



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Brenda dos Santos Barboza Cunha

**A fragmentação na Câmara dos Deputados (2002-2014): variáveis  
explicativas para a dispersão das forças partidárias nas bancadas estaduais**

Rio de Janeiro

2016

Brenda dos Santos Barboza Cunha

**A fragmentação na Câmara dos Deputados (2002-2014): variáveis explicativas para a dispersão das forças partidárias nas bancadas estaduais**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Rio de Janeiro

2016

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

C972 Cunha, Brenda dos Santos Barboza.

A fragmentação na Câmara dos Deputados (2002-2014): variáveis explicativas para a dispersão das forças partidárias nas bancadas estaduais / Brenda dos Santos Barboza Cunha. – 2016.

60 f : il.

Orientador: Fabiano Guilherme Mendes Santos.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Poder legislativo – Brasil – Teses. 2. Partidos políticos – Teses. 3. Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados – Teses. I. Guarnieri, Fabiano Guilherme Mendes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 328(81)

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Brenda dos Santos Barboza Cunha

**A fragmentação na Câmara dos Deputados (2002-2014): variáveis explicativas para a dispersão das forças partidárias nas bancadas estaduais**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 9 de abril de 2016

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos (Orientador)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Fernando Henrique Eduardo Guarnieri  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Jairo César Marconi Nicolau  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2016

## AGRADECIMENTOS

A formação do cientista social não é um caminho solitário, se dá através de uma complexa rede de trocas e fluxo de experiências, diálogos, críticas e incentivos. É com grande satisfação e orgulho que faço parte do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), a quem sou grata por proporcionar esse rico ambiente de conhecimento e de trocas, por incutir na minha formação sua tradição de engajamento com a produção do conhecimento, postura ética e comprometimento social. Nesta instituição, conto com um espaço plural e colaborativo e com o generoso apoio de todos aqueles que dele fazem parte.

Agradeço, em especial, ao meu Orientador Fabiano Santos, por quem tenho profunda admiração e respeito, no plano pessoal e acadêmico. Muito obrigada por abrir as portas dessa instituição, pela confiança, pelas oportunidades e pelos valiosos desafios, fundamentais para o meu crescimento pessoal e acadêmico. Agradeço a Fernando Guarnieri e Jairo Nicolau pela satisfação de tê-los em minha banca examinadora, nomes que indiscutivelmente elevam o nível da ciência política brasileira e a quem guardo grande apreço e admiração. Obrigada pelo suporte e atenção gentilmente oferecida. Agradeço ao corpo docente desta instituição pela dedicação e comprometimento com que enriquecem e atualizam o debate acadêmico, pelo valor que agregam e partilham suas vastas experiências. Meu reconhecimento àqueles que de forma mais próxima contribuíram para minha formação e me cativaram enorme carinho, admiração e amizade, Argelina Figueiredo, César Guimarães, Celina Souza, Ricardo Ceneviva, Frederic Vandenberghe, Wanderley Guilherme dos Santos, San Romanelli, João Feres Jr e Elizabeth Stein. Meu reconhecimento ao enorme valor do nosso corpo de funcionárias (os), em especial à secretaria, limpeza, biblioteca e segurança, que, mesmo diante das adversidades, garantem todo o suporte necessário para nossas atividades. A dedicação, generosidade e eficiência de vocês são parte essencial de nossa formação. Meu muito obrigada à Cristiana Avelar, por tudo.

Agradeço à minha querida turma de mestrado e amigos que cotidianamente me inspiram e me presenteiam com seu apoio e disposição nos momentos mais importantes, pela parceria nos momentos de dúvidas e nos mais instigantes diálogos. Muito obrigada Márcia Rangel, Lidiane Vieira, Mariana Albuquerque, Eduardo Barbabela, Leandro Conde, Matheus Moravia, vocês são essenciais! Agradecimento especial a Rafael Moura pelo incentivo de todas as horas e a Saulo

Said pela generosidade com que compartilha seus conhecimentos e ajuda transformar nossas apresentações gráficas mais apresentáveis. O apoio de vocês à realização deste trabalho foi inestimável. Obrigada pela amizade oferecida desde os primeiros passos, à Flavia Bozza Martins, Rodrigo Vieira de Assis e Rafael Rezende.

Agradecimento especial ao NECON e ao DOXA pelas valiosas contribuições ao debate político e pelo grande suporte dado à nossa formação e amadurecimento de nossas pesquisas. Agradeço aos colegas, membros e professores que deles fazem parte, em especial à Débora Gershon, Leonardo Barbosa, Júlio Canello, Carolina de Paula, Eric Nogueira, Evandro Proença, Bernardino Bilério, Natália Maciel, Felipe Albuquerque, Nara Salles. Obrigada à Ábia Marpin, Humberto Machado, Talita Tanscheit, Violeta Aguilar, Carlos Pinho, Leonardo Nóbrega, Alessandro Amorim e aos tantos colegas que completam esse círculo virtuoso do IESP e que contribuem com a pluralidade de nossas experiências acadêmicas e cotidianas.

Minha profunda gratidão e reconhecimento a todos aqueles que formam meu núcleo mais íntimo e privado e me dão cotidianamente todo o suporte emocional e material para seguir em frente. Sou grata ao meu pai, Edilmo Cunha, pelo apoio incondicional e compreensão, por ser meu orgulho e grande amor. À minha avó, Dona Celeste, grande responsável por tudo o que sou e onde estou. Ao meu irmão, que me enche de orgulho, exemplo de superação. À Juliana Parente, por nos despertar o desejo de ser um ser humano melhor. Aos tios e tias pela força, unidade e equilíbