho é o de partidos políticos. A opção por uma perspectiva que privilegia a explicação do comportamento partidário por variáveis endógenas, conforme Mair (1994) e Rose e Mackie (1988), é mais compatível com uma noção minimalista de partidos políticos. Serão, por isso, entendidos aqui como organizações que competem em eleições para ocupar o governo e o legislativo, atuam em diferentes frentes, desenvolvendo relações com o Estado sem necessariamente aprofundar vínculos societários e, ainda, disputam com outras associações pela canalização de interesses dos diversos grupos que conformam a sociedade civil (PANEBIANCO, 1988; MAIR, 1994; SCHMITTER, 2001).

No que diz respeito à institucionalização do partido, Rose e Mackie (1988) ressaltam o caráter dinâmico desse processo. Para isso esses autores discutem a trajetória partidária, verificando se permanecem ou desaparecem. Ademais, sustentam que a institucionalização é um dos pré-requisitos para a sobrevivência do partido político. O conceito de institucionalização desses autores é formado por três elementos. O primeiro se refere à existência de *organização competitiva* no nível das eleições nacionais. O segundo defende que os partidos institucionalizados apresentam *candidatos às disputas eleitorais nacionais* e, por fim, o terceiro elemento diz respeito à *permanência dos partidos na competição por sucessivas eleições*. Nesta última dimensão, é preciso que um partido participe ao menos de três eleições para ser considerado institucionalizado.

Nitidamente distinta é a concepção de partido político adotada nos estudos de Mainwaring *et al.* (MAINWARING e SCULLY, 1994 e 1995;

MAINWARING, 1999; MAINWARING e TORCAL, 2005). Sua abordagem está mais de acordo com uma definição de partido que ressalta suas atribuições de representação de segmentos sociais e de estruturação das preferências partidárias como fundamentos da democracia.

Um último aspecto a ser discutido nesta parte diz respeito ao próprio conceito de institucionalização e sua relação com outra dimensão fundamental para avaliarmos os fenômenos partidários: a nacionalização. Na volumosa literatura sobre sistemas partidários, a atenção dos autores concentra-se geralmente na questão isolada do grau de nacionalização dos atores partidários. Mas existem também alguns estudiosos que vêm tratando dessa dimensão como uma extensão da institucionalização do sistema partidário (ROSE e IRWIN, 1971; ROSE e MACKIE, 1988; CARAMANI, 2004). Para esses estudos, a nacionalização do sistema partidário reflete um importante componente da estruturação e estabilidade da dinâmica da competição eleitoral, o que, por sua vez, está vinculado à permanência das organizações partidárias nas eleições nacionais. Em um caso de alta nacionalização e alta institucionalização, a competição eleitoral segue padrões mais ou menos similares entre as subunidades da federação (no caso os estados), e os atores partidários são praticamente os mesmos ao longo do tempo. No caso de baixa nacionalização e baixa institucionalização, partidos bem votados em certas subunidades podem ser competidores menos relevantes em outras, ou mesmo podem nem fazer parte daquele subsistema estadual numa determinada eleição. Sendo assim, pressupõe-se neste artigo que tanto a institucionalização como a nacionalização são requisitos primordiais para a sobrevivência dos atores partidários numa democracia representativa e federativa como a brasileira.

O grau de institucionalização do sistema partidário brasileiro: o grau de regularidade das preferências políticas

O sistema partidário brasileiro da atualidade originou-se em 1982, portanto, em pleno processo de transição do regime político. Naquele momento, cinco partidos participaram do primeiro pleito, o qual inauguraria o retorno ao pluripartidarismo: PMDB, PDS, PDT, PTB e PT. No entanto, embora a reforma partidária de 1979 tivesse como objetivo dismantelar o bipartidarismo vigente durante o regime militar, manteve-o até meados da década de 1980. A partir de 1985, com a promulgação da Emenda Consti-

tucional nº. 25, o processo de formação de novas organizações partidárias e a própria interação entre os partidos na arena eleitoral foram flexibilizados, aumentando consideravelmente o grau de liberdade da vida partidária. Sob o ponto de vista da participação eleitoral da população, a partir da segunda metade dos anos 1980, ampliou-se significativamente com a incorporação de dois segmentos sociais: a extensão do voto aos analfabetos e a redução para 16 anos do limite de idade para o direito ao voto.

Ao mesmo tempo, o processo de acomodação e de discussão dos grupos políticos em momentos cruciais da redemocratização do país ensejou – seja por cisão seja por fusão – a criação de outros partidos políticos relevantes. Surgiram então, por exemplo, o PFL/DEM, em 1985, e o PSDB, em 1988. No início dos anos 1990, mais de 30 partidos conformavam o sistema partidário brasileiro, embora, conforme veremos adiante, a maioria dessas legendas teria existência efêmera. Em outras palavras, um número bem menor de partidos, de fato, competiu em todos os 14 pleitos realizados ao longo dos 25 anos de competição partidária.

Visto o contexto de reorganização e de funcionamento do atual sistema partidário, examinaremos o seu grau de institucionalização a partir dos pleitos realizados após os anos 1990. De acordo com parte da literatura sobre partidos e sistemas partidários, a interação competitiva entre os partidos nas eleições revela a importância do sistema partidário tanto na legitimação do regime democrático representativo quanto na estruturação das escolhas e da participação popular. Isso, por sua vez, redundará na institucionalização do conflito social e na estabilidade política. Nessa dimensão, é crucial medir, portanto, o quanto o sistema partidário confere coerência e regularidade aos padrões de competição entre os partidos, isto é, o quanto o sistema institucionaliza a participação e, dessa maneira, institucionaliza a si mesmo. De acordo com Przeworski (1975), Pedersen (1990), Bartolini e Mair (1990) e Mainwaring (1999), a institucionalização dos sistemas partidários deve ser verificada pela análise do índice de volatilidade eleitoral⁵.

A Tabela 1 revela os padrões de volatilidade eleitoral no período de 1990 a 2006 para a Câmara dos Deputados pelas regiões geográficas do país. A

⁵ Esse índice mede a transferência de votos de um partido para outros entre duas eleições consecutivas. Sobre o cálculo do índice de volatilidade eleitoral, ver o estudo de Bartolini e Mair (1990).

comparação entre as cinco regiões nos permite perceber que, em quatro delas, a tendência foi de declínio da volatilidade eleitoral. Apenas na região Centro-Oeste houve um ligeiro aumento na última eleição analisada.

Contudo, a análise da evolução da volatilidade nacional mostra que a instabilidade está diminuindo. Como podemos verificar, a taxa de volatilidade partidária do Brasil atingiu o seu mais alto grau na primeira metade da década de 1990 – que era de quase 17 – justamente quando o sistema partidário ampliou consideravelmente a fragmentação do poder político com diversos partidos alcançando parcelas significativas do eleitorado nacional.

Tabela 1 – Volatilidade eleitoral partidária, Câmara dos Deputados (1990-2006)

Regiões/Eleições	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006
Norte	21,0	34,6	19,4	19,0
Nordeste	23,0	9,6	12,0	14,2
Sudeste	20,3	16,2	23,0	14,6
Sul	17,2	13,7	14,1	13,9
Centro Oeste	15,4	22,8	17,7	17,7
Brasil	16,8	12,9	15,3	10,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Nicolau (1998) e TSE.

A volatilidade de 1994-1998 caiu para 13, teve pequeno aumento em 1998-2002 devido à alternância de grupo político no governo federal, chegando a 15, até cair para 10, em 2002-2006, quando as forças políticas então no poder central foram mantidas. Esse declínio no grau de volatilidade dos padrões de competição interpartidária em tão pouco tempo de existência revela que o nosso sistema de partidos é cada vez mais viável, contradizendo os diagnósticos tradicionais de que estaríamos fadados a constituir um sistema partidário débil e amorfo. Uma maneira de verificar essa assertiva de forma mais segura é pela comparação com as taxas de volatilidade de outros sistemas partidários tidos como mais estáveis até então. Isso é o que se pode ver na Tabela 2.

Tabela 2 – Volatilidade eleitoral em 39 câmaras baixas

Países	Eleições	Volatilidade eleitoral média
Estados Unidos	1978 - 2002	3.2
Austrália	1980-2001	6.4
Grécia	1981-2000	6.9
Reino Unido	1979-2001	8.2
Alemanha	1980-2002	8.7
Suíça	1979-2003	9.4
Bélgica	1978-2003	11.5
Dinamarca	1979-2001	12.2
Suécia	1979-2002	13.5
Brasil	1990-2006	13.8
Noruega	1981-2001	14.1
Portugal	1979-2002	14.1
Espanha	1979-2000	16.5
Holanda	1981-2003	16.6
Chile	1989-2001	16.7
França	1978-2002	17.5
Japão	1979-2000	18.6
Taiwan	1996-2001	18.7
Itália	1979-2001	22.1
Colômbia	1978-2002	22.1
México	1988-2000	22.7
Corea do Sul	1988-2000	24.6
Argentina	1983-2001	24.9
Índia	1980-1999	25.0
Hungria	1990-2002	25.1
República Checa	1990-2002	25.7
Venezuela	1978-2001	31.3
Equador	1979-1998	36.4
Bulgária	1990-2001	36.8
Eslovênia	1992-2000	38.2
Bolívia	1980-2002	39.8
Estônia	1992-2003	42.4
Polônia	1991-2001	46.6
Lituânia	1992-2000	49.2
Rússia	1993-1999	50.0
Peru	1980-2001	51.9
Romênia	1990-2000	53.0
Letônia	1993-2002	58.2
Ucrânia	1994-2004	59.2

Fontes: Dados brutos sobre Brasil obtidos no TSE e em Nicolau (1998); demais dados dos outros países obtidos em Mainwaring e Torcal (2005).

A comparação entre Brasil e 38 democracias localizadas em diferentes regiões continentais mostra que o sistema partidário brasileiro apresenta uma taxa de volatilidade eleitoral mais elevada apenas do que os nove primeiros países da tabela anterior: Estados Unidos, Austrália, Reino Unido, Alemanha, Grécia, Suíça, Bélgica, Dinamarca e Suécia. Sendo assim, o grau de institucionalização do sistema partidário brasileiro se aproximou do padrão observado em democracias seculares européias e ficou acima de outras, como a própria França, Espanha e Itália. Isso significa também que o padrão de competição entre os partidos no Brasil passou a ter um grau de estabilidade muito mais elevado do que a maioria das democracias mais recentes latino-americanas e pós-soviéticas.

Depois de avaliarmos o quanto estão estruturadas as preferências partidárias por meio da volatilidade eleitoral, em seguida examinaremos em que medida o sistema partidário brasileiro possui consistência ideológica e, a partir dessa clivagem, verificaremos se está estruturando o comportamento eleitoral. Para isso, os partidos foram agregados em blocos ideológicos no contínuo esquerda/centro/direita, conforme classificação feita por Kinzo (1993) e Figueiredo e Limongi (1999). A Tabela 3 apresenta os dados quanto à volatilidade ideológica no Brasil no período analisado.

Tabela 3 – Volatilidade eleitoral ideológica, Câmara dos Deputados (1990-2006)

Regiões/Eleições	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006
Norte	8,75	4,35	7,2	7,9
Nordeste	7,9	5,05	5,9	8
Sudeste	9,35	6	12,8	2,05
Sul	6,4	2	10,8	3,6
Centro Oeste	7,9	12,6	8,3	5,2
Brasil	6,7	1,6	10,0	2,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Nicolau (1998) e TSE.

A primeira constatação é a de que a volatilidade ideológica para a Câmara dos Deputados é bem menor em relação à volatilidade eleitoral partidária, o que demonstra que o sistema partidário estrutura as preferências políticas dos atores de acordo com essa linha demarcatória. No período, verifica-se que a taxa de volatilidade ideológica se reduziu drasticamente

em dois momentos – 1994-1998 e 2002-2006 –, justamente quando tivemos a recondução do mesmo grupo político ao controle do governo por meio do dispositivo da reeleição, ao passo que as maiores taxas de inconsistência ideológica do sistema partidário estão nos pares de eleições nos quais houve alternância de grupo político na direção do país. E, nesse caso, a taxa mais alta foi alcançada em 1998-2002, quando um grupo de centro-esquerda, liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), venceu as eleições de 2002 para a Presidência da República.

