

**Márcio Nuno Rabat**

Consultor Legislativo da Câmara dos  
Deputados da área de Ciência política,  
sociologia política e história.

## Determinantes formais e materiais da fragmentação partidária no Brasil: elementos para uma análise de conjuntura

## Resumo

---

O objetivo deste artigo é mostrar como o mesmo sistema eleitoral resultou em distinta fragmentação do sistema partidário em dois períodos diferentes (1945-1962; 1982-2014) da história política brasileira.

## Palavras-chave

---

Sistema eleitoral; sistema partidário; fragmentação partidária.

## Abstract

---

*The purpose of this article is to show how the same electoral system has resulted in different fragmentation of the political party system in two different periods (1945-1962; 1982-2014) of the Brazilian political history.*

## Keywords

---

*Electoral system; electoral system; party fragmentation.*

Este artigo <sup>1</sup> aproveita-se da semelhança entre as regras eleitorais vigentes no Brasil em dois períodos distintos de pluripartidarismo – das eleições de 1945 às de 1962 e das eleições de 1982 às de 2014 – para especular sobre os fatores que levaram a um grau de fragmentação partidária muito mais significativo no segundo período que no primeiro<sup>2</sup>. A comparação lança luz sobre a importância de fatores propriamente políticos (e, ainda, dos eventos relativamente aleatórios de que a política se alimenta) para a configuração do sistema político-partidário; o enquadramento formal das disputas não explica tudo. Subsidiariamente, a avaliação dos fatores políticos que levaram à fragmentação partidária no período mais recente acaba por funcionar como uma análise da atual conjuntura, ainda que de perspectiva restrita.

## **1. Elementos formais presentes nos dois períodos de pluripartidarismo (1945-1962; 1982-2014)**

Olavo Brasil de Lima Junior, em sua análise da experiência pluripartidária que se desenvolveu de 1945 a 1964 <sup>3</sup>, identificou alguns dos mais importantes fatores formais <sup>4</sup> a favorecer a fragmentação partidária entre nós, mesmo que não se tenha chegado, então, a um quadro nem de longe tão fragmentado como o que viria a emergir na experiência de pluripartidarismo iniciada com as eleições de 1982 <sup>5</sup>.

1 O artigo assenta parcialmente no material organizado no subcapítulo 5.2 da dissertação de mestrado intitulada “O sistema partidário brasileiro de 1945 a 2014: linhas de continuidade formal e material”, defendida pelo autor junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense em 2 de março de 2015. Disponível em [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br).

2 A comparação é prejudicada por terem acontecido apenas cinco eleições para a Câmara dos Deputados no primeiro período (excluído o pleito de 1947, por destinar-se à ocupação de pouco lugares), enquanto no segundo, até agora, aconteceram nove. No entanto, o grau mais elevado de fragmentação já era perfeitamente visível, no período mais recente, a partir do terceiro pleito.

3 Olavo Brasil de Lima Júnior. Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional, 1945-1964. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

4 Tais fatores são chamados aqui de formais porque precedem as disputas eleitorais substantivas que se realizam no contexto por eles formalmente definido (delimitação das circunscrições, elaboração das regras de distribuição de vagas entre os partidos, etc).

5 Recentemente, Jairo Nicolau recapitulou algumas das proposições presentes na literatura a respeito da existência de (crescente) fragmentação partidária no período 1945-64. Ele mesmo, contudo, tendo produzido dados mais completos que os anteriormente existentes sobre as votações individuais dos partidos, concluiu que “não há nenhuma evidência de crescimento da fragmentação partidária” no plano eleitoral. No que diz respeito ao número efetivo de partidos no plano parlamentar (ou seja, em termos de distribuição de cadeiras e não de votos), a nova configuração da Câmara dos Deputados, a que o autor também chegou em sua pesquisa, mostra leve crescimento da fragmentação partidária de 1950 a 1962. O aumento do número efetivo de partidos observado não chega, no entanto, a impressionar (1950: 4,1; 1954: 4,3; 1958: 4,4; 1962: 4,5). É irrelevante tomar posição, aqui, sobre o significado desse aumento. Constata-se apenas, impressionisticamente (porque salta à vista), que, em comparação com o que aconteceu a partir de 2002, a fragmentação em qualquer momento de 1945 a

As determinações formais identificadas no período pré-64, funcionando em novo contexto, contribuíram para levar a Câmara dos Deputados, como síntese do sistema, ao grau de fragmentação atual. José Antônio Giusti Tavares destacou o ponto em prefácio à coletânea de artigos organizada anos depois pelo próprio Olavo Brasil de Lima Júnior<sup>6</sup>: “o livro de 1983 aponta para uma pista, que deve ser explorada e aprofundada, acerca dos fenômenos que provavelmente teriam constituído no regime de 1946 e constituem na Nova República a causa mais relevante da fragmentação partidária congressual”<sup>7</sup>. Pretende-se aqui retomar essa pista, cujo núcleo, nas palavras do próprio Giusti Tavares, consiste em que a composição final da Câmara dos Deputados resulta da “superposição das composições partidárias das representações federais dos diferentes colégios eleitorais estaduais”.

