

## **36º Encontro Anual da ANPOCS**

**AREA: GT10 - Estudos legislativos**

**A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências.**

Autor: Maurício Michel Rebello

### **Introdução**

Uma das questões mais candentes no estudo de democracias é a sua capacidade de fornecer um sistema partidário que dê equilíbrio a todo sistema político. Os partidos políticos são atores indispensáveis na estruturação de qualquer democracia, sendo inexistente uma democracia sem tais organizações. Entre as várias dimensões a serem estudadas sobre o sistema partidário uma tem sido fundamental: o número de partidos políticos.

A configuração do sistema partidário como sendo bipartidário, multipartidário moderado, multipartidário extremado é campo de estudo para inúmeras áreas da ciência política como: eleições e ideologia (Downs, 1999); qualidade da democracia (Lijphart, 2003); governabilidade (Schumpeter, 1961; Sartori, 1982); sociologia política (Lipset e Rokkan, 1967).

No sistema presidencialista, a maior manifestação do número de partidos, ou de fragmentação partidária, ocorre no Legislativo em função das regras eleitorais. O caráter uninominal na disputa presidencial, na qual somente um único partido pode obter o controle governamental, inibe a proliferação de legendas. Já no Legislativo, embora as configurações institucionais possam variar, é freqüente, na maioria dos países, algum grau de proporcionalidade na eleição. Além disso, uma maior fragmentação partidária no Legislativo carrega uma série de implicações para o sistema político. No caso deste *paper*, tais implicações foram restrinidas em três: governabilidade, representatividade e clareza de responsabilidade.

No caso brasileiro, o altíssimo número de partidos político chama atenção, já que atualmente o Brasil possui um dos maiores casos de fragmentação partidária no mundo inteiro, como veremos ao longo do *paper*. O quadro de fragmentação partidária que já era alto em 1990 foi subindo e, atualmente, a tendência é de alta, embora com

pequena aceleração. Examinaremos o número efetivo de partidos políticos<sup>1</sup> em todas as unidades da federação na eleição para Câmara dos Deputados, Senado e Assembléias Legislativas. Nossa objetivo é mapear tendências e tentar encontrar padrões, sem qualquer intenção de produzir uma visão final sobre a fragmentação partidária brasileira. Pelo contrário, após realizar a análise dos dados, iremos inserir, brevemente, algumas observações de alguns autores sobre a fragmentação partidária, tanto no Brasil como em outros locais.

O paper está dividido em quatro partes. Primeiramente, iremos realizar uma breve discussão sobre o sistema partidário e as origens de um Legislativo tão fragmentado. Na segunda parte, iremos realizar a análise do número efetivo de partidos políticos nos parlamentos nacionais e estaduais de 1990 a 2010. Depois, discutiremos algumas visões sobre o sistema partidário brasileiro de alguns especialistas tendo como foco a governabilidade, representatividade e clareza de responsabilidade. Por fim, tecemos algumas considerações.

### Sistema partidário brasileiro após a redemocratização

Ainda no regime autoritário, findo o período de bipartidarismo, permitiu-se, em 1979, a criação de novas legendas além do MDB e ARENA, criadas de cima para baixo pela ditadura militar com o AI- 2 em 1965. Após 15 anos do sistema pluripartidário ter sido encerrado, era difícil que as legendas de 1945-64 pudessem voltar a se articular novamente, afinal, o contexto político-social era totalmente diverso daquele de meados do século. Além disso, as principais legendas da época (PSD, PTB e UDN), embora sofressem um processo de realinhamento social, dificilmente demonstraram comportar um vínculo social forte, mais enraizado, muito em função da própria participação do Estado Novo na formatação do sistema partidário de 1945-1964 (Souza, 1976).

As principais legendas após o retorno ao multipartidarismo eram: PDS, ex – ARENA e PMDB (MDB acrescido de P por lei). O PDS somente teve um resultado satisfatório em 1982, muito em função do pacote de novembro de 1981 que, entre outras medidas, previa o voto vinculado para todos os cargos, o que inviabilizou o voto em

---

<sup>1</sup> Na próxima seção discutiremos a diferença entre fragmentação, fracionalização e número efetivo de partidos mais pormenorizadamente.

legendas cuja estrutura ainda era muito incipiente como PT, PTB, PDT e PP (Partido Popular) (Lamounier e Meneguello, 1986). A partir de 1986, a legenda reduziu seu contingente eleitoral drasticamente. Tal queda se deve em grande parte ao surgimento do PFL (atual DEM), que arregimentou várias das forças presentes na antiga ARENA/PDS.

Mesmo com um início vacilante no começo do bipartidarismo, o MDB, a partir de 1974 começa a se fortalecer. O regime militar mesmo tentando prejudicar a oposição como o pacote de abril em 1977 e a fragmentação da oposição com a volta ao multipartidarismo (nascendo daí os partidos PT, PTB E PDT) o agora PMDB continuava forte em 1982 e, principalmente, em 1986 quando conquista mais da metade da Câmara dos Deputados. Dos vinte e três governos estaduais, o partido conquista 22. Assim, como o PDS o PMDB sofreu uma dissensão interna, surgindo daí o PSDB.

Notemos como o sistema partidário brasileiro sofre várias dissensões na redemocratização, contribuindo na proliferação de legendas. Tais divisões internas não são as únicas responsáveis por este quadro. No tocante aos fatores institucionais, existe a combinação de representação proporcional com baixos limiares de exclusão na maioria das unidades da federação, possibilidade de intensa migração partidária (até 2007) e permissão de coligações nas eleições parlamentares que, reunidas em diversas combinações partidárias no plano regional, faz com que ocorra uma alta fragmentação partidária no plano nacional (Nicolau, 1996).

As proposições de Duverger (1970) acerca dos sistemas eleitorais nas quais a representação proporcional tenderia ao multipartidarismo enquanto o sistema majoritário de um turno tenderia ao bipartidarismo possuem alto poder preditivo e chegaram a ser chamadas de leis. Não obstante, outros fatores como altas magnitudes eleitorais também reforçaria o multipartidarismo. É visível, em nossa avaliação, que a magnitude dos distritos brasileiros (circunscrições eleitorais) é relativamente elevada em eleições proporcionais<sup>2</sup>. Deste modo, tais magnitudes diminuem a quantidade de votos necessários para alcançar o chamado quociente eleitoral, que, no caso brasileiro,

---

<sup>2</sup> Apesar da maioria dos distritos brasileiros terem uma média magnitude em comparação com outros países, alguns distritos eleitorais grandes como São Paulo e Minas Gerais elevam a magnitude média do país (Nicolau, 1996).

serve como cláusula de exclusão daqueles partidos que não atingiram o quórum (Nicolau, 1996). Destarte, alguns fatores institucionais favorecem a proliferação de partidos.

Quanto aos fatores sociais, o Brasil também é visto como facilitador de nascimento de partidos. De certa maneira, quando Abrantes (1988: 20) comprehende o sistema partidário que nascia em 1980 acreditava-se que a “fragmentação sócio-cultural” era responsável pela fragmentação partidária a nível Legislativo. Posteriormente, Wanderley Guilherme dos Santos (1998:129) também adverte que o sistema proporcional deve ser mantido porque o eleitorado é heterogêneo. Notemos, assim, que uma das razões para manter a proporcionalidade e uma dada fragmentação é porque o eleitorado possui características distintas e votam de maneira diferenciada, o que, combinado com uma legislação eleitoral permissiva, condiciona o sistema partidário a possuir um grande leque de atores partidários.

Caberia indagar, todavia, até que ponto a heterogeneidade social poderia ser vista como elemento de fragmentação partidária uma vez que vários autores não enxergam os partidos políticos brasileiros como sendo produto de uma diferenciação social. Na verdade, teríamos um subdesenvolvimento do sistema partidário, com baixa penetração social (Lamounier e Meneguello, 1986; Kinzo; 1993; 1997; 2001; Maiwaring, 2001, Ames, 2003).

Na maioria das vezes o surgimento dos partidos políticos brasileiros é indissociável de sua relação com o Estado. A gênese destas organizações ocorreu “de cima para baixo” na maioria das vezes (Mainwaring, 2001). No período da redemocratização, apenas o PT, entre as agremiações relevantes, é citado como partido nascido externamente. Criado a partir do movimento sindical independente, de setores progressistas da igreja católica, de grande parte da esquerda intelectual e do movimento estudantil, o Partido dos Trabalhadores resguardava características de organização de massa (Kinzo, 1993). Outro partido de esquerda relevante nas últimas décadas, o PDT, sempre esteve muito ligado à figura de seu principal líder, Leonel Brizola.

Os principais partidos conservadores no Brasil (DEM, PP, PTB, PR) praticamente não obtiveram nenhuma penetração social mais enraizada. De forma

distinta de organizações de centro e de esquerda (que por vezes apresentam uma taxa de identificação partidária razoável), estes partidos possuem uma baixíssima identificação partidária (Mainwaring; Meneguello; Power, 2000). Geralmente, a única “clivagem” percebida entre os partidos de direita é a sua maior penetração em municípios rurais, pequenos ou regiões com baixa qualidade de vida (Avelar e Walter, 2008).

O MDB, ao longo do regime militar, apesar de ter sido uma organização que obtinha votos entre os eleitores de cidades urbanizadas e industrializadas, sempre manteve um discurso genérico e amplo, o que pode ser explicado pelo seu caráter plebiscitário que expressava o descontentamento com o governo e o regime (Kinzo, 1993). O outro partido de centro, o PSDB, surge em função de sua posição contrária ao conteúdo programático e a integrantes do PMDB e, apesar de ter a social-democracia como uma de suas bandeiras, não atinge uma base social clara.

Em suma, o conjunto de partidos políticos brasileiros não parece estar estruturado a partir de um eleitorado cativo, cristalizado que é condição própria de um sistema partidário embasado em clivagens sociais. Posteriormente, voltaremos a tocar em tal ponto. A partir de agora iremos explorar o grau de fragmentação do sistema partidário brasileiro, compreendendo a dinâmica e a evolução do número de partidos políticos.

## Fragmentação do sistema partidário entre 1990-2010

Antes de adentrarmos na análise propriamente dita temos de compreender a diferenciação de termos utilizados na metodologia para simplesmente contar o número de partidos políticos existentes em um sistema partidário. Um sistema de partidos de um dado país pode apresentar inúmeros partidos legais, mas ser considerado um sistema bipartidário (exemplo dos EUA). Tal paradoxo é explicado pelas regras eleitorais que condicionam o peso do partido no sistema político. No caso do Legislativo, sistemas como o FPTP<sup>3</sup> dificultam a entrada de novos partidos políticos, favorecendo, por vezes, um sistema tipicamente bipartidário como os Estados Unidos. Assim, as regras eleitorais possuem distintas graduações de permissividade para a conquista de cadeiras das legendas; quanto mais permissivo um sistema, mais os partidos políticos

---

<sup>3</sup> *First-past-the-post* ou o primeiro a cruzar a linha, expressão do turfe.

organizados conseguem conquistar cadeiras no Legislativo. Entretanto, ainda há um problema de mensuração do peso numérico dos partidos políticos em um dado Legislativo.

No caso brasileiro, por exemplo, existem 23 partidos representados na Câmara dos Deputados, será que, o correto seria contar eles somente pelo número e acreditarmos que teríamos 23 organizações partidárias representando os brasileiros? Tal contagem, embora simples, não nos diz nada a respeito do tamanho de suas bancadas. Em uma população de 513 deputados, partidos com menos de 10 parlamentares não possuem peso suficiente para fazer uma contraposição a um partido com mais de 80 parlamentares como é o caso do PT. Assim, como contar?

Douglas Rae (1967) foi o primeiro a utilizar um índice capaz de mensurar o grau de dispersão entre partidos políticos. Seu índice de fracionalização ( $f$ ) foi capaz de mensurar o grau de dispersão de votos para qualquer eleição. Quanto mais próximo de 1, mais provável é que ao escolhermos aleatoriamente dois eleitores eles votassem em uma legenda distinta. Assim, quanto mais próximo de 1, mais fragmentado um sistema e quanto mais próximo de 0, mais concentrado. A tabela abaixo indica o grau de fracionalização da Câmara dos Deputados no Brasil.

Tabela 1. Fracionalização parlamentar na CD 1982-2006

Ano	F
1982	0,59
1986	0,65
1990	0,89
1994	0,88
1998	0,86
2002	0,88
2006	0,89

Fonte: LEX, <http://www.ucam.edu.br/leex/Brasil/Compet/ELEIAL.htm>, acesso em 25/06/2012.

Como pode ser observado, houve um aumento da fracionalização a partir de 1990, com alta probabilidade de que as cadeiras legislativas fossem ocupadas por partidos diferentes. Deixaremos para discutir tal situação quando analisarmos nosso próximo índice. Apesar do sucesso do índice de fracionalização, Marku Laakso e Rein Taagepera (1979) criaram outro índice, que seria mais intuitivo quanto ao número de partidos e o grau de sua relevância (Nicolau, 2004). Sua denominação é o Índice do número efetivo de partidos políticos. Tal índice proporciona uma análise mais fácil de

ser visualizada do que o índice de fracionalização. Em um sistema partidário onde dois partidos recebem 50%, o  $F$  seria de 0,5, ao passo que  $N$  seria igual a 2. Tal facilidade parece ter sido compartilhada por vários cientistas políticos, o que torna o uso de tal mensuração mais atrativa, afinal a comparação com outros países fica mais fácil, por exemplo. Ambos os índices permitem medir tanto a dispersão nas eleições, como no Legislativo.

Alguns problemas analíticos são comuns tanto ao índice de fracionalização como ao número efetivo de partidos políticos. Resultados iguais dos índices podem apresentar configurações partidárias totalmente distintas. Um exemplo é que um  $F$  de 0,67 ou  $N$  de 3 podem indicar uma combinação de um sistema partidário com três partidos distribuídos com 34%, 33%, e 33% e também indicar uma distribuição de oito partidos com 55%, 7%, 7%, 7%, 7%, 7%, 7%, 1% (Nicolau, 2004). Assim, devemos tomar o cuidado em não tomar o número efetivo de partidos políticos como um número que representa a quantidade de partidos, mas sim o grau de dispersão de todo sistema.

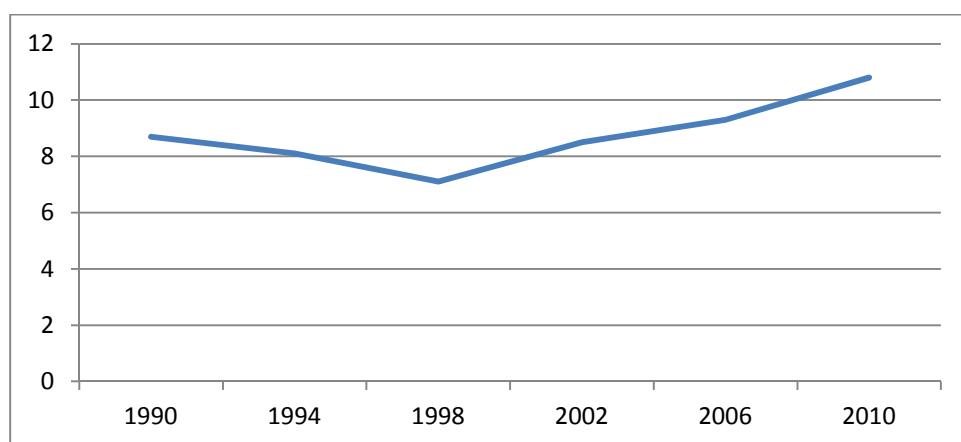
Ainda que este *paper* utilize o índice do número efetivo de partidos políticos cabe a ressalva, aqui, de que para Wanderley Guilherme dos Santos (2007) o número efetivo de partidos parlamentares, criado por Laakso e Taagepera (1973 apud Santos), não representa nada em termos teóricos ou empíricos por ser um índice cuja fórmula seria amplamente inferior ao índice de fracionalização de Douglas Rae (1967). Na verdade, o problema substancial é a interpretação de ambos índices que mensuram, essencialmente, a dispersão das unidades (partidos) em uma dada população (circunscrição eleitoral ou parlamento).

De fato, a interpretação de Wanderley Guilherme de Santos (2007) é correta em vários apontamentos. Ainda mais se considerarmos que o autor está interessado no grau de equilíbrio parlamentar que mensura a distância relativa agregada de uma distribuição em relação a seu ponto de equilíbrio. No caso de um sistema bipartidário, por exemplo, com 100 cadeiras no parlamento, tal indicador atingiria seu máximo se ambas as organizações atingissem 50 cadeiras. No caso, a distância entre tais partidos seria nula, o que, aliado a uma radicalização política, geraria um imobilismo político, ou uma crise de governabilidade. Tal índice, na verdade, em outras de suas obras era conhecido como fragmentação parlamentar, o que não possui nenhuma associação com o termo

empregado neste trabalho. Tal índice foi fundamental na explicação da crise de 1964, que para Wanderley foi fruto de uma associação entre fragmentação (ou grau de equilíbrio parlamentar) e polarização (Santos, 2003).

A partir deste momento, utilizaremos somente o índice do número efetivo de partidos políticos para designar a dispersão de um sistema. Tal utilização possibilita a comparação com outros países e mostra como o Brasil está situado em patamar superior no grau de dispersão do seu Legislativo. Comparando somente a Câmara dos Deputados brasileira com outras câmaras baixas notamos como o Brasil pode ser considerado um dos maiores caso de fragmentação partidária legislativa no mundo. Em seu robusto banco de dados, Pippa Norris (2008) demonstra que a média entre 138 países em todo o globo, no ano de 2000, do número efetivo de partidos parlamentares é de 4,1. Somente três países apresentavam um índice superior ao do Brasil: Israel, Bélgica e Líbano. Durante a década de 90, na América Latina, a média entre a quase totalidade de países democráticos do número efetivo de partidos parlamentares foi de 3,6 (Alcántra Sáez e Freidenberg, 2002). Já no Brasil, como pode ser observado no gráfico abaixo, a média do número efetivo de partidos parlamentares na Câmara dos Deputados, entre 1990 a 2010, é de 8,8. Até mesmo respeitados estudiosos previram de forma equivocada a tendência de o Brasil estabilizar-se com um multipartidarismo moderado, com um sistema partidário mais reduzido (Abranches, 1988; Martins Rodrigues, 2002).

Gráfico 1. Número Efetivo de Partidos Parlamentares (NEPP) na Câmara dos Deputados 1990-2010



Fonte: LEEX<sup>4</sup> e Melo (2010).

Ao nos depararmos com este gráfico, fica fácil perceber que desde 1990 é forte a alta fragmentação partidária no Brasil. A primeira eleição em 1990 teve um número efetivo de partidos parlamentares de 8,7, nos anos subseqüentes houve ligeira diminuição atingindo 7,1 em 1998. Contudo, na eleição de 2002 o NEP atinge 8,5 e sobe em 2006 até alcançar seu ápice em outubro de 2010 com 10,8. Deste modo, a tendência atual da Câmara é tornar-se ainda mais fragmentada.

Como foi referido na seção anterior, é ampla a responsabilidade das defecções e dissensões partidárias neste alto número efetivo de partidos políticos. Nas eleições de 1982, por exemplo, várias agremiações não tinham sido ainda criadas e vieram mais tarde, como é o exemplo do PFL em 1985 e do PSDB em 1988. Em 2011, o prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab ao criar o Partido Social Democrático (PSD) criou mais uma cisão. Deste modo, a bancada do PSD conta com 48 deputados advindos de várias siglas, principalmente de direita e de centro. Entretanto, após calcularmos as novas bancadas, tal incremento partidário não resultou em maior número efetivo de partidos políticos, tendo a Câmara em junho de 2012 um NEP parlamentar de 10,5 (Portal Câmara, dados processados pelo autor).

Muito da fragmentação partidária brasileira é atribuída às diferentes combinações do sistema partidário em nível estadual (Nicolau, 1996). Deste modo, cabe perguntar se a alta dispersão das organizações partidárias é mantida quando isolamos a votação em cada circunscrição eleitoral que no Brasil corresponde à unidade da federação nas eleições para deputados e senadores. Destarte, a tabela abaixo demonstra como o número efetivo de partidos políticos eleitorais está distribuído pelos estados e distrito federal.

---

<sup>4</sup> Laboratório de Estudos Experimentais Disponível em <http://www.ucam.edu.br/leex/Brasil/Compet/ELEIAL.html>. Acesso dia 25/06/2012.

Tabela 2. Número efetivo de partidos políticos eleitorais (NEPE) por unidade da federação para Câmara dos Deputados (1990-2010)

UF	1990	1994	1998	2002	2006	2010
RO	5,6	7,1	7,1	7,8	7,3	7,8
AC	4,4	3,4	4,5	7,6	7,9	7,1
AM	7,3	5,3	4,4	5,0	9,3	9,4
RR	6,1	3,8	4,1	6,5	11,4	8,9
PA	6,2	4,6	6,7	6,1	6,5	7,0
AP	6,3	5,9	8,5	8,8	8,4	11,9
TO	4,2	4,1	3,5	5,1	5,7	8,0
MA	4,9	5,3	6,6	6,5	8,9	9,5
PI	4,7	4,4	4,0	5,0	7,6	6,8
CE	5,9	3,5	3,9	5,8	6,5	8,3
RN	5,0	3,5	4,3	5,7	7,6	8,4
PB	5,0	3,2	4,3	7,2	6,4	6,0
PE	4,1	3,9	5,9	7,9	9,6	8,5
AL	4,6	8,2	9,5	8,7	10,2	7,7
SE	4,8	7,0	8,3	10,1	7,6	8,1
BA	7,0	5,7	3,8	4,4	5,6	8,6
MG	8,7	7,3	7,2	8,6	10,4	11,3
ES	6,0	6,0	6,4	9,8	7,0	8,1
RJ	5,6	9,8	8,3	11,3	12,8	11,9
SP	8,0	6,7	7,7	8,0	8,9	10,7
PR	6,5	7,8	7,0	8,2	7,9	10,5
SC	5,1	4,9	5,5	5,6	6,2	6,4
RS	5,3	5,8	5,9	6,9	8,5	7,9
MS	5,4	5,1	6,1	6,2	5,6	6,0
MT	6,0	6,9	4,6	6,5	8,1	8,1
GO	3,9	4,8	4	5,7	6,6	8,5
DF	7,6	5,0	6,9	4,5	6,9	7,0
Média	5,7	5,5	5,9	7,0	8,0	8,5

Fonte: Paiva, Batista, Stabile, 2008 e TSE, dados processados pelo autor.

Como pode ser observado na média das unidades da federação há um aumento constante desde 1994 no índice do número efetivo de partidos políticos eleitorais. As linhas sombreadas indicam os locais onde ocorreu um aumento do NEP de 2006 para 2010. No total, 18 unidades da federação viram os votos dados aos deputados federais se fragmentarem, em contrapartida somente 9 mantiveram o mesmo número ou apresentaram menor fragmentação.

Apesar de existir grande variação do índice ao longo dos estados, não existem distritos eleitorais que possamos qualificar como de baixa ou média fragmentação em 2010 quando comparamos com a média de outras democracias que é de 4,1 (Norris, 2008). Nas três primeiras eleições (1990, 1994, 1998) alguns estados apresentam um número efetivo de partidos inferior a 4,0, mais próximo da média de outros países,

como Goiás, Acre, Roraima, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Tocantins. A partir da eleição de 2002, quase nenhuma unidade da federação possui um índice inferior a 5,0, com exceção da Bahia e Distrito Federal. Na última eleição, o grau de fragmentação é tão acentuado que à exceção de Piauí, Paraíba, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul nenhuma unidade da federação obteve um índice inferior a 7,0.

Na maioria dos estados não há um padrão linear de aumento do índice, mas alguns lugares se destacam por alterações abruptas (superiores a 4,0) no NEPE como Amazonas e Roraima.

Alguns estados apresentam um eleitorado com voto disperso em vários partidos, atingindo um índice superior a 10,0. Tal situação se manifesta em: Roraima, Amapá, Alagoas, Sergipe, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e, principalmente, no Rio de Janeiro, onde o índice tem sido altíssimo nas últimas três eleições, tendo atingido seu ápice em 2006 com 12,8.

Comparativamente ao número efetivo de partidos parlamentares na Câmara (Gráfico 1) notamos como o índice é levemente inferior. Possivelmente, a combinação de vários partidos com força diversa em diferentes regiões impulsiona a um maior número efetivo de partidos na Câmara. Uma observação a ser feita é que o cálculo do NEPP é quase sempre inferior ao cálculo do NEPE, pois o último contabiliza os votos e o primeiro cadeiras. Como as regras de distribuição das cadeiras favorecem os maiores partidos há uma espécie de efeito mecânico que diminui o índice. Efeito mecânico é a tendência de todos os sistemas eleitorais em favorecer os maiores partidos na distribuição das cadeiras, já o efeito psicológico deriva do efeito mecânico. No efeito psicológico, o eleitor, com o intento de não desperdiçar seu voto, adota comportamento estratégico ao votar um partido cujas chances eleitorais são maiores (Duverger, 1950).

Ao compararmos o NEPP e o NEPE em 2006 (LEEX) percebemos que em todas as unidades da federação o primeiro é inferior ao segundo por causa das regras eleitorais, muito embora as diferenças por vezes não sejam grandes, afinal a alta magnitude dos distritos no Brasil inibe o chamado efeito mecânico de favorecer grandes partidos.

Com a intenção de demonstrar o efeito da magnitude no número efetivo de partidos políticos realizamos dois testes de correlações estatísticas: uma entre a magnitude e o NEPE e a outra entre a magnitude e o NEPP, ambos na eleição de 2006. Na primeira correlação, não houve significância estatística, em função dos estados com magnitude mais baixa. Ou seja, quando o fator quociente eleitoral (votos válidos divididos pela magnitude) é desconsiderado, o NEPE praticamente<sup>5</sup> independe da magnitude já que o que determina o índice é a *proporção de votos* dados aos partidos.

De forma diversa, quando calculamos o NEPP (e assim consideramos a *proporção de cadeiras* de cada partido), quanto mais baixa a magnitude maior é a força do chamado efeito mecânico que prejudica as legendas menores. Assim, há uma correlação moderada (Correlação de Spearman a 0,48; significância ao nível de 0,01) entre a magnitude e o número efetivo de partidos parlamentares. Exemplificamos com o caso de Alagoas em 2006. Neste estado, o NEPE foi de 10,2 (o quarto mais alto entre todas as 27 unidades). Entretanto, quando calculado o NEPP este número cai para 4,8, apresentando um dos índices mais baixos entre as UF. Tal diferença deve ser atribuída ao valor de sua magnitude (9), que dificulta a obtenção do quociente eleitoral das organizações partidárias menores. As coligações podem atenuar tal efeito, tendo em vista que mediante a dificuldade de uma legenda obter sozinha o mínimo necessário para alcançar o quociente (neste caso o total dos votos válidos por nove). Assim, ao se unirem, as coligações podem alcançar tal patamar de votos.

A magnitude maior, então, favorece uma fragmentação parlamentar maior. Neste caso, as assembléias legislativas, com magnitudes mais altas, deverão possuir um maior número efetivo de partidos políticos, o que irá ser analisado na tabela abaixo. Neste caso, como debateremos posteriormente, um NEPP maior na eleição  $t$ , na eleição seguinte ( $t+1$ ) o NEPE pode aumentar já que há maiores chances de existirem pequenos partidos que, obtendo representação na eleição  $t$  criem expectativa de vitória na eleição seguinte e decidam colocar mais concorrentes. A próxima tabela indica o número efetivo de partidos eleitorais nas unidades da federação em cada uma de suas respectivas assembléias.

---

<sup>5</sup> Em tese, pode existir um efeito psicológico da eleição. O eleitor pode estar ciente de que alguns partidos possuem pouca probabilidade de alcançar o quociente e ficar fora da distribuição das cadeiras e, com isso, tal eleitor pode optar por legendas com maiores chances de vitória eleitoral.

Tabela 3. Número efetivo de partidos políticos eleitorais (NEPE) por unidade da federação para Assembléias Legislativas (1990-2010)

UF	1990	1994	1998	2002	2006	2010
RO	7,0	11,9	9,0	11,8	13,2	14,6
AC	4,4	5,4	7,5	9,3	9,8	13,6
AM	7,2	7,9	8,3	12,1	13,6	14,1
RR	8,2	6,2	7,7	16,9	15,7	17,6
PA	8,3	6,3	9,0	8,8	9,1	10,7
AP	8,1	7,1	10,1	11,6	14,4	14,3
TO	5,1	4,1	4,4	6,7	8,5	8,1
MA	6,0	9,0	11,1	6,9	10,0	14,4
PI	4,6	4,0	5,0	6,3	8,7	8,6
CE	6,3	4,9	5,2	7,6	7,1	11,8
RN	4,6	5,0	6,1	7,9	8,8	9,5
PB	4,9	3,7	3,8	6,5	6,8	9,1
PE	7,0	5,2	7,4	11,9	12,3	11,4
AL	9,0	7,8	8,4	9,4	5,6	12,1
SE	6,0	6,7	8,0	10,6	8,3	12,0
BA	6,3	7,6	6,2	8,6	8,4	11,9
MG	9,8	9,7	10,4	10,1	10,1	13,1
ES	10,4	9,7	9,6	13,1	12,7	13,3
RJ	8,0	10,3	8,8	11,2	11,3	12,6
SP	8,4	7,2	8,8	8,3	8,0	7,6
PR	6,9	7,0	7,1	9,9	7,2	9,4
SC	5,8	5,4	5,4	6,0	6,2	7,2
RS	6,3	6,0	6,3	7,5	8,3	7,6
MS	6,9	7,0	7,0	10,5	7,2	8,8
MT	5,9	8,5	7,2	8,3	7,3	7,3
GO	5,1	7,4	5,4	7,8	7,5	10,9
DF	12,1	6,3	10,1	10,3	11,4	17,1
Média	7,0	6,9	7,5	9,5	9,5	11,4

Fonte: Paiva, Batista, Stabile, 2008 e TSE, dados processados pelo autor.

As áreas sombreadas indicam os locais onde houve um aumento do índice entre 2006 e 2010. Dezenove das vinte e sete unidades da federação aumentaram o NEPE, enquanto somente oito diminuíram ou mantiveram o índice estável. Tais dados são bastante parecidos com os da Câmara. Todavia, não há um necessário acompanhamento da direção do índice nos estados, em outras palavras, um estado pode ter um NEPE alto para Câmara e baixo para as Assembléias.

São poucos os distritos onde o índice pode ser considerado médio quando comparamos com a média mundial de 4,1 (Norris, 2008). Nas três primeiras eleições, somente os estados do Acre, Tocantins, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba apresentam um número efetivo de partidos políticos inferior a 5,0. Já nas eleições de 2002 e 2006 a fragmentação aumenta de tal modo que somente Alagoas apresenta um

índice inferior a 6,0. Na eleição de 2010, na qual a fragmentação atinge seu ápice, não há unidade da federação que apresente um número efetivo de partidos eleitorais inferior a 7,0.

Da mesma forma que a nível nacional, as Assembléias Legislativas dos estados não apresentam um padrão linear de aumento da fragmentação. Em contrapartida, alguns casos de destacam pela variação abrupta (acima de 4,0), entre eles: Roraima, Ceará, Pernambuco, Alagoas e Distrito federal.

Em algumas unidades, a fragmentação é muito acentuada, atingindo um índice igual ou superior a 13: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Maranhão, Minas Gerais, Espírito Santo e Distrito Federal.

Ainda em relação à tabela 3, percebe-se como há diferença entre a fragmentação eleitoral nas Assembléias comparativamente à Câmara dos Deputados. No legislativo estadual, há uma mudança quanto ao período de crescimento do número efetivo de partidos políticos. A média dos períodos demonstra um começo do índice em 7,0 que praticamente se mantém na eleição de 1994 e aumenta em 1998. Todavia, ao contrário do NEPE da Câmara, o índice se mantém estável entre 2002 e 2006, e volta a atingir seu ápice em 2010, com 11,4.

Em todas as eleições a média do índice é maior nas Assembléias do que na Câmara. Acreditamos que a magnitude maior da Assembléia Legislativa incentive maior fragmentação<sup>6</sup> de forma indireta. Já salientamos que não há correlação direta, em uma mesma eleição, entre magnitude maior e maior NEPE. Entretanto, indicamos como existe uma correlação de maior magnitude e maior NEPP. Possivelmente, este maior número efetivo de partidos parlamentares incentive que, na próxima eleição, em determinada circunscrição, partidos pequenos que obtiveram representação no parlamento sejam mais atrativos do que na eleição passada, afinal, adquiriram maior visibilidade, mais recursos, etc. Tais partidos, assim, acreditam em maiores chances eleitorais.