A partir dos dados examinados da volatilidade tanto partidária quanto ideológica, temos evidências de uma dinâmica gradativa de institucionalização do sistema de partidos no Brasil. Isso significa que mesmo a avaliação do grau de regularidade dos padrões de competição pelo indicador tradicionalmente usado pela literatura mostra uma evolução linear em direção a maior estabilidade sistêmica mesmo quando usado para avaliar o comportamento partidário-eleitoral mais recente⁶.

Avaliando o tipo de estrutura de competição no Brasil

Visto o grau de estabilidade do sistema partidário a partir do comportamento do eleitor, verificaremos agora o tipo de estrutura de competição que está se institucionalizando no Brasil. Para isso, dois aspectos serão examinados: 1) se a estrutura de competição é fechada ou aberta à inclusão de novos atores partidários; e 2) o relacionamento dessa estrutura com o processo de formação de governo.

De acordo com as informações da Tabela 4, 14 pleitos foram realizados no Brasil desde a reorganização do sistema multipartidário, a partir de 1982. A simples observação do número de partidos nominais que participou de cada um desses pleitos revela que a estrutura de competição política brasileira é bastante aberta à inclusão de novos atores partidários. O maior número de partidos foi verificado nas eleições de 2000, quando 34 legendas participaram daquele pleito, e o menor ficou justamente em 1982, com 5 agremiações.

⁶ Resultado semelhante foi encontrado por Lima Jr (1997) e Peres (2002).

Tabela 4 – Conformação da estrutura de competição partidária (1982-2006) (%)

	1982	85	86	88	89	1990	92	94	96	98	2000	02	04	06
% de partidos novos por pleito		82	3,4	6,4	22,2	33,3	32,4	8,7	0	0	0	0	0	6,9
% de partidos com candidato presidencial					77,8			34,8		36,4		20		24,1
% de partidos membros de coligação presidencial					22,2			34,8		21,2		30		17,2
Total de partidos em cada eleição	5	28	29	31	27	33	34	23	27	33	34	30	27	29

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Nicolau (1998).

Todavia, quando examinamos a entrada de partidos novos no sistema, é possível verificar que essa estrutura apresenta um grau cada vez menor de inclusão a partir das eleições de 1996. Como podemos observar, a estrutura de competição eleitoral atual começou a ser redesenhada pela esfera estadual e municipal. Quatro disputas eleitorais foram realizadas nos subsistemas estaduais antes da realização da primeira eleição presidencial, em 1989. Nesse período, o maior percentual de entrada de novos partidos no sistema se deu em 1985, quando chegaram a 82%. Uma legislação partidária mais flexível aos anseios de liberdade política da população num contexto de transição política explica, em grande parte, essa ampliação do número de atores partidários. Esse percentual caiu vigorosamente nas eleições de 1986, passando a quase 3%, teve um pequeno aumento nas eleições municipais de 1988, chegando a quase 6% e voltou a dois dígitos nas eleições presidenciais de 1989, crescendo para 22% o percentual de novos partidos naquela competição. Essa estrutura manteve-se aberta nas eleições de 1990 e 1992, chegando os novos partidos a representarem 33% e 32%, respectivamente. A partir das eleições de 1994, quando passou a vigorar outro calendário eleitoral, cuja principal alteração foi a realização no mesmo pleito da eleição presidencial com as demais disputas para a esfera estadual (governador, senador, deputado estadual e federal),

nota-se que não houve mais a entrada de novos partidos no sistema. A exceção ocorreu no pleito de 2006, quando dois novos partidos participaram daquela disputa⁷.

Sendo assim, podemos verificar que, apesar do grande número de partidos que participa de cada pleito – um indicador do quão aberta é a estrutura de competição partidária no Brasil –, identificamos, ao mesmo tempo, um processo mais recente de não-apresentação de novas legendas ao sistema partidário. Este último aspecto também é um indicador importante no sentido da estabilidade do comportamento das principais elites políticas brasileiras, as quais parecem cada vez mais empenhadas em manter um grau de acomodação intrapartidário capaz de garantir a sobrevivência do seu partido político na complexa estrutura de competição político-partidária.

Esta última assertiva pode ser mais bem checada, examinando-se duas formas de os partidos participarem das eleições majoritárias: a) apresentando candidato ou b) compondo a coligação eleitoral. Para isso, analisaremos os padrões de competição das eleições presidenciais, pois, segundo Mair (1997), são as mais importantes para averiguar se o sistema partidário de um sistema político presidencialista possui uma estrutura de partidos fechada (e previsível) ou aberta (e imprevisível). Tal consequência decorreria do fato de essas eleições dependerem dos padrões de alternância no governo, do grau de inovação ou persistência nos processos de formação do governo, e da gama de partidos que obtém acesso ao governo. Além disso, esses pleitos serão analisados mais detalhadamente devido à importância cada vez maior na estruturação e organização das estratégias de coordenação eleitoral pelas lideranças partidárias nas competições pelos diversos cargos eletivos⁸ e, conseqüentemente, pela nacionalização das principais forças políticas.

⁷ Os dois novos partidos foram o PMR/PRB e o P-Sol. O PMR (Partido Municipalista Renovador) foi criado em 2005, mudando seu nome para PRB (Partido Republicano Brasileiro) em 2006. Já o P-Sol foi criado em 2005 a partir de uma cisão no PT.

⁸ Sobre a importância do pleito presidencial na organização das demais disputas subnacionais no atual sistema partidário, ver Braga (2006).

De acordo com os dados da Tabela 4, em 1989, quase 78% dos partidos que participaram daquele pleito apresentaram candidatos à Presidência da República. Uma das explicações para o número elevado de partidos tem a ver com o fato de essa ser a primeira eleição nacional direta depois de 20 anos. Independentemente da magnitude do partido, as lideranças partidárias avaliaram que seria um bom momento para se apresentarem em âmbito nacional. Outros 22% participaram compondo uma das três coligações eleitorais lançadas. Esse percentual só não foi menor do que o obtido nas últimas eleições analisadas, em 2006, quando 17% das legendas resolveram seguir essa mesma estratégia. No caso de 1989, o percentual é explicado, em parte, pelo fato de aquele pleito ser “solteiro”, ou seja, realizado sozinho, o que permitiu maior grau de liberdade aos dirigentes partidários.

Já no pleito de 1994, o primeiro com o novo calendário eleitoral, uma constatação importante é a de que caiu para menos da metade o número de partidos que apresentou candidato presidencial, chegando a quase 35% dos partidos que disputaram a eleição geral. O mesmo percentual de partidos integrou coligação para aquela disputa. Esse percentual manteve-se praticamente estável na disputa de 1998, ficando em 36%. Já o número de partidos que participou por via coligação decresceu para 21%. Nas eleições de 2002, o Brasil foi palco da primeira grande alternância de grupo político no controle do país. O percentual de partidos que apresentou candidatos reduziu-se ainda mais, chegando a 20%. Em contrapartida, aumentou o número de partidos nas coligações eleitorais, subindo para 30%. Finalmente, em 2006, observa-se um pequeno aumento do número de partidos com candidatos presidenciais e uma grande redução no número de partidos coligados, revelando um processo muito acentuado de estabilidade dos padrões de competição em âmbito nacional.

Para verificar o segundo aspecto apontado por Mair (1997), isto é, o relacionamento dessa estrutura de competição com o processo de formação de governo, foi elaborada a Tabela 5, na qual se pode ver a composição partidária dos Ministérios por governos no período de 1990 a 2007.

Tabela 5 – Composição partidária dos ministérios por governos (1990-2007)

coligação eleitoral	Collor		Itamar Franco		FHC 1		FHC 2		Lula 1		Lula 2*		Total	
	PRN (PST-PSL)		PMDB		PSDB (PFL-PTB)		PSDB (PFL-PPB-PTB-PSD)		PT(PCB-PL-PMN-PCdoB)		PT (PRB/PCdo B)			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Sem partido	11	50	19	47,5	10	31,3	14	31,1	8	16,3	2	8,7	71	27,1
PMDB	0	0	8	20	5	15,6	8	17,8	5	10,2	5	21,7	63	24,0
PFL	5	22,7	3	7,5	4	12,5	8	17,8	0	0	0	0	32	12,2
PSDB	0	0	6	15	7	21,9	10	22,2	0	0	0	0	23	8,8
PT	0	0	0	0	0	0	0	0	22	44,9	10	43,5	32	12,2
PPB	0	0	0	0	3	9,4	3	6,7	1	2,0	1	4,3	8	3,1
PTB	1	4,5	2	5	3	9,4	1	2,2	1	2,0	0	0	8	3,1
PSB	0	0	1	2,5	0	0	0	0	4	8,2	1	4,3	6	2,3
PDT	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2,0	1	4,3	2	0,8
PPS	0	0	0	0	0	0	1	2,2	1	2,0	0	0	2	0,8
PV	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2,0	1	4,3	2	0,8
PRN	1	4,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,4
PDS	3	13,6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1,1
PL	1	4,5	0	0	0	0	0	0	3	6,1	0	0	4	1,5
PP (1º)	0	0	1	2,5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,4
PMR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4,3	1	0,4
PC do B	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4,1	1	4,3	3	1,1
Total	22	100	40	100	32	100	45	100	49	100	23	100	262	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados organizados por Fabrício Vassellai, mestrando do DCP-USP.

De acordo com as informações sobre a composição dos Ministérios, a maior parte deles foi ocupada por quadros filiados a partidos. No total do período analisado, 73% dos Ministérios foram preenchidos por representantes dos partidos que apoiavam o grupo governante, seja durante o processo eleitoral, seja – caso mais comum – integrando o governo depois de eleito. A inserção dos partidos na formação dos governos analisados se deu, portanto, por três vias. Uma primeira forma observada foi por meio da participação do partido na coligação eleitoral que elegeu o Presidente da República – prática mais comum depois das eleições de 1994.

É importante ressaltar que ser membro da coligação eleitoral vencedora não é razão suficiente para esse partido ocupar um Ministério. Outros aspectos, como, por exemplo, tamanho da bancada eleita e histórico de parcerias em disputas anteriores são importantes na definição da nomeação dos Ministérios. Como podemos verificar na tabela anterior, no governo Collor nenhum dos dois partidos da coligação eleitoral participou do seu Ministério. Vale notar ainda que esse foi o governo com a menor parcela de atores partidários compondo os Ministérios⁹. Em contrapartida, nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Ignácio Lula da Silva, apenas um partido não teve Ministério. Nos dois casos, tratavam-se de partidos muito pequenos eleitoralmente.

Uma segunda via de composição dos Ministérios é pela entrada de partidos que estavam fora da coligação eleitoral vencedora, mas elegeu uma bancada razoável para a Câmara dos Deputados. Esse expediente será mais recorrente quanto menor for a força parlamentar do grupo político que venceu as eleições presidenciais. Isto é, quanto mais esse grupo político precisar de outros partidos para formar uma maioria nas Casas Legislativas e alargar seu grau de governabilidade, maior será o número de partidos compondo os Ministérios. Entre os partidos que chegaram aos governos por essa via estão, particularmente, o PMDB e o PPB/PP.

Uma última via da estrutura de competição partidária relacionar-se com a formação do governo é favorecendo a migração de políticos dos partidos da oposição para a esfera de influência da coalizão governamental. Esse movimento entre os partidos da oposição para os da situação ocorreu tanto durante o processo eleitoral quanto ao longo das legislaturas analisadas. Nesse tipo de participação na formação dos governos não se trata, normalmente, de todo o partido, mas de determinado número de quadros que troca de filiação partidária ou, simplesmente, se desliga do partido anterior para ocupar um Ministério ou outro cargo na máquina pública¹⁰.

Sendo assim, temos evidências importantes de que a estrutura de competição partidária que vem se conformando no Brasil foi mais aberta à entrada de novos atores no sistema partidário até a primeira metade da década de

⁹ Depois do *impeachment* do ex-presidente Collor, em 1992, assumiu o seu vice, Itamar Franco, do PMDB, quando houve ligeiro aumento do número de Ministérios sob controle dos partidos.

¹⁰ Sobre a migração parlamentar ocorrida no período analisado, ver o estudo de Melo (2001).

1990. Nas eleições seguintes, a tendência foi de estabilidade dos padrões de competição, resultado tanto da continuidade de um certo número de partidos – que foi pouco a pouco controlando as maiores parcelas do eleitorado e, conseqüentemente, formando a maioria dos governos ao ocuparem a maior parte dos cargos eletivos e dos Ministérios –, como da menor entrada de novos partidos no sistema político. É importante destacar que, devido à baixa expressão eleitoral e parlamentar desses últimos partidos, pouco afetaram os padrões da estrutura das competições nacionais.

Em síntese, os dados analisados nesta seção revelam que, no período analisado, o sistema partidário brasileiro caminhou para uma estrutura de competição mais fechada, o que, em parte, se explica pelas estratégias políticas das elites partidárias tanto em relação ao eleitorado quanto no que diz respeito às alterações nos dispositivos que regulam a alternância no poder. Neste último aspecto, um elemento crucial foi a instituição da reeleição a partir do pleito de 1998. Desde então, os partidos que assumiram o governo federal acabaram tendo um mandato de oito anos, o que mostra que parte considerável do eleitorado aprovou os programas desenvolvidos pelos respectivos grupos governantes, contribuindo para fortalecer ainda mais as principais organizações partidárias de cada grupo político no sistema político nacional.

Outro elemento institucional primordial, segundo Shugart e Carey (1992), tem a ver com o calendário eleitoral que passou, a partir de 1994, a realizar os pleitos proporcionais conjuntamente com os majoritários. Em consequência desses dois aspectos institucionais nas estratégias de coordenação eleitoral das lideranças partidárias e eleitores, temos uma estrutura de competição cada vez mais concentrada e nacionalizada em duas forças partidárias (ao menos para o Executivo nacional), conformando um sistema federal bipartidário. Já para o Legislativo nacional, observa-se certo grau de concentração do sistema parlamentar em torno de um número maior de partidos, configurando-se uma estrutura de competição multipartidária. Isso é o que se pode ver nas tabelas 6 e 7, as quais indicam o número de partidos relevantes em cada eleição para a Presidência da República bem como para a Câmara dos Deputados¹¹.

¹¹ Foi calculado o índice de partidos efetivos de Laakson e Taagepera (1979).

Tabela 6 – Número de partidos efetivos nas eleições presidenciais (1989-2009)

Regiões	1989	1994	1998	2002	2006
Norte	3,3	2,4	2,4	3,3	2,2
Nordeste	4,4	2,3	2,8	3,2	1,9
Sudeste	6,1	2,6	2,4	3,1	2,5
Sul	4,5	3,7	2,5	2,9	2,3
Centro Oeste	4,2	2,3	2,3	3,3	2,4
Brasil	5,7	2,7	2,5	3,2	2,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Nicolau (1998) e TSE.

Tabela 7 – Número de Partidos efetivos nas eleições para a Câmara dos Deputados (1982-2006)

Regiões	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
Norte	2,1	3,0	9,1	6,1	6,9	9,2	8,9
Nordeste	1,9	2,9	7,1	6,5	6,6	7,6	9,8
Sudeste	3,2	4,2	9,9	8,3	8,3	9,5	11,1
Sul	2,4	2,8	7,1	7,2	7,1	7,4	8,3
Centro Oeste	2,0	3,1	9,2	7,5	6,2	7,0	8,3
Brasil	2,6	3,6	9,8	8,5	8,1	9,3	10,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Nicolau (1998) e TSE.

Na próxima seção, esses partidos serão identificados, pois trataremos da institucionalização das organizações partidárias.

A institucionalização dos partidos políticos brasileiros

O grau de institucionalização dos partidos políticos será analisado pela verificação de três elementos: i) a existência ou não de organização competitiva em nível das eleições nacionais; ii) a apresentação de candidatos às disputas eleitorais nacionais; e, por fim, iii) a permanência dos partidos na competição por sucessivas eleições.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, os partidos políticos competitivos serão identificados observando-se a distribuição deles por faixas de votos obtidos nacionalmente em cada pleito, tanto para as disputas pela Presidência da República quanto para a Câmara dos Deputados na sequência analisada. Para isso, criamos a seguinte classificação dos partidos: *não competitivo*: de 0 a 5% dos votos nacionais; *baixo grau de competitividade*: de 5% a 10% dos votos nacionais; *médio grau de competitividade*: de 10% a 20% dos votos nacionais; *competitivo*: de 20% a 30% dos votos nacionais; e

altamente competitivo: acima dos 30% dos votos nacionais. Essas informações estão organizadas nas tabelas 8 e 9.

Tabela 8 – Distribuição dos partidos por faixas de desempenho eleitoral nas eleições Presidenciais (1989-2006)

	1989	1994	1998	2002	2006	Total ***
>50%		PSDB	PSDB			1
40 – 50				PT	PT, PSDB	2
30 – 40	PRN		PT			2
20 – 30		PT		PSDB		2
10 – 20	PT, PDT, PSDB		PPS	PSB, PPS	PSOL	6
5 – 10	PDS	PRONA				2
< 5%	PL, PMDB, PPD*, PPE**	PMDB, PDT, PPR, PRN, PSC	PPD, PPE	PSTU, PCO	PDT, PRP, PSDC, PSJ	39
Total	21	8	12	6	7	54

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Nicolau (1998).

PPD* (Partidos Pequenos de Direita) = PFL, PSD, PTB, PRONA, PSP, PP, PCN, PN, PLP, PPB, PDCdoB (1989); PRONA, PT do B, PSDC, PSC, PSN (1998)

PPE** (Partidos Pequenos de Esquerda) = PCB, PV, PMN (1989); PMN, PV, PSTU (1998)

***O total de partido em cada faixa, quando é o mesmo partido ele foi contado uma única vez.

De acordo com os dados da Tabela 8, observamos que as organizações partidárias mais competitivas nas disputas para a Presidência da República foram o PSDB e o PT, os quais alcançaram (e suas coligações eleitorais) mais de uma vez votações acima dos 30% dos votos nacionais. Desde as eleições de 1994, esses dois partidos ordenam a competição pelo Executivo Nacional, ao redor dos quais se situam outros partidos menores. O PSDB atraiu para seu campo de influência o PFL (atual DEM), seu principal satélite, e mais recentemente também o PPS. Já o PT teve como satélites PSB, PC do B, PL e PRB. O resultado dessa alta concentração de votos nos dois partidos foi a conformação de um sistema federal bipartidário, formato que vem desafiando a lógica do sistema eleitoral majoritário de dois turnos. De acordo com Duverger (1954), uma estrutura de competição regida por esse tipo de sistema eleitoral era para ter uma configuração multipartidária. No entanto, a fragmentação inicial, ocorrida em 1989, foi abandonada logo no pleito seguinte, mantendo-se o padrão bipartidário até o último pleito analisado. Uma das explicações para esse formato tem a ver com o fato de os dois partidos se configurarem como organizações políticas que agregam líderes e quadros políticos ao redor de um

programa nacional. Além de programáticos são também partidos ideológicos, que defendem projetos políticos diversos para o país.