Embora as bancadas dos maiores partidos ocupassem sistematicamente a maioria expressiva dos lugares disputados na Câmara dos Deputados – e, além disso, os enfrentamentos relevantes nas circunscrições em que eram eleitos deputados federais (ou seja, nos estados) se dessem geralmente entre poucas agremiações –, o fato de que houvesse eleições em várias circunscrições, cada uma delas dotada de número significativo de vagas, abria aos partidos menores a possibilidade de eleger parlamentares em um ou em alguns estados isolados<sup>8</sup>; e tornava, além disso, mais fácil para os maiores partidos eleger parlamentares em todos ou quase todos os estados.

O tipo de coligação que a legislação eleitoral brasileira admitia (e ainda admite) foi (e é) fator decisivo para o sucesso dos pequenos partidos<sup>9</sup>, logo para a fragmentação partidária. Os candidatos dos partidos menos vota-

---

1964 deve ser considerada, na melhor das hipóteses, pequena. Jairo Nicolau, “Partidos na República de 1946: Velhas Teses, Novos Dados”, Dados, vol. 47, nº 1, 2004 e “Partidos na República de 1946: Uma Réplia Metodológica”, Dados, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 3, 2005.

6 Olavo Brasil de Lima Júnior (org). O Sistema Partidário Brasileiro: diversidade e tendências, 1982-94. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

7 Curiosamente, a Introdução do livro de 1983, escrita pelo próprio Olavo Brasil de Lima Júnior, parece apontar em sentido distinto: “A ideia crucial consiste em demonstrar que apenas nominalmente o país possuía um sistema multipartidário excessivamente fragmentado. De fato, em termos reais o número de partidos efetivamente existentes era bem menor, a julgar pelo grau de competitividade” (p. 20). Este artigo, de certa maneira, se debruça sobre a ambiguidade dessa situação.

8 A situação se revelava ainda mais favorável nas eleições de deputados estaduais, em que o número de vagas a preencher em cada estado era maior. Com isso, não era difícil que alguns partidos menores no plano federal se tornassem fortes no plano estadual, criando nos estados em que se fortalecessem a base para ulterior crescimento mais amplo.

9 Jairo Nicolau, “Partidos na República de 1946: Velhas Teses, Novos Dados”, Dados, vol. 47, nº 1, 2004, p. 97: “Em geral, a fragmentação partidária no Parlamento tende a ser menor do que a eleitoral, devido aos efeitos mecânicos produzidos pelo sistema eleitoral. Todavia, por causa da regra das coligações em vigor no Brasil, a dispersão parlamentar pode, em certas circunstâncias, ser mais acentuada do que a eleitoral. A dúvida é se tal fenômeno ocorreu durante a República de 1946”.

dos, que não elegeriam nenhum deputado em determinada circunscrição estadual, ampliavam suas chances participando de listas de candidaturas formadas por candidatos de vários partidos coligados. Com frequência, as listas dos partidos assim coligados, ao contrário das legendas partidárias isoladamente, alcançavam, fosse pela inclusão de um partido bem votado ou pela conjugação dos votos de vários partidos pequenos, o patamar mínimo de sufrágios para ocupar algumas das vagas em disputa. Como os lugares destinados a cada lista eram distribuídos para os candidatos nela incluídos que individualmente obtivessem mais votos, mesmo o partido com menor votação dentro da lista podia ocupar algum desses lugares, desde que um de seus candidatos obtivesse, individualmente, boa votação. Um efeito indireto dessa regra é que, para o candidato que dispusesse de eleitorado pessoal, o custo do ingresso em partidos de menor implantação eleitoral era pequeno, em termos de probabilidade de se eleger.

Olavo Brasil de Lima Júnior concluiu, então, pela presença, no desenho do processo eleitoral brasileiro, de componentes que facilitavam a disseminação dos partidos pelo país, mesmo quando sua inserção inicial se dava em apenas um estado ou em alguns poucos estados.

*“O período 1945-62 caracterizou-se ... pela tendência à expansão geográfica por parte de todos os partidos ... . Por um lado, os partidos nacionais se expandiram geograficamente até o ponto em que as condições locais de competição lhes permitiam penetrar no eleitorado; por outro, partidos com apoio essencialmente regional cresceram eleitoralmente até o ponto em que lograram disputar, com maior probabilidade de sucesso, eleições federais.” (p. 127)*

Críticas foram levantadas contra a hipótese da nacionalização dos partidos no período 1945-1964<sup>10</sup>. Jairo Nicolau, por exemplo, mostrou, com novos dados, que ela só se verificava no caso das três maiores agremiações; as demais permaneceram, no fundamental, concentradas espacialmente ao longo do período de pluripartidarismo iniciado em 1945<sup>11</sup>. Pode-se argumentar, inclusive, que o único processo de nacionalização efetivamente em andamento era o do PTB, pois PSD e UDN já surgiram fundamentalmente nacionalizados. Nada disso infirma, no entanto, que existisse (e ainda exista), embutido no formato das instituições eleitorais brasileiras, o mecanismo facilitador da fragmentação partidária

10 O próprio Olavo Brasil de Lima Júnior advertia: “A tendência crescente à fragmentação eleitoral não implicou necessariamente um processo unidirecional de forma tal que, em última instância, todos os partidos viessem a disputar todas as eleições em todos os estados” (p. 127).