Outro detalhe é a legislação eleitoral: enquanto partidos sozinhos podem apresentar 1,5 candidatos por vaga, coligações de partidos podem apresentar 2

---

<sup>6</sup> Tal achado já foi mencionado em outros estudos (Paiva, Batista, Stabile, 2008).

candidatos por vaga. Assim, partidos pequenos coligados que consigam ultrapassar a barreira do quociente eleitoral e elegerem representantes podem ter incentivos na próxima eleição a não se coligarem. Tal comportamento, se realizado por alguns partidos, pode aumentar o número de postulantes ao cargo de deputado, já que são mais partidos que dispõe de candidatos. Um exemplo hipotético: suponhamos que em uma circunscrição eleitoral há magnitude seja 10 e haja 5 coligações eleitorais com três partidos em cada coligação. Deste modo, o número máximo de candidatos neste distrito é 100. Se na próxima eleição cada partido, dos quinze, concorrer sozinho, acreditando em maiores possibilidades eleitorais, o número máximo de candidatos já passa para 225, mais do que o dobro, portanto. Como um maior número de candidatos dispersos em vários partidos incentiva um maior número efetivo de partidos eleitorais, tal legislação acaba por gerar incentivos de que as coligações reduzam o número efetivo de partidos. Tal observação já levou alguns especialistas a afirmarem que restringir as coligações eleitorais no legislativo em eventual reforma política pode ter o efeito perverso de aumentar substancialmente o número de candidatos em cada distrito eleitoral (Rennó, 2006).

Até agora, vimos somente eleições proporcionais. No caso do Senado, a eleição, além de majoritária, tem uma magnitude igual para todas as unidades da federação em cada eleição: dois ou um. Assim, tais eleições, são as típicas *First-past-the-post*, ou maioria relativa, onde o primeiro partido a alcançar a maioria dos votos (sem segundo turno) consegue a cadeira, ou, as cadeiras em disputa. Desta forma, a tabela a seguir mostra como o sistema eleitoral tem efeito redutor no número efetivo de partidos políticos.

Tabela 4. Número efetivo de partidos políticos eleitorais (NEPE) por unidade da federação para o Senado (1990-2010)<sup>7</sup>

UF	1990	1994	1998	2002	2006	2010
RO		3,4	3,7	6,5	3,4	3,7
AC	4,4	3,3	2,5	4,7	1,3	3,8
AM	2,2	5,3	2,1	4,3	3,2	3,5
RR	2,9	3,4	3,8	4,6	2,1	4,6
PA	3,3	5,2	3,1	5,2	2,5	2,8
AP	6,8	6,1	2,2	4,9	2,1	4,8
TO		4,8	1,7	2,3	2,2	1,7
MA	2,2	2,6	2,2	2,4	3,0	2,4
PI		2,5	4,3	4,2	2,1	3,2
CE	2,3	4,9	2,0	4,2	2,1	3,2
RN		3,2	2,5	3,9	2,5	3,6
PB	2,4	2,7	2,9	2,6	2,4	2,8
PE		3,8	2,2	4,3	2,5	3,0
AL		4,7	2,2	2,9	2,7	3,7
SE	2,0	4,4	2,4	6,5	2,1	4,3
BA	3,0	2,7	1,8	2,5	2,7	4,3
MG		7,9	2,5	5,1	2,2	3,4
ES	3,7	4,8	2,0	4,1	1,9	2,8
RJ	2,5	6,4	3,5	5,4	2,8	5,0
SP		5,4	2,9	5,3	2,4	4,6
PR		4,6	2,0	4,4	2,2	4,1
SC	2,2	4,2	2,9	4,5	2,3	4,7
RS	3,1	4,6	2,5	4,1	4,1	3,8
MS		4,9	2,6	3,7	2,2	3,8
MT	2,3	4,4	2,4	4,7	2,3	4,0
GO	2,4	2,7	1,9	3,8	1,6	3,1
DF	2,8	4,0	2,6	4,6	2,2	3,3
Média	3,0	4,3	2,6	4,3	2,4	3,6

Fonte: Paiva, Batista, Stabile, 2008 e TSE, dados processados pelo autor.

Fica latente a influência do sistema eleitoral na eleição para o Senado que apresenta um NEPE visivelmente inferior aos legislativos de eleições proporcionais. Além disso, a tabela referente ao Senado possui um diferencial em relação à da Assembléia e da Câmara dos Deputados. Enquanto nas últimas a magnitude distrital de cada unidade federativa não se altera, na do Senado as magnitudes são modificadas a cada eleição em função da renovação parlamentar senatorial ser realizada de forma não conjunta. Nas eleições de 1990, 1998 e 2006 o Senado renovou somente um terço da Casa, sendo eleito um deputado por unidade da federação<sup>8</sup>. Nas eleições de 1994, 2002 e 2010 houve uma renovação de dois terços da casa, sendo eleitos dois senadores por

<sup>7</sup> Em alguns estados, não foi possível conhecer o NEPE em 1990.

<sup>8</sup> À exceção dos estados de Amapá e Roraima em 1990 que elegeram três senadores em uma mesma eleição.

unidade federativa. Tal alteração de vagas interfere no número efetivo de partidos eleitorais já que com duas vagas em disputa, a fragmentação se torna mais provável. É por isso que a exceção de Tocantins, Maranhão e Rio Grande do Sul, em todas as outras unidades houve um aumento do índice entre 2006 e 2010 (áreas sombreadas). Além disso, quando são duas vagas em disputa, a média do NEPE das unidades é sempre superior.

Novamente, não há um padrão para as unidades da federação no número efetivo de partidos políticos na eleição de cada cargo. Um estado pode ter um NEPE alto para Câmara e Assembléias e baixo para o Senado. Uma hipótese que precisaria de averiguação é que os partidos políticos brasileiros apresentam poucas bases sociais, fazendo com que exista um comportamento eleitoral “errático” onde, por exemplo, o partido A seja forte na disputa para eleição da Câmara, mas no Senado nem apresente candidatos, ou esses não sejam bem votados, e em contrapartida, no partido B ocorra o contrário. Se aceita tal hipótese, dar-se-ia força ao argumento da forte personalização da política brasileira nas eleições (Nicolau, 2006).

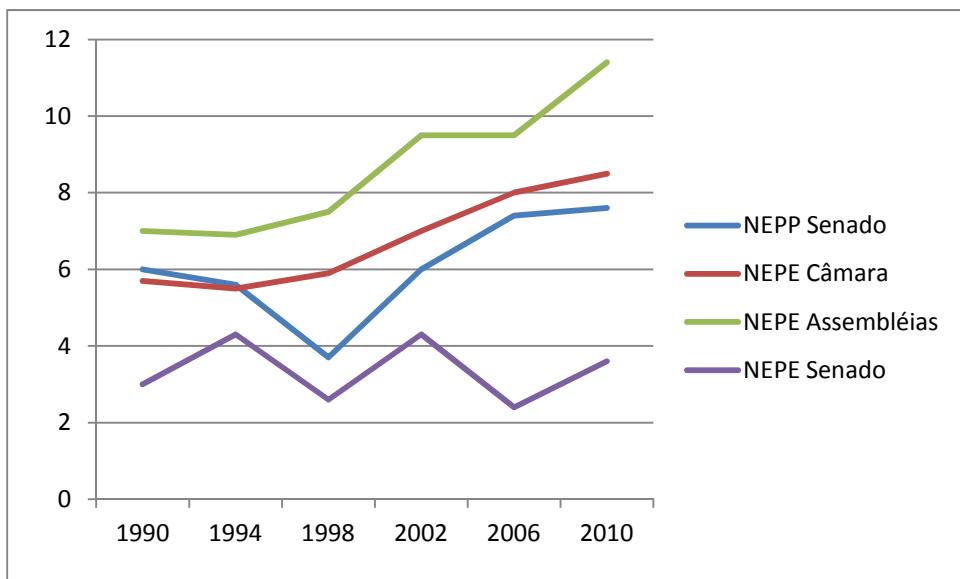
No caso do Senado, o número efetivo de partidos políticos se aproxima bastante da média mundial de 4,1(Norris, 2008). Contudo, se consideramos o efeito eleitoral que a magnitude ( $M=1$  e  $M=2$ ) causa em eleições de maioria relativa, o número pode ser considerado relativamente alto. Nas eleições de  $M=1$  (1990, 1998 e 2006) foram poucos os locais onde o índice ultrapassou 4,0: Acre, Amapá, Piauí e Rio Grande do Sul. Nestas eleições, houve um NEPE abaixo de 2,0, com baixa competição partidária em: Tocantins, Goiás, Acre e Espírito Santo. Nas eleições de  $M=2$  (1994, 2002 e 2010) o índice ultrapassa 6,0 pontos em: Amapá, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rondônia e Sergipe. Pelo lado oposto, houve um NEPE abaixo de 2,0 apenas em Tocantins.

Analizando a tabela 4 percebe-se uma similitude em relação aos legislativos proporcionais: em todos os parlamentos não há um padrão em cada unidade da federação quanto ao índice, sendo comum variações abruptas. Porém, há uma diferença importante: enquanto a Câmara dos Deputados e as assembléias estaduais apresentam uma evolução no número efetivo de partidos políticos, no Senado, de forma diversa, há uma queda. Devemos considerar o efeito do número de vagas e assim, contar a eleição a cada oito anos. Por este ângulo, as eleições de 1990 possuem uma média entre as

unidades da federação de 3,0, já em 1998 tal número cai para 2,6 e atinge apenas 2,4 em 2006. Entre as eleições de 1994 e 2002 o índice fica estável com 4,3 e em 2010 o NEPE fica em 3,6.

Apesar de uma menor fragmentação eleitoral, no nível legislativo, houve um aumento nos últimos anos do número efetivo de partidos parlamentares. Tal discrepância deve-se às diferentes combinações regionais de forças partidárias. O gráfico abaixo inclui o número efetivo de partidos parlamentares no Senado e faz um resumo da evolução das médias das unidades da federação no número efetivo de partidos eleitorais do Congresso e das assembléias estaduais.

Gráfico 2. Evolução do número efetivo de partidos no Congresso e nas assembléias



Fonte: Santos (2010); Melo (2010); Paiva, Batista, Stabile, 2008 e TSE, dados processados pelo autor.

Com exceção do NEPE no Senado, há uma crescente fragmentação partidária no país, tanto em nível eleitoral, como em nível legislativo. Ainda que a causa do alto número efetivo de partidos não seja a fonte de nossa discussão, por hora, acreditamos que a permissividade eleitoral contribua bastante para esta situação. O Senado, por exemplo, ao apresentar uma alta restrição na eleição, principalmente com uma renovação de uma única vaga ( $M=1$ ), é muito menos fragmentado. Embora não seja objeto deste estudo, outra variável importante na alta fragmentação são os incentivos dados aos pequenos partidos como a divisão do fundo partidário. O fundo partidário estabelece que 5% de todo o fundo fica destinado a todos os partidos existentes,

independente do seu tamanho, e 95% são distribuídos de maneira proporcional à votação dos partidos para o cargo de deputado federal<sup>9</sup>. Deste modo, há certa “desproporcionalidade” que favorece partidos pequenos e pode contribuir com o aumento da fragmentação.

## Visões sobre a fragmentação partidária

### Governabilidade

A partir deste momento, iniciaremos uma breve discussão sobre algumas variáveis que podem estar correlacionadas com o número efetivo de partidos políticos brasileiros, começando pelo conhecido conceito de governabilidade. Governabilidade é mais conhecida pelo seu oposto, a ingovernabilidade, ou, paralisia decisória. A ingovernabilidade decorre quando um conjunto de atores encontra-se situado no *status quo*, ou seja, nenhum dos atores possui força suficiente para promover alguma alteração política, gerando imobilismo, impasse, etc.

Neste sentido, muitos estudiosos sobre o tema acreditavam que quanto menor o número de atores políticos em uma tomada de decisão, menor a possibilidade de paralisia decisória, assim, para alguns, o melhor sistema seria o bipartidário (Schumpeter, 1961). Baseando-se nos modelos inglês e norte-americano acreditava-se que somente um sistema com dois grandes partidos era viável para produzir um sistema político eficiente.

Esta “eficiência” é a expressão utilizada para mencionar o quanto um sistema produz governabilidade. Esta busca incessante por maioria forma o núcleo de sistemas eleitorais do tipo *first past the post* (FPTP), típico modelo *Westminster*. Esta forte tradição anglo-saxônica imperou até meados do século XX e ainda possui um grande número de adeptos até hoje, embora os termos do debate tenham mudado (Nicolau, 1996; Melo; 2007).

Debate acadêmico posterior tratou de complexificar o tema e colocar limites nesta verdade absoluta nos quais sistemas bipartidários produzem governabilidade. A dificuldade de aprovação de políticas parece depender mais do grau em que bancadas

---

<sup>9</sup> Lei 11.459 de 2007.

governistas consigam obter maiorias partidárias no Legislativo. Observe-se um exemplo extremo: um sistema bipartidário onde os dois partidos com preferências não negociáveis tenham 50% igualmente distribuídos no parlamento gerará imobilismo (Santos, 2007). Percebe-se, deste modo, que o grau de distância de preferências também é variável importante, possivelmente maior do que o número de partidos.

Mais exatamente, a “lei” de que a alta fragmentação cria coalizões instáveis que levam, por sua vez, a governos ineficientes e, em sua esteira, à democracia imobilista, não-funcional, é ao mesmo tempo frágil e pouco convincente. Em si, por si, a fragmentação partidária simplesmente “causa” governos de coalizão; não há nada inherentemente disfuncional nisso. (...) Mais uma vez, portanto, o fator decisivo é a polarização, a distância ou a não-distância ideológica, entre os co-governantes. (Sartori, 1982: 396).

Analizando especificamente a bibliografia brasileira, há um número de estudos cada vez mais significativos que afirmam que a governabilidade é alcançável. Tais estudos, em sua maioria, não chegam a citar a alta fragmentação como impedimento da governabilidade, pois o Executivo teria ferramentas necessárias para obter a cooperação dos partidos políticos no Legislativo. A bibliografia que via o Brasil como um país ingovernável, onde as excessivas e indisciplinadas legendas não concederiam equilíbrio ao sistema político, capaz de tornar as negociações políticas impraticáveis, não possuem um eixo teórico e empírico com a mesma força de antes, destacam-se, mesmo assim: Stepan e Skach (1993), Lamounier (1993), Kinzo (1997), Mainwaring (2001) e Ames (2003).

Atualmente, algumas variáveis como os mecanismos institucionais criados a partir da Constituição de 1988 (ou que foram incorporados da ditadura militar anterior), entre elas MPs, pedidos de urgência, colégio de líderes atuam a favor da Presidência da República, fazendo um presidente com grande capacidade de concentração da arena decisória vis-a-vis um Legislativo que se vê obrigado a cooperar (Figueiredo e Limogi, 199, Santos, 2003). Com alguma variação, alguns estudos demonstram que outras variáveis, como a construção de uma coalizão ou incentivos aos legisladores também atuam na construção de governo com boa capacidade governativa (Meneguello, 1998; Pereira e Mueller, 2003; Amorim Neto, 2006).

Como um todo, nos últimos anos, a literatura da ciência política brasileira tem sido quase consensual na idéia de que a fragmentação partidária existente no Legislativo

não impede a governabilidade. Mesmo alterando-se de autor para autor, outras variáveis são mais importantes do que a fragmentação na obtenção de apoio legislativo. Em um sentido objetivo: *a fragmentação partidária não atua contra a governabilidade*. No processo de tomada de decisão, o equilíbrio parlamentar é quem atua na ingovernabilidade, ou seja, independente do número de atores, quando estes se dividem igualmente e possuem preferências não negociáveis aí ocorrerá a chamada paralisa decisória (Santos, 2007). Deste modo, indicamos que a governabilidade não depende do número efetivo de partidos, assim como a grande maioria da literatura também aponta. Todavia, a governabilidade obtida no Brasil depende de vários fatores e compreender a estrutura, as condições, e os custos onde o cenário de governabilidade ocorre é essencial (Palermo, 2000).