Outros partidos, como PDT, PSB, PPS e o PSTU, apresentam grau médio de competitividade, embora a participação destes tenha sido em apenas um pleito, o que nos leva a tomar mais cuidado para classificá-los. Os demais partidos não são competitivos. Como podemos observar, nessa faixa de classificação está a maioria dos partidos brasileiros no que concerne à competição pela Presidência da República. Nota-se que não se trata apenas de partidos pequenos e médios, mas também de organizações consideradas grandes em pleitos proporcionais, como o PMDB¹².

De acordo com a Tabela 9, no que diz respeito às disputas para a Câmara dos Deputados, o partido mais competitivo até 1994 foi justamente o PMDB. O PDS apresentou um alto grau de competitividade apenas no pleito de 1982, o que muito se deve aos dispositivos criados pelo governo militar para beneficiá-lo com o objetivo de mantê-lo como o partido controlador da transição política.

Depois de 1998 houve maior equalização do poder eleitoral entre os principais partidos naquela competição proporcional. Como podemos ver, foi a partir desse pleito que os partidos mais competitivos alcançaram no máximo a categoria de grau médio de competição. Aí estão o próprio PMDB, PT, PSDB, PFL/DEM e PPB. É importante observar que nas duas últimas eleições apenas os quatro primeiros partidos citados se mantiveram nessa faixa de competitividade, o que mostra a tendência de centralização dessa disputa nesses quatro atores partidários. Outros quatro partidos – PTB, PDT, PSB e PP – continuaram na categoria baixo grau de competitividade, e a grande maioria dos partidos não foi competitiva em nível nacional também para a Câmara dos deputados.

Logo, de acordo com os dados sobre o grau de competitividade das organizações partidárias nas eleições para a Câmara dos Deputados, os partidos mais institucionalizados, ao fim do período examinado, são PMDB, PSDB, PT e PFL (atual DEM).

¹² Uma das razões para o baixo rendimento eleitoral do PMDB nas eleições presidenciais aponta para o fato da ausência de um projeto político para o país, que seja ao mesmo tempo agregador de líderes políticos menos pragmáticos e mais comprometidos com as questões nacionais. O partido configura-se como uma grande confederação de grupos políticos estaduais, o que o torna bastante descentralizado e incapaz de compor um grupo político que o organize em caráter e âmbito nacionais.

Tabela 9 – Distribuição dos partidos por faixas de desempenho eleitoral nas eleições para a Câmara dos Deputados (1982–2006)

	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	Total ***
>50%								
40 -50	PDS, PMDB	PMDB,						2
30 – 40								
20 -30				PMDB				1
10 – 20		PFL	PMDB, PFL, PT, PDT	PSDB, PFL, PT	PSDB, PFL, PMDB, PT, PPB	PT, PSDB, PFL, PMDB	PT, PMDB, PSDB, PFL	6
5 – 10	PDT	PDS, PT, PDT	PDS, PSDB, PRN, PTB	PPR, PDT, PP, PTB	PDT, PTB	PPB, PSB, PDT	PP, PSB, PDT	9
< 5%	PTB, PT	PTB, PL, PPD*, PPE**	PL, PDC, PPD* e PPE**	PL, PPD*, PPE**	PSB, PL, PPD*, PPD**	PTB, PL, PPS, PPD*, PPE**	PTB, PL, PPS, PV, PPD*PPE**	157
Total	5	29	33	23	29	29	28	176

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Nicolau (1998).

*PPD = Partidos Pequenos de Direita, (1986) PDC, PSC, PMB, PH, PMC, PASART, PPB, PTR, PND, PRT, PNR, PCN, PTN, PN, PJ, PDI, PRP; (1990) PST, PRS, PSD, PTdoB, PAS, PD, PRONA, PLH, PNT, PSU, PAP, PEB, PBM; (1994) PSD, PTRB, PT do B (1998) PGT, PRTB

**PPE = Partidos Pequenos de Esquerda, (1986) PSB, PCB, PCdoB, OS, PMN; (1994) PPS, PSTU (1998) PCO

***Total de partidos em cada linha. Quando é o mesmo partido, foi contado uma única vez.

O segundo aspecto a ser avaliado para verificar o quanto nossos partidos são institucionalizados diz respeito à *apresentação de candidatos nos pleitos nacionais*. Já o terceiro elemento se refere à *permanência dos partidos na competição* por sucessivas eleições. Agregando-se esses dois critérios, verificaremos que, quanto maior o número de pleitos que o partido participou apresentando candidatos nas disputas para a Presidência da República e Câmara dos Deputados, mais institucionalizada será a organização partidária. As informações desses dois aspectos estão nas tabelas 10 e 11. De acordo com esses critérios, os partidos mais institucionalizados são também o PSDB e o PT no que diz respeito ao Executivo Nacional. Foram os únicos partidos que concorreram com candidatos próprios nos cinco pleitos realizados desde 1989. Os demais partidos – no máximo – apresentaram candidatos em apenas três pleitos.

Tabela 10 – Número de candidatos apresentados por partido à Presidência da República (1989-2006)

PARTIDOS	1989	1994	1998	2002	2006	Total
PT	X	X	X	X	X	5
PSDB	X	X	X	X	X	5
PDT	X	X			X	3
PRONA	X	X	X			3
PRN	X	X				2
PMDB	X	X				2
PSL				X	X	2
PV	X		X			2
PMN	X		X			2
PSC		X	X			2
PPS			X	X		2
PSTU			X	X		2
PSDC			X	X		2
PDS	X					1
PL	X					1
PFL	X					1
PCB	X					1
PSB				X		1
PSD	X					1
PTB	X					1
PSP	X					1
PP	X					1
PCN	X					1
PN	X					1
PLP	X					1
PPB	X					1
PDCdoB	X					1
PPR		X				1
PTdoB			X			1
PSDC					X	1
PTN			X			1
PSN			X			1
PCO				X		1
PSOL					X	1
Total de partidos na competição	21	8	12	8	6	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Nicolau (1998).