11 Jairo Nicolau, “Partidos na República de 1946: Velhas Teses, Novos Dados”, Dados, vol. 47, nº 1, 2004.

identificado por Olavo Brasil de Lima Júnior. Na verdade, a eventual ausência de nacionalização dos partidos contribui para a fragmentação partidária, pois sendo distintos os partidos que alcançam representação em cada estado, a composição final da Câmara dos Deputados, resultante da sobreposição de representações estaduais diferentes, resulta ainda mais diversificada partidariamente, como se tornará patente nos dados, adiante expostos (tópico 3), da experiência pluripartidária posterior <sup>12</sup>.

Levanta-se, em resumo, a hipótese de que fatores formais que atualmente induzem à extrema fragmentação do sistema partidário brasileiro (e, em alguma medida, à concomitante disseminação dos partidos pelo país) estavam presentes na experiência pluripartidária de 1945 a 1962, mas não produziram o mesmo grau de fragmentação. Não podemos saber os efeitos que aqueles fatores teriam produzido na ausência da intervenção autoritária de 1964 e da consequente imposição do bipartidarismo em 1965. Ainda assim, a comparação daquela experiência com a experiência pluripartidária pós 1980 ilustra como desenhos institucionais muito semelhantes podem produzir efeitos distintos em contextos distintos.

## **2. Os efeitos substantivos das regras formais no primeiro período de pluripartidarismo**

O que se pretende neste tópico é refletir sobre os motivos por que a fragmentação do sistema partidário – potencialmente admitida pela estrutura formal do processo eleitoral brasileiro – não se manifestou cabalmente no período que vai até a primeira metade da década de 1960. Afinal, nas eleições de 1945 a 1962, os três maiores partidos nunca deixaram de obter, em conjunto, pelo menos 75% das vagas em disputa <sup>13</sup>. O que teria impedido o avanço da fragmentação? A pergunta nos recorda justamente que resultados políticos não estão totalmente contidos no desenho formal das instituições. Eles dependem da política propriamente dita e, em algum grau, dos elementos relativamente aleatórios de que ela

12 Percebe-se que há duas hipóteses subjacentes a essa discussão: a da nacionalização dos partidos e a da fragmentação partidária. Embora as duas estejam entrelaçadas, uma não implica necessariamente a outra. Aqui, nos interessa o efeito fragmentador da superposição, na Câmara dos Deputados, das composições partidárias produzidas em cada estado/circunscrição, não tanto o efeito de nacionalização dos partidos.

13 A pesquisa conduzida por Jairo Nicolau, já referida, mostrou que, também no que diz respeito aos votos, os três partidos costumavam receber mais de 75% do total, excetuado o pleito de 1954, em que ficaram, em conjunto, com 73,1%. Registre-se que essa pesquisa alterou significativamente, para melhor, a possibilidade de se avaliar com acuidade o que acontecera nas eleições para a Câmara dos Deputados entre 1945 e 1962; antes dela, não dispúnhamos de dados confiáveis sobre a votação de partidos que tivessem concorrido coligados. Jairo Nicolau, “Partidos na República de 1946: Velhas Teses, Novos Dados”, Dados, vol. 47, nº 1, 2004.

se alimenta. Tanto é assim que, quando tratarmos do período seguinte de pluripartidarismo, em que as regras eram fundamentalmente as mesmas, caberá fazer a pergunta inversa: o que teria então potencializado a fragmentação?

Um primeiro fator a travar a fragmentação partidária foi certamente a existência de poucos partidos formalmente aptos a disputar eleições. Não terá sido acontecimento fortuito. Um número maior de agrupamentos sociais estava provavelmente predisposto a se organizar em partidos do que aqueles que afinal formalizaram com sucesso seu intento. Houve, por certo, intervenção externa aos processos sociopolíticos espontâneos para evitar o surgimento de muitas agremiações. É o que se extrai de descrição factual colhida, mais uma vez, do livro de Olavo Brasil de Lima Júnior, de 1983.

*“No período de 1945 a 1948, trinta e um partidos pleitearam registrar-se e todos eles receberam registro provisório, concedido pelo Tribunal Superior Eleitoral. A partir de 1946, o registro provisório não foi mais concedido, tendo o registro inicial sido transformado em definitivo. Nestes quatro anos de organização, quinze partidos tiveram seus registros cancelados pelo tribunal, três se fundiram com outros, e alguns mudaram seus nomes.*

*...no final de 1948, eram doze os partidos legalmente registrados; em anos subsequentes, a única mudança no sistema partidário foi a criação, em 1958, de uma nova organização, o Movimento Trabalhista Renovador (MTR), de Fernando Ferrari, dissidente do PTB. Dos quinze partidos que tiveram seus registros cancelados pelo Tribunal Superior Eleitoral, o mais afetado, uma vez que obteve o quarto lugar nas eleições para a Assembleia Constituinte em número de votos, foi o Partido Comunista Brasileiro. (p. 44)”*

Ora, em princípio, quanto mais partidos aptos a participar das eleições, maior a probabilidade de que um ou outro eventualmente fure, pelo menos em alguns estados, o bloqueio criado pela presença de agremiações mais robustas. O número de partidos oficialmente registrados constitui, pois, dado de alguma relevância. Não é, contudo, suficiente para explicar a existência de maior ou menor fragmentação partidária. Em inúmeros países, o número de partidos aptos a disputar eleições – e que formalmente as disputam – é muitíssimo maior que no Brasil, sem que por isso seus sistemas partidários necessariamente se fragmentem. Inversamente, se não houvesse razões propriamente políticas para a concentração do sistema em alguns partidos principais, as doze agremiações que disputavam

as eleições poderiam perfeitamente dividir equilibradamente os votos e lugares disponíveis, elevando a fragmentação. Acontece que aquelas razões políticas existiam, e tinham fundamento histórico.