### Representatividade

Já vimos que a governabilidade não é consequência do número de partidos existentes, mas será que a representação de diversos setores sociais seria a causa da alta fragmentação? Desde os primeiros estudos após a redemocratização, já demonstramos como parte da bibliografia brasileira já apontou a heterogeneidade social como fator central na explicação para fragmentação:

A freqüência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações sócio-culturais; é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por um só partido. (Abranches, 1988: 20 e 21).

Não é objetivo deste *paper* balancear quais fatores são responsáveis pela alta fragmentação partidária. Mais recentemente, há relativo consenso de que tanto a explicação por heterogeneidade social (na acepção clássica clivagens por Lipset e Rokkan, 1967) quanto às leis eleitorais (Duverger) proporcionam um alto poder preditivo do que explicaria o número efetivo de partidos políticos (Neto e Cox, 1997). Todavia, há vários indicativos de que a grande diferenciação social em um país “continental”, com suas fortes peculiaridades culturais em cada região, não explica tamanha fragmentação porque o Brasil não seria um caso onde as legendas fossem estruturadas mediante clivagens. Clivagens sejam sociais, culturais ou ideológicas apresentam, por definição, identidades e vínculos fortes entre os eleitores e as organizações partidárias.

Desta maneira, há claros indicativos de que o aparecimento de partidos pouco tem relação com setores sociais, em grande contraste com a formatação do sistema partidário europeu (Lipset e Rokkan, 1967). Definitivamente, temos de ter cuidado ao anunciar que todos os sistemas partidários estejam embasados em clivagens. A teoria consociativa, por exemplo, foi um importante contraponto à idéia na qual a democracia inglesa, majoritária, era a mais propícia para o bom sistema político. Lijphart cita, originalmente, o exemplo holandês e depois expande a sua teoria para países como a Suíça e Áustria (Sartori, 1996). O que chama atenção nestes exemplos é que estes lugares fazem parte de um seletº grupo de países cuja teoria de clivagens sociais de Lipset e Rokkan (1967) se aplica.

Em algumas democracias as clivagens sociais existentes não estarão, necessariamente, refletidas no sistema político. Alguns autores parecem crer que, ao instituir um sistema com alto grau de proporcionalidade, todos os grupos sociais relevantes serão canalizados para dentro do sistema partidário. No entanto, estamos inclinados a acreditar que: *em países socialmente heterogêneos, a introdução de um sistema eleitoral proporcional com baixos limiares de exclusão é condição necessária, mas não suficiente, para representar clivagens sociais, culturais ou ideológicas.* Como afirma Sartori (1996: 16); “cabe sempre avisar que a representação proporcional pode ser altamente não-representativa”.

No Brasil a identificação partidária se mantém relativamente baixa (Kinzo, 2005), além disso, há claros indicativos de que aqueles que afirmam gostar de algum partido, na maioria das vezes, não escolhem seu candidato no Legislativo com base na própria identificação (Paiva e Tarouco, 2011). Tornou-se freqüente considerar não só a fraqueza das agremiações na arena eleitoral (Pereira e Mueller, 2003), como também a alta personalização do voto, principalmente na arena legislativa (Nicolau, 2006).

Apesar de existirem indicadores positivos quanto à estruturação do sistema partidário brasileiro, como sua institucionalização (Braga, 2010) e queda na volatilidade eleitoral (Mareco, 2009) são vários os indicativos de que as organizações partidárias brasileiras não possibilitam que os eleitores se sintam representados (Paiva, Batista, Stabile, 2008). Em nossa interpretação, há um fraco enraizamento social das legendas brasileiras. Existe uma grande quantidade de exemplos na literatura que corroboram a

tese de que a alta fragmentação partidária brasileira não deriva de clivagens, de diferenciações sociais acentuadas, demonstradas, inclusive, com alta volatilidade eleitoral dos partidos individualmente em eleições consecutivas (Rebello, no prelo). Destarte, o grande número efetivo de partidos políticos no Brasil não deve ser explicado pela “fragmentação sócio-cultural” uma vez que eles não estão estruturados mediante diferenciações sociais expressivas.

### Clareza de responsabilidade

A última das implicações de um sistema partidário fragmentado incide sobre um modelo de voto, o chamado modelo retrospectivo. Nele, incide o conceito de responsabilização eleitoral, expressão portuguesa da palavra *electoral accountability*, e significa a capacidade de eleitores punirem ou recompensarem os políticos no momento eleitoral. Este instrumento de prestação de contas disponibiliza uma espécie de controle dos mandatários ao colocar em risco a reeleição (ou eleição para novo cargo) caso os mandantes tenham uma percepção negativa da atuação do mandato transcorrido. Os representados ao sinalizarem seus interesses, suas políticas públicas preferidas, induziriam os políticos a tomar decisões favoráveis aos cidadãos (Manin, Przeworski, Stokes, 2006). Mesmo que não haja uma obrigação judicial para que o representante aja pelo interesse do representado, o mandatário pode ser punido pelos seus atos e omissões durante o período eleitoral. Desta maneira, *accountability* “limita o comportamento dos representantes se eles têm interesse em se reeleger” (Arato, 2002: 92).

Ainda que clareza de responsabilidade seja de suma importância para a representação do tipo retrospectiva, tal clareza pode ter maior importância dependendo do modelo institucional de cada país. Para Powell (2000) a noção de *electoral accountability* está presente em arranjos majoritários devido à valorização normativa deste desenho institucional sobre a noção de premiar ou punir os representantes. Sob a ótica majoritária de concentração de poder, a clareza de responsabilidade seria facilitada, os eleitores se defrontariam com menos opções partidárias, menos divisão de poder, e isto facilitaria seu julgamento sobre as autoridades públicas eleitas.

Se todos os recursos necessários para as políticas públicas são controlados por um unido, identificável grupo de autoridades eleitas, será fácil para os cidadãos perceberem cuidadosamente que aquelas autoridades são responsáveis pelas políticas feitas. Por outro lado, se recursos necessários para as políticas públicas estão dispersas dentro do controle de numerosos

grupos e indivíduos, os cidadãos não conseguem identificar quem é responsável pelas políticas (Powell, 2000: 51).

A compatibilidade maior entre clareza de responsabilidade e desenhos majoritários já foi testada em alguns estudos empíricos. David Samuels (2004), por exemplo, acredita que quando eleições presidenciais e legislativas ocorrem simultaneamente a clareza de responsabilidade é mais forte. Além disso, algumas variáveis como fragmentação do sistema partidário, governo minoritário, e algumas regras eleitorais, diminuem a associação do sucesso econômico ao partido governista, obscurecendo a visão de quem deve ser responsabilizado. Neste sentido, acredita-se que governos de coalizão dificultam a clareza de responsabilidade (Powell, 2000; Arato, 2002; Samuels, 2004).

No caso brasileiro, a avaliação retrospectiva para cargos Executivos é nítida. Vários estudos têm mostrado a importância da avaliação presidencial para o sucesso de reeleição, por exemplo. No caso do governo FHC, a atuação em termos de combate à inflação foi fundamental para a recondução ao cargo (Carreirão, 2002). Já no primeiro governo Lula, inúmeros trabalhos demonstram como a população atingida por programas sociais recompensou o presidente (Hunter e Power, 2007; Nicolau e Peixoto, 2007; Santos, 2008; Licio, Rennó E Castro, 2009).

De fato, depurar a atuação, ou responsabilizar o presidente do país, é mais fácil do que avaliar parlamentares ou partidos políticos e responsabilizá-los pelos problemas da nação. No caso da Câmara dos Deputados, o custo de informação aumenta devido a muitos fatores, tais como: a descentralização da tomada de decisão, uma menor cobertura dos meios de comunicação se comparada ao Executivo, a grande dispersão dos votos de candidatos aos cargos proporcionais (Nicolau, 2002) e a escassez de tempo para cada candidato no HGPE (Desposato, 2007).

Portanto, é visível que no que tange o Legislativo, há uma dificuldade de monitoramento eleitoral. A grande fragmentação partidária pode produzir enormes dificuldades na clareza de responsabilidade, informação imprescindível para qualquer avaliação retrospectiva. Ao deparar-se com um volume tão grande de partidos relevantes o eleitor tem enormes custos para informar-se e, mais especificamente, responsabilizá-los. Esta situação imporia um custo ainda maior na capacidade do

mandante premiar ou punir o mandatário, afinal, quem é governo? Quais são os partidos responsáveis pela implementação de políticas públicas?