No que concerne às eleições para a Câmara dos Deputados, a Tabela 11 revela que os partidos mais institucionalizados, segundo os dois critérios avaliados, são o atual PP, PDT, PT, PMDB, PTB, PFL/DEM, PSDB, PSB, PL/PR, PPS, PC do B. Todos eles apresentaram candidatos em todos os pleitos realizados desde a organização da estrutura partidária. Os demais partidos tiveram uma participação mais efêmera, variando de 1 a 4 o número de pleitos nos quais apresentaram candidatos na disputa parlamentar, mostrando que um número bem menor de partidos de fato tem conseguido se manter na estrutura de competição oferecida pelo sistema partidário brasileiro atual.

Tabela 11 – Participação dos partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados (1982-2006)

PARTIDOS	ELEIÇÕES							TOTAL
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	
PDS/PPR/PPB/PP	X	X	X	X	X	X	X	7
PDT	X	X	X	X	X	X	X	7
PT	X	X	X	X	X	X	X	7
PTB	X	X	X	X	X	X	X	7
PMDB	X	X	X	X	X	X	X	7
PFL		X	X	X	X	X	X	6
PSB		X	X	X	X	X	X	6
PL/PR		X	X	X	X	X	X	6
PCB/PPS		X	X	X	X	X	X	6
PC do B		X	X	X	X	X	X	6
PSC		X	X	X	X	X	X	6
PJ/PRN/PTC		X	X	X	X	X	X	6
PMN		X	X		X	X	X	5
PSDB			X	X	X	X	X	5
PRP			X	X	X	X	X	5
Prona			X	X	X	X	X	5
PT do B			X	X	X	X	X	5
PSD			X	X	X	X		4
PV				X	X	X	X	4
PC/PCB				X	X	X	X	4
PSTU				X	X	X	X	4
PPD*			X	X	X	X	X	3 a 1
PPE**			X	X	X	X	X	2 a 1
Total de partidos em cada pleito	5	29	33	23	33	30	29	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados Nicolau (1998).

PPD* (Partidos Pequenos de Direita)

PPE** (Partidos Pequenos de Esquerda)

Considerações finais sobre a institucionalização do sistema partidário e dos partidos políticos brasileiros

Neste artigo, fizemos uma avaliação do sistema político representativo brasileiro da atualidade. Seus objetivos foram dois: o primeiro, verificar o grau de institucionalização do sistema partidário e dos partidos políticos brasileiros; o segundo, examinar esses fenômenos sob a perspectiva organizacional, ou seja, auferir o grau de desenvolvimento da organização interna e estruturação pré e pós-eleitoral do atores partidários.

Para isso, argumentamos que, para investigação do caso brasileiro, bem como de outras democracias da terceira onda democrática, é preciso partir de outra definição de partido político, o que, por sua vez, requer a adoção de uma nova perspectiva do conceito de institucionalização. Esse procedimento conceitual é necessário devido a características circunstanciais que marcaram a origem e o desenvolvimento dos atores partidários nessas novas democracias em meio às transformações dos próprios partidos políticos estabilizados nas democracias seculares.

Os dados revelam informações importantes a respeito da estabilidade dos padrões de competição e da interação entre os partidos políticos no contexto brasileiro. A verificação do grau de institucionalização do sistema partidário pela volatilidade eleitoral e ideológica identificou uma dinâmica gradativa de institucionalização do sistema de partidos no Brasil. Vimos que a volatilidade eleitoral já alcançou patamares muito próximos de países de democracias seculares, como os europeus, e está bem abaixo dos encontrados nos contextos latino-americanos e pós-soviéticos. Isso significa que mesmo a avaliação do grau de regularidade dos padrões de competição pelo indicador tradicionalmente usado pela literatura mais crítica à viabilidade do sistema de partidos mostra uma evolução linear em direção a maior estabilidade sistêmica.

O exame do grau de organização e estruturação da competição e dos partidos políticos agregou mais evidências da institucionalização dos atores partidários. Verificamos que, apesar do grande número de partidos participantes de cada pleito – um indicador do quão aberta é a estrutura de competição partidária no Brasil –, há um processo mais recente de não-apresentação de novas legendas ao sistema partidário. Além disso, vimos que um número bem menor de partidos de fato participou e permaneceu competindo nos 14 pleitos realizados durante os 28 anos observados. No que diz respeito à disputa pela Presidência da República, observamos um padrão

bipartidário na competição. O PT e o PSDB constituíram-se como as duas principais organizações ao redor das quais estão os seus respectivos satélites. Dessa forma, a fragmentação inicial pelo Executivo nacional foi abandonada, mantendo-se, a partir de 1994, o formato bipartidário. Este último aspecto também é um indicador importante da estabilidade do comportamento das principais elites políticas brasileiras, as quais parecem cada vez mais empenhadas em manter um grau de acomodação intrapartidário capaz de garantir a sobrevivência do seu partido político na complexa estrutura de competição político-partidária.

De acordo com as informações sobre a composição dos Ministérios, a maior parte deles foi ocupada por quadros filiados a partidos. No total do período analisado, 73% dos Ministérios foram preenchidos por representantes dos partidos que apoiavam o grupo governante, seja durante o processo eleitoral, seja – caso mais comum – integrando o governo depois de eleito.

Sendo assim, temos evidências importantes de que a estrutura de competição partidária que vem se conformando no Brasil foi mais aberta à entrada de novos atores no sistema partidário até a primeira metade da década de 1990. Nas eleições seguintes, a tendência foi de estabilidade dos padrões de competição, resultado tanto da continuidade de um certo número de partidos – que foi pouco a pouco controlando as maiores parcelas do eleitorado e, conseqüentemente, formando a maioria dos governos ao ocuparem a maior parte dos cargos eletivos e dos Ministérios –, como da menor entrada de novos partidos no sistema político. É importante destacar que, devido à baixa expressão eleitoral e parlamentar desses últimos partidos, eles pouco afetaram os padrões da estrutura das competições nacionais.