Os três partidos que dominaram o pluripartidarismo vigente de 1945 a 1964 apresentavam sustentação social sólida e perfis políticos razoavelmente bem demarcados. O PTB, único dos três partidos destinado a representar setores sociais relativamente embrionários, já surgiu com elevada capacidade de galvanizar a entrada de novos atores na esfera política, e nunca a perdeu. Isso se devia, em boa medida, ao apoio encontrado no aparato estatal, que foi mobilizado, em seu favor, pelo governo em vias de ser deposto em 1945. Mas se devia ainda mais, possivelmente, à força da figura de Getúlio Vargas entre as camadas trabalhadoras e à existência, no getulismo, de política social efetivamente a elas dirigida. Por fim, facilitava seu crescimento eleitoral a expulsão autoritária do Partido Comunista – aquele que em 1945 se mostrava capaz de disputar o mesmo espaço que o PTB – do sistema político formal.

A distinção entre o PSD e a UDN, por sua vez, emanava de disputas políticas que atravessavam a história brasileira desde antes de 1930. Por mais que essa distinção só se transformasse em articulação partidária formal nas vésperas da retomada dos procedimentos eleitorais, em 1945, os setores que se agruparam sob cada uma das duas legendas, representando embora, em conjunto, os estratos dominantes da sociedade brasileira, apresentavam características próprias, que afastavam uma legenda da outra; as exceções, embora relevantes em análise mais detalhada, não comprometiam significativamente o quadro geral <sup>14</sup>.

Ora, tendo se formado, desde o começo, tripartição sólida no sistema partidário, tornava-se bastante difícil para outras agremiações se expandirem o suficiente para colocar em risco o oligopólio político vigente. As brechas para que outros partidos crescessem, identificadas pelos estudiosos, efetivamente produziam efeitos de fragmentação, por certo tempo, aqui e ali. No entanto, como se vem reafirmando desde o início deste artigo, a prevalência do PSD, da UDN e do PTB não chegou a estar verdadeiramente em causa. Quanto ao futuro do sistema, é possível apenas conjecturar a respeito do que viria a acontecer em função da emergência

<sup>14</sup> Um exemplo pontual, mas significativo, da força da distinção entre PSD e UDN pode ser recolhido de Antônio Octávio Cintra, “Os partidos políticos em Belo Horizonte: 1965”, em David Fleischer (org), *Os Partidos Políticos no Brasil*, Brasília: Editora UnB, 1981. A aplicação de questionários a uma amostra da população adulta da capital mineira, em 1964-65, revelou que o principal adversário do PSD, de acordo com seus eleitores, era a UDN e, mais significativo, que o principal adversário da UDN, de acordo com seus eleitores, era o PSD, mais até do que o PTB. Na verdade, o eleitorado da UDN, segundo as respostas coletadas, considerava a possibilidade de aliança com o PSD ainda mais remota do que a de aliança com o PTB.



progressiva de uma sociedade mais complexa e menos excludente do ponto de vista político, caso o regime não tivesse sido extinto prematuramente.

Pois o caráter ainda bastante excludente da política brasileira e a relativa simplicidade da sociedade também concorriam para a contenção da competitividade eleitoral, o que talvez acabasse por travar o processo de fragmentação partidária. Não por acaso Olavo Brasil de Lima Júnior acentuava o fato de estar estudando um “sistema partidário excludente e elitista” (p. 58). Wanderley Guilherme dos Santos pintou a situação de modo ainda mais incisivo.

*“Em meio a importantes processos de urbanização e de conversão de cidadãos em eleitores, a oligarquia rural e seus aliados urbanos (...) foi hábil e violenta o suficiente para conter aqueles processos nas fronteiras de caricatadamente minúscula competição partidária e eleitoral. Às eleições de 1962, todas as regiões do país apresentaram-se oligarquicamente organizadas, partidária e eleitoralmente, com baixíssimas taxas de competitividade” (p. 61)<sup>15</sup>.*

Em resumo. Inúmeros elementos materiais ajudam a explicar por que, no período de pluripartidarismo compreendido entre as eleições de 1945 e as de 1962, apesar da existência de legislação eleitoral compatível com processos de fragmentação partidária, essa fragmentação aconteceu dentro de limites estreitos, se comparada com a que veio a acontecer depois, quando o bipartidarismo autoritariamente imposto em 1965 foi substituído por novo período de pluripartidarismo. A exposição, no próximo tópico, de elementos que afinal levaram, no segundo período, à extrema fragmentação partidária completará, por contraposição, as considerações desenvolvidas neste tópico.