A alta desinformação sobre os partidos políticos no Brasil (Kinzo, 2005) decorre em grande parte do alto número efetivo de partidos políticos. A grande oferta partidária inibe uma fixação de quem são as principais legendas e quais os governos que elas apóiam. Neste sentido, tanto a literatura da ciência política como este *paper* identifica a alta fragmentação partidária como elemento que dificulta a avaliação dos partidos e também dos governos no Legislativo. O desconhecimento de quem é governo no legislativo pode levar a escolhas não condizentes com a preferência do eleitor, uma vez que este é incapaz de premiar ou punir uma organização em função da sua ligação com o governo. Assim, salientamos um aspecto negativo da alta fragmentação partidária.

## Conclusão

Uma das questões mais debatidas e decisivas no sistema partidário é sua dispersão, ou fragmentação. O número de partidos políticos interfere sobre um conjunto de relações que afetam todo sistema político. No caso brasileiro, desde 1990, o alto número efetivo de partidos políticos chama muito atenção e decidimos, então, realizar uma análise das principais casas legislativas do país: Câmara dos Deputados, Senado e assembléias legislativas.

Inicialmente, demonstramos como a Câmara dos Deputados brasileira está em constante aumento de seu número efetivo de partidos parlamentares (NEPP) há algumas eleições subseqüentes. Na verdade, tal aumento da fragmentação acompanha o aumento do número efetivo de partidos eleitorais (NEPE) que há muito tempo só aumenta na maioria das unidades da federação.

Nas assembléias de cada estado e distrito federal o número efetivos de partidos políticos também mantém uma tendência de alta, no entanto, a maior magnitude das assembléias do que a Câmara nas unidades da federação gera uma fragmentação maior nos legislativos estaduais. Entretanto, a correlação direta entre maior magnitude (e consequentemente um menor quociente eleitoral) ocorre somente com o NEPP e não com NEPE, pois o efeito mecânico ocorre somente na composição das cadeiras e não no voto do eleitor. Ainda assim, existe sim, uma relação indireta entre maior magnitude e

maior NEPE, que, segundo nossa interpretação, decorre de um efeito entre duas eleições subseqüentes. Na eleição  $t$ , uma magnitude maior permite um NEPP mais fragmentado, o que incentiva pequenos partidos a disputarem a eleição  $t+1$  com perda de importância do tamanho da coligação e um maior mercado eleitoral.

A única casa legislativa com eleição majoritária demonstra como o sistema eleitoral tem forte incidência sobre o número efetivo de partidos políticos. No Senado, a fragmentação é muito menor do que em legislativos de eleição proporcional, principalmente quando a renovação parlamentar ocorre somente por meio da substituição de um único senador. Ainda assim, se considerarmos uma eleição majoritária de maioria relativa o NEPE não é tão baixo.

Nosso trabalho mostrou que com exceção do NEPE no Senado, todas as outras medidas, tanto de NEPP quanto de NEPE nas outras casas legislativas, possuem uma tendência de alta. Na última parte, onde aplicamos algumas considerações sobre três implicações, indicamos como o alto número de partidos não afeta a governabilidade em si. Quanto à representatividade, há claros indícios de que a heterogeneidade social brasileira não é responsável por tamanha fragmentação, com pouco enraizamento social das legendas. Em relação ao conceito de clareza de responsabilidade, existem fortes indicativos de que sistemas partidários mais dispersos dificultam para o cidadão saber quem são as principais agremiações do país e quais governos elas apóiam.

Em suma, procurou-se indicar como o Brasil possui uma característica muito marcante que é o alto número efetivo de partidos políticos. Comparando-se com outros países, não é errado afirmar que no Brasil não existem partidos grandes, mas sim um razoável conjunto de partidos médios e muitas agremiações pequenas. A tendência de alta de fragmentação não significa, necessariamente, que eventual reforma política deva realizar um enxugamento imediato do sistema partidário, mas significa que alguns elementos essenciais ao desenvolvimento democrático como a representatividade e o voto não estão positivamente relacionados com tamanha dispersão partidária.

Referências Bibliográficas:

ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, nº 31, 1988, p. 5-34.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; FREIDENBERG, Flavia. Partidos políticos na América Latina. *Opinião Pública*, vol.8, nº 2, 2002, p. 137-157.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. Presidencialismo e governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. *Lua Nova*, São Paulo, nº 55-56, 2002, p. 85- 103.

AVELAR, Lúcia; WALTER, Maria Inez. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, 2008, p. 96-122.

BRAGA, Maria. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizado. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, 2010, p. 43-73.

CARREIRÃO, Yan. *A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2002.

DESPOSATO, S. Reforma política brasileira: o que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer. In: NICOLAU, Jairo (org.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

DOWNS, Anthony [1957]. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy. Recompensando Lula: Poder Executivo, política social e as eleições brasileiras de 2006. In: MELO, Carlos; SÁEZ, Manuel. (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

LICIO, Elaine; RENNÓ, Lúcio; CASTRO, Henrique. Bolsa Família e Voto na Eleição Presidencial de 2006: em busca do elo perdido. *Opinião Pública*, Campinas, vol.15, nº 1, 2009, p. 31-54.

KINZO, Maria. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em perspectiva*, vol. 15, nº 4, 2001, p. 3-12.

KINZO, Maria. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, vol. 1, nº 3, 1997, p. 19-37.

KINZO, Maria. Os Partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, nº 57, 2005, p. 65 -81.

KINZO, Maria. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. “Effective” number of parties: a measure with application to Western Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, nº1, 1979, p. 3-27.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. In: LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. *Party Systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press, 1967.

MAINWARING, Scott. *Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timothy. Partidos conservadores no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Suzan. Eleições e representação, *Lua Nova*, nº 67, p.105-138, 2006.

MARENCO, André. Desempenho eleitoral, voto partidário e responsabilização nas eleições legislativas brasileiras. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

MARTINS RODRIGUES, Leônicio. *Partidos, Ideologia e Composição Social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

MELO, Carlos. Eleições 2010: pouca coisa mudou. *Em debate: opinião pública e conjuntura política*. Belo Horizonte, ano 2, nº 11, 2010, p. 28-31.

MELO, Carlos. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.22, nº 63, 2007, p.11-29.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NETO, Amorim; COX, Gary. Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the number of Parties. *American Journal of Political Science*, vol. 41, nº1, 1997, pp. 149-174.

NICOLAU, Jairo. Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.45, nº.2, p.219-236, 2002.

NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NICOLAU, Jairo. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

NICOLAU, Jairo; PEIXOTO, Vitor. Uma disputa em Três Tempos: Uma análise das Bases Municipais das Eleições Presidenciais de 2006. Caxambu: *XXXI Encontro Anual da ANPOCS*, 2007.

NORRIS, Pippa. *Driving Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2008.

PAIVA, Denise; BATISTA, Carlos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Opinião Pública*, vol. 14, n. 2, 2008, p. 432-453.

PAIVA, Denise; TAROUCO, Gabriela. Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores. *Opin. Publica*, vol.17, n.2, 2011, p.426-451.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, vol.43, nº 3, 2000, p. 521-557.

PEREIRA, C. MULLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, no. 4, p. 735-771, 2003.

POWELL, Bingham. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven/Londres, Yale University press, 2000.

RAE, Douglas. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.

RENNÓ, Lúcio. O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e accountability nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SAMUELS, David. Presidentialism and accountability for the economy in comparative perspective. *American Political Science Review*, vol. 98, nº3, 2004, pp. 425-436.

SANTOS, Rodrigo. *Senado: Casa dos Senhores? Os perfis de carreira dos senadores eleitos entre 1990-2006*. Dissertação de Mestrado. UFRGS, 2010.

SANTOS, Wanderley. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SANTOS, Wanderley. *Governabilidade e democracia natural*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SANTOS, Wanderley. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte, Editora UFMG, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano. Brazilian Democracy and the Power of “Old” Theories of Party Competition. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, vol. 2, nº1, 2008, p. 57-76.

SANTOS, Fabiano. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: UNB, 1996.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SCHUMPETER, Joseph. *Socialismo, Capitalismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SOUZA, Maria Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.