Em síntese, os dados analisados neste artigo revelam que, no período analisado, o sistema partidário brasileiro caminhou para uma estrutura de competição mais fechada, o que, em parte, se explica pelas estratégias políticas das elites partidárias tanto em relação ao eleitorado quanto no que diz respeito às alterações nos dispositivos que regulam a alternância no poder. Neste último aspecto, um elemento crucial foi a instituição da reeleição a partir do pleito de 1994. Desde então, os partidos que assumiram o governo federal acabaram tendo um mandato de oito anos, o que mostra que parte considerável do eleitorado aprovou os programas desenvolvidos pelos respectivos grupos governantes, o que contribuiu para fortalecer ainda mais as principais organizações partidárias de cada grupo partidário no

sistema político nacional. Em consequência disso, temos uma estrutura de competição cada vez mais concentrada em duas forças partidárias (ao menos para o Executivo nacional), conformando um sistema federal bipartidário. Já para o Legislativo nacional, observa-se certo grau de concentração do sistema parlamentar em torno de um número maior de partidos, configurando-se uma estrutura de competição multipartidária moderada.

Essas evidências reforçam nosso argumento de que o Brasil finalmente construiu um sistema de partidos viáveis, o que é fundamental para o funcionamento da democracia representativa.

Referências bibliográficas

- ALDRICH, John H. 1995. *Why parties? The origin and transformation of political parties in América*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- BARTOLINI, Stefano & MAIR, Peter. (eds.). 1990. *Identity, competition and electoral availability: the stabilization of European electorates, 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa 2006. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)*. São Paulo: Humanitas/Fapesp.
- CARAMANI, Daniele. 2004. *The nationalization of politics: the formation of national electorates and party systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAREY, John M. 1997. "Institutional design and party system". In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc; CHU, Yun-Han & TIEN, Hung-Mao (eds.). *Consolidating the third wave democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- DUVERGER, Maurice. 1954. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- EPSTEIN, Leon. 1982. *Political parties in Western democracies*. New Brunswick/London: Transaction Books.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. 1999. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- KINZO, Maria D'Alva G. 1993. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Instituto Konrad-Adenauer-Stiftung.
- LAAKSO Marku & TAAGEPERA, Rein. 1979. "The 'effective' number of political parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1, p. 3-27.

- LAMOUNIER, Bolívar. 1992. "Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990". In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- _____. 1994. "A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa". In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- LIMA JR., Olavo Brasil de. 1997. *O sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- MAINWARING, Scott. 1999. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- _____. & SCULLY, Timothy. 1994. "A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina". *Dados*, v. 37, n. 1, p. 43-79.
- _____. 1995. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott & TORCAL, Mariano. 2005. "Party system institutionalization and party system theory: after the third wave of democratization". Trabalho apresentado no Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington, 1-4 de setembro.
- MAIR, Peter. 1994. "Party organizations: from civil society to the State". In: MAIR, Peter & KATZ, Richard S. (eds.). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in western democracies*. London: Sage Publications.
- _____. 1997. *Party system: approaches and interpretations*. Oxford: Oxford University Press.
- MELO, Carlos Ranulfo. 2002. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2001)*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- MENEGUELLO, Rachel. 1998. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-95)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- NICOLAU, Jairo. 1998. *Dados eleitorais do Brasil: 1982-1996*. Rio de Janeiro: Revan.
- PANEBIANCO, Angelo. 1988. *Political parties: organization and power*. New York/Cambridge: Cambridge University Press.
- PEDERSEN, Mogens. 1990. "Electoral volatility in Western Europe: 1948-1977". In: MAIR, Peter (ed.). *The West European party system*. Oxford: Oxford University Press.

- PERES, Paulo Sérgio. 2002. “Sistema partidário e instabilidade eleitoral no Brasil”. In: PINTO, Céli Regina & SANTOS, André Marengo (orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- PRZEWORSKI, Adam. 1975. “Institutionalization of voting patterns”. *The American Political Science Review*, v. 69, p. 49-67.
- REIS, Fábio Wanderley. 1995. “Governabilidade, instituições e partidos”. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 41, p. 125-151.
- ROSE, Richard & IRWIN, Derek. 1971. “Persistence and change in western party systems (1945-69)”. *Political Studies*, v. 18, n. 3, p. 287-319.
- ROSE, Richard & MACKIE, Thomas T. 1988. “Do parties persist or fail? The big trade-off facing organizations”. In: LAWSON, Kay & MERKL, Peter (eds.), *When Parties Fail*. Princeton: Princeton University Press.
- SARTORI, Giovanni. 1982. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Ed. UnB.
- SCHMITTER, Philippe. 2001. “Parties Are Not What They Once Were”. In: DIAMOND, Larry & GUNTHER, Richard (eds.). *Political parties and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- SHUGART, Matthew & CAREY, John. 1992. *Presidents and assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Resumo

O pleito municipal de 2008 constituiu a décima segunda eleição desde a reorganização do sistema pluripartidário nos anos 1980. Embora ainda seja uma jovem democracia – a Constituição brasileira acabou de completar 20 anos –, o sistema de partidos tem revelado tendência de estabilidade e institucionalização. Estes aspectos são expressos pelo fortalecimento de dois partidos nacionais, no caso das disputas presidenciais. Também se identificou equilíbrio razoável de votos entre as três esferas de governo. Além disso, observa-se movimento na direção da concentração do poder político num número cada vez menor de partidos. O objetivo primordial deste artigo é apresentar evidências desse padrão de institucionalização partidária em um ambiente de disputa política regido por dois princípios de representação: o sistema eleitoral majoritário de dois turnos e o proporcional.

Palavras-chaves: sistema partidário; partido político; institucionalização; eleições; democracia representativa.

Abstract

2008 municipal elections have been the twelfth electoral contest since the reorganization of the party system with the return to democracy in the late 1980's. Though Brazilian democracy is still young – the Constitution has just completed 20 years –, its party system has shown a tendency towards stability and institutionalization. These characteristics have been expressed both by the strengthening of two national parties in the presidential disputes and by a reasonable balance of votes between them in the three spheres of government. In addition, there is a movement towards the concentration of political power in a lesser number of parties, in a sort of centralizing logic. The main purpose of this article is to present evidences of this pattern of institutionalization of the party system in an environment of political disputes governed by two electoral principles of representation: the principle of majority (decided in two rounds) and the principle of proportionality.

Key words: party system; political parties; institutionalization; elections; representative democracy.

Recebido em abril de 2010.

Aprovado em maio de 2010.