### **3. Os efeitos substantivos das regras formais no segundo período de pluripartidarismo**

A fragmentação partidária nas eleições para a Câmara dos Deputados tem sido indiscutivelmente bem maior no segundo período de pluripartidarismo (desde 1982) do que no primeiro (até 1962). Enquanto nas eleições de 1945 a 1962, como já registrado, os três maiores partidos nunca deixaram de obter, em conjunto, pelo menos 75% das vagas em disputa, no período atual, depois dos casos transitórios de 1982 e 1986, em que

<sup>15</sup> Wanderley Guilherme dos Santos. Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994. O quadro de contenção passou para um novo patamar, é claro, quando o “golpe de 1964 interrompeu a competição crescente a nível estadual e praticamente extinguiu-a nacionalmente” (p. 63).

dois partidos (herdeiros próximos da Arena e do MDB, únicas agremiações admitidas entre 1966 e 1978) obtiveram, em conjunto, mais de 75% das vagas, os três maiores partidos, somados, nunca chegaram a eleger deputados federais em número suficiente para ocupar, sequer, metade das vagas, exceto em 1998, quando pareceu, por um momento, que o sistema poderia se articular, mais uma vez, ao redor de um número não tão elevado de agremiações robustas <sup>16</sup>. Posteriormente, contudo, o desempenho conjunto dos três maiores partidos decaiu da obtenção de menos de 50% das vagas em 2002 até a obtenção de menos de 40% em 2014.

As eleições de 2014 levaram ao extremo o processo de fragmentação partidária na Câmara dos Deputados. Nada menos que 28 partidos conseguiram ocupar pelo menos uma vaga na Casa – e pura e simplesmente não surgiu das urnas qualquer agremiação que se pudesse, com argumentos convincentes, reputar grande. O PT, partido com melhor desempenho, obteve 68 lugares, cerca de 13,3% do total, seguido de PMDB, com 65 lugares (12,7%), e de PSDB, com 54 lugares (10,5%). Esses três partidos se distanciavam em alguma medida do grupo posterior, formado por quatro partidos com algo entre 34 e 37 lugares cada (PSD, PP, PR e PSB), seguido de outro grupo de mais quatro partidos com algo entre 19 e 25 lugares cada (PTB, DEM, PRB e PDT). O quadro de fragmentação se revelou, em resumo, pelos fatos de haver inúmeros partidos pequenos ou médios e, principalmente, de não haver partidos propriamente grandes.

É razoável supor que tenha concorrido para o atual quadro de fragmentação partidária a maior complexidade social que atualmente envolve o sistema de partidos. Interessa-nos investigar, no entanto, os fatores propriamente políticos <sup>17</sup> que, conjugados com as características formais do sistema eleitoral (multiplicidade de circunscrições de magnitude no mínimo média, representação proporcional, coligações combinadas com listas abertas de candidaturas etc), tornaram possível o quadro há pouco descrito.

Um primeiro elemento a ser considerado é a existência de um maior número de partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Embora o crescimento do número de partidos encontrasse, desde o início do novo regime, resistência em meios políticos e acadêmicos, quinze anos de bipartidarismo forçado deslegitimaram, ao menos em um primeiro mo-

16 Nas eleições de 1998, os três partidos com melhor desempenho eleitoral ocuparam, em conjunto, cerca de 56% das vagas em disputa na Câmara dos Deputados – e os cinco maiores (pela ordem, PFL, PSDB, PMDB, PPB, PT) chegaram a cerca de 80%. Ver [www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/bancadas/bancada-na-eleicao](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/bancadas/bancada-na-eleicao).

17 Um fator político estrutural que favorece a fragmentação partidária e, em alguma medida, a justifica, é que há efetivamente realidades políticas e quadros partidários bastante distintos nos diferentes estados. Ele está subentendido, mas não será diretamente abordado neste artigo.

mento, as tentativas de solapar a criação de novas agremiações. Ao contrário. Na verdade, uma série de iniciativas legislativas contribuiu para abrir a novas forças sociopolíticas um sistema partidário até então bastante restritivo. Com a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), contudo, os setores favoráveis ao travamento da proliferação de legendas acabaram por readquirir força suficiente para impor as regras atualmente vigentes, que tornam inusitadamente difícil a formalização de novos partidos eleitorais <sup>18</sup>.

Nos dez anos seguintes à promulgação da Lei dos Partidos, apenas três novas agremiações foram criadas no Brasil, isso se incluímos uma que foi registrada no fim de 2006. Curiosamente, quando o Tribunal Superior Eleitoral tomou mais uma decisão destinada a conter a dinâmica partidária espontânea, punindo com a perda de mandato o abandono da legenda sob a qual o mandatário se elegera, é que os esforços para criar novas agremiações recuperaram ímpeto. Desde 2011, oito novos partidos foram criados <sup>19</sup>. O número total, de 35 partidos registrados no TSE, ainda não é grande, mas já possibilita mais variações táticas nos projetos eleitorais do que os doze partidos formalizados na fase pluripartidária anterior.

Mas o fator explicativo principal da fragmentação encontra-se possivelmente na inexistência, entre as grandes agremiações da primeira fase do novo sistema de partidos, de clivagens tão claras como aquelas que separavam, já em 1945, o PSD da UDN. O PDS e o PMDB, após emergirem fortes das eleições de 1982, não revelaram condições de cumprir o papel demarcador desempenhado pelos dois grandes partidos conservadores da etapa anterior. Apesar de herdarem quinze anos de contraposição entre Arena e MDB, a distinção entre PDS (partido do regime) e PMDB (partido da oposição) acabou por se mostrar incapaz de sustentar clivagem nítida e duradoura no interior do sistema. Na fase ascendente do ciclo peemedebista, que deu continuidade ao crescimento da oposição na etapa final da ditadura, e culminou com a eleição de 22 governadores em 1986 (de um total de 23), a ausência de fronteiras nítidas entre os maiores partidos facilitou que migrassem para o PMDB quadros de origem bastante variada, inclusive da antiga Arena. Já na fase descendente do ciclo, os grupos que se haviam abrigado no PMDB ascendente, sem que guardassem especial afinidade com sua história, não tiveram dificuldades para abandoná-lo e procurar outros caminhos dentro do quadro partidário.

<sup>18</sup> Tratei desse processo, com algum detalhe, no artigo “Autonomia de organização partidária: antes e depois da Constituição Federal de 1988”, em José Cordeiro de Araújo e outros (orgs.), *Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*, Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

<sup>19</sup> <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>.

Decisões políticas pesaram bastante no curso dos acontecimentos. Recorde-se, por exemplo, a articulação política, entre o PMDB e uma fração do PDS, para a escolha de Tancredo Neves no colégio eleitoral destinado a eleger, em janeiro de 1985, o presidente da República, de que resultou ruptura no interior do PDS, com a formação do PFL; ou, ainda, a opção pelo ingresso no PMDB, imediatamente após voltarem para o Brasil e/ou para a atividade política, de parte importante dos atores políticos extirpados desde 1964 dos processos eleitorais, de que resultou agremiação ampla e heterogênea demais para manter-se coesa em ambiente de descompressão política. Seja como for, os dois partidos que compunham o bipartidarismo forçado (Arena e MDB), e seus herdeiros diretos (PDS e PMDB), desde muito cedo entraram em trajetória de divisões e subdivisões progressivas que constituiu o núcleo do primeiro surto de fragmentação partidária, cujo ímpeto somente arrefeceu a partir das eleições de 1994.

Na segunda metade da década de 1990, com a constituição de sólido polo governante, fundado na eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República pela coligação PSDB-PFL, surgiram indícios de que o sistema partidário poderia estar se reagregando. Em 1998, os resultados eleitorais apontaram claramente nessa direção. Não apenas os dois partidos nucleares da coligação governante ocuparam, juntos, praticamente 40% das vagas na Câmara dos Deputados, como os cinco maiores partidos, como já registrado, ocuparam, em conjunto, cerca de 80% das vagas em disputa. Em sistema altamente competitivo como o que surgira no final do século XX, tratava-se, por certo, de um indicador de “desfragmentação”. A tendência, no entanto, mais uma vez por razões políticas, não se sustentou.

Quando deixaram o governo, após a derrota para o candidato do PT nas eleições presidenciais de 2002<sup>20</sup>, PSDB e PFL não se mostraram capazes de manter os quadros que tinham atraído durante o período de crescimento. Não se trata, apenas, de que, com a derrota eleitoral, suas bancadas naturalmente tenham diminuído de tamanho por decisão direta do eleitorado; repetiu-se, além disso, algo parecido com o que ocorrera com o PMDB a partir da segunda metade da década de 1980, ou seja, a progressiva desfiliação dos agentes políticos menos afins às agremiações derrotadas, que a elas tinham ocorrido na fase ascendente.

20 Registre-se que, na eleição presidencial de 2002, o PFL não se coligou com o PSDB, tendo ficado formalmente fora do pleito. Nas três eleições seguintes, no entanto, a coligação entre os dois partidos se recompôs (a partir de 2006, já com o antigo PFL tendo passado a adotar a sigla DEM).

Restaram, do processo de substituição do PSDB pelo PT na presidência da República, dois pontos positivos para a demarcação de posições no sistema partidário. Em primeiro lugar, PSDB e PFL não aderiram ao novo governo, mantendo a postura oposicionista, o que sugeria que as clivagens fundamentais do sistema partidário possuíam alguma consistência. Em segundo lugar, o PT, partido vencedor em 2002, seja nas eleições presidenciais, seja nas parlamentares, nem por isso atraiu a filiação de deputados federais eleitos por outros partidos, o que, sendo raro em nosso parlamento, trouxe ao sistema outro foco de clareza. Curiosamente, esses dois pontos, conjugados, acabaram por dar novo impulso ao processo de fragmentação partidária.

Como os principais partidos derrotados nas eleições de 2002 (PSDB e PFL) não se dispunham a participar da base de apoio do novo governo, os parlamentares a eles filiados, quando não tinham afinidade suficiente com seus interesses e valores para aceitarem o distanciamento transitório da máquina pública federal, buscaram guarida em agremiações que se dispunham a fazer parte da base do governo petista. O movimento foi facilitado por já se terem tornado comuns, nas duas décadas anteriores, as migrações partidárias, o que diminuía o custo da mudança. Mas como, por outro lado, a inserção direta no PT não era fácil para esses parlamentares, nem possivelmente para o próprio PT, eles acabaram se disseminando por siglas menores<sup>21</sup>. Se tivessem migrado para o PT, ou se tivessem sido capazes de levar os antigos partidos governantes para a base de apoio do novo governo, o sistema não teria se fragmentado na mesma proporção em que o fez. Do ponto de vista do esclarecimento das clivagens políticas mais importantes na sociedade brasileira, no entanto, as duas opções eram provavelmente piores do que a que afinal se impôs.

A intervenção do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, em 2007, para estancar o movimento de parlamentares rumo aos partidos da base de apoio do governo petista, acabou por produzir mais um fator poderoso de fragmentação do sistema partidário<sup>22</sup>. Junto com a imposição da perda do mandato aos mandatários eleitos que abandonassem os partidos sob cuja legenda se elegeram, o Poder Judiciário deixou uma porta aberta para os agentes políticos que quisessem abandonar a oposição, ou simplesmente estivessem muito desconfortáveis nas agremiações a que se achavam filiados: a inserção no processo de criação de

21 Faltaria examinar a razão por que esses parlamentares não migraram para o PMDB, principalmente a partir do momento em que o partido se integrou formalmente à base parlamentar do governo.

22 O resultado principal dessa intervenção foi a Resolução nº 22.610/2007, do Tribunal Superior Eleitoral, que disciplinou o processo de perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa. Ver <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>.

um novo partido, caso em que preservariam os mandatos. A decisão foi seguida por uma segunda, de efeitos ainda mais deletérios (e de sentido algo conflitante com o da primeira): os parlamentares que abandonassem os partidos pelos quais se elegeram para fundar partidos novos levariam uma série de benefícios de um partido para outro (tais como o tempo de propaganda no rádio e na televisão e recursos do fundo partidário). Ora, depois que a porta foi descoberta, mais de um grupo político tem tentado passar por ela. Partidos novos foram criados para absorver parlamentares descontentes em suas agremiações e esses parlamentares levam para o novo partido uma série de prerrogativas das agremiações que abandonaram. O efeito sobre a fragmentação partidária é tanto maior quanto, dada a razão de ser de sua criação, esses partidos, para os padrões vigentes, tendem a surgir já com tamanho médio.

A recapitulação da história partidária recente do país, nos termos propostos nos últimos parágrafos, não sendo exaustiva, nem a única possível, serviu-nos mesmo assim para realçar que, entre os fatores que podem levar à fragmentação partidária, merecem atenção as próprias vicissitudes da prática política. Muitos fatores poderiam ter levado em outra direção, mesmo com as regras eleitorais vigentes. Aliás, bastava que as clivagens políticas fossem mais claras no início da formação do atual quadro partidário para que possivelmente se tivessem fechado as portas para fragmentação tão aguda do sistema de partidos. Provavelmente até bastasse que não tivesse ocorrido a recente interferência do Poder Judiciário sobre as migrações de parlamentares entre partidos para que a mudança de patamar no nível de fragmentação partidária, que se verificou nas últimas eleições, não se verificasse.

Por outro lado, se é certo que não se chegaria ao atual grau de fragmentação do sistema de partidos sem o concurso de determinações produzidas pela história política substantiva, também é certo que, quando foi colocado em funcionamento, o “mecanismo fragmentador” formal raramente deixou de se retroalimentar, exatamente da maneira prevista no esquema proposto por Olavo Brasil de Lima Júnior. Tanto os partidos fortes na Câmara dos Deputados puderam ampliar sua inserção para o maior número possível de estados, como os partidos que eventualmente ganharam, por qualquer motivo, alguma força local, logo puderam almejar a inserção em outros estados, apoiados quase sempre no recurso a coligações.

Como o analista já previra, absolutamente não era preciso que “todos os partidos viessem a disputar todas as eleições em todos os estados”. Bastava que vários partidos distintos compusessem a bancada de cada estado para que daí resultasse grande fragmentação na Câmara dos Deputados,

maior até do que se fossem os mesmos partidos em todos os estados. Isso porque chegaria o momento, como chegou, em que não haveria na Câmara bancadas realmente grandes. Em outras palavras, os partidos efetivamente “nacionalizados” não seriam suficientemente robustos para impedir a fragmentação resultante da presença simultânea na Câmara de inúmeros partidos “não nacionalizados”.

Não se faz necessária nenhuma investigação meticulosa para identificar a que ponto de fragmentação chegou, por essa via, o sistema partidário brasileiro nas eleições de 2014. Basta registrar que oito dos oito deputados federais eleitos pelo Distrito Federal e pelo Amapá eram de partidos distintos; e nove dos nove eleitos por Alagoas também o eram. Enquanto projeção de cenário possível, a proposição de Olavo Brasil de Lima Júnior se confirmou com intensidade dificilmente suspeitada pelo próprio autor. Dos quatorze partidos que elegeram pelo menos um deputado federal no Maranhão em 2014, sete não elegeram nenhum no Ceará. Inversamente, dos quatorze que elegeram pelo menos um deputado federal no Ceará, sete não elegeram nenhum no Maranhão. Como corolário, 21 dos 32 partidos então registrados no Tribunal Superior Eleitoral elegeram deputados federais no Ceará, no Maranhão ou em ambos.

#### **4. Conclusão**

O Brasil é um país extenso e diverso. Que a representação política desse país aconteça por meio de sistema de partidos também diverso, não é necessariamente ruim. Na verdade, é possível que seja a melhor solução institucional para que a diversidade que existe na “vida real” se faça representar politicamente. No entanto, se o sistema se fragmenta em excesso e, mais grave, torna-se incapaz de fornecer referências políticas para a população, o risco, como a experiência brasileira recente mostrou, é imenso. A esfera política simplesmente deixa de ser capaz de estabelecer a barreira indispensável para impedir que o poder de grandes grupos privados se imponha à sociedade praticamente sem mediações. Até por isso, talvez valha a pena concluir este artigo trazendo à tona motivos para algum otimismo quanto ao futuro do sistema partidário formal no Brasil.

É certo que a dupla intervenção do Poder Judiciário sobre o sistema partidário – primeiro, deixando como única saída para os parlamentares que quisessem mudar de partido a criação de novos partidos e, portanto, a fragmentação ainda maior do sistema; e, segundo, na contramão de tudo que vinha sendo feito nessa área, possibilitando que esses parlamentares levassem para o novo partido prerrogativas que, pela legislação vigente, só podiam ser adquiridas nas urnas – induz à desconfiança a respeito de



mudanças nas regras que eventualmente colaborem para a estruturação do sistema. Fica-se na dúvida se os efeitos deletérios dessa dupla intervenção vêm apenas do inegável caráter amador de que se revestiu ou se, no fundo, o sistema deve se equilibrar espontaneamente e qualquer mudança que venha de fora dele (por decisão judicial ou por lei) tende a atrapalhar.

Mesmo com essa dúvida em mente, parece razoável esperar que duas iniciativas legislativas recentes produzam bom resultado. De um lado, o Congresso Nacional eliminou a válvula de escape da formação de novo partido para que parlamentares deixem seus partidos de origem sem perder os mandatos. Ainda que se tenham criado outras válvulas de escape (o que provavelmente é positivo, pois o sistema não deve ser excessivamente enrijecido pela lei), elas, em princípio, não induzem ao aumento da fragmentação partidária. De outro lado, o Congresso Nacional proibiu as coligações em eleições proporcionais, o que certamente induzirá a alguma desfragmentação do sistema, embora a regra só se venha a aplicar a partir de 2020. Não custa acentuar que as duas medidas diminuam a margem de manobra política individual dos parlamentares, tanto durante os mandatos como nas eleições. O fato de que foram por eles aprovadas revela, portanto, algum grau de percepção, difusa quanto seja, de que o sistema precisa encontrar um ponto de equilíbrio que lhe permita funcionar adequadamente. Agora é esperar que os efeitos positivos cheguem antes que alguma intervenção iluminista nos empurre de volta para o século das luzes, com seu pujante individualismo.

Mas não se pode esquecer que medidas legais não bastam. O sistema de partidos se constrói principalmente pela prática política de pessoas e grupos em defesa de seus valores e interesses. Em alguma medida, sua eventual coerência interna há de decorrer, como que espontaneamente, da representação das clivagens sociopolíticas existentes na própria sociedade. Pois bem, há fortes indícios de que o sistema não chegou a ficar totalmente sem pontos de referência internos, apesar do longo período de progressiva fragmentação. Assim, por exemplo, o PSDB, o PMDB e o PT, embora tenham perdido espaço para partidos pequenos e médios, não deixaram de ocupar as posições principais nas disputas eleitorais de 2014, seja na Câmara dos Deputados, em que obtiveram as maiores bancadas, seja nos governos estaduais, pois elegeram, em conjunto, os governadores de dezessete das 27 unidades federadas e, ainda, de sete das oito mais populosas, com a única exceção de Pernambuco, governado pelo PSB <sup>23</sup>.

23 A resistência do PSDB a diluir-se no interior do sistema partidário é particularmente significativa. Ele não perdeu em momento algum o posto de opositor principal do governo federal ao longo de doze anos de oposição.



É certo que ao longo da atual legislatura, os três partidos que se saíram melhor nas eleições de 2014 perderam cadeiras na Câmara dos Deputados, aproximando-se, em tamanho de bancada, das agremiações médias e, com isso, aumentando a fragmentação. Mas as últimas migrações de parlamentares entre partidos, ocorridas em março e abril de 2018, já em preparação para o pleito de outubro, indicam mais uma vez que o sistema mantém de pé parte de sua estrutura fundamental. O maior indício talvez resida no fato de que, com todos os percalços por que passou esse sistema, os cinco maiores partidos voltaram a ser, com o crescimento do DEM e do PP, aqueles mesmos ao redor dos quais o sistema se estrutura praticamente desde o início da década de 1990, após a divisão do PDS, herdeiro da Arena, em PPB e PFL (hoje PP e DEM); do PMDB, herdeiro do MDB, em PMDB e PSDB; e com o crescimento do PT por fora do anterior bipartidarismo. Como registrado na nota 16, esses eram os cinco maiores partidos em 1998. E em maio de 2018 também o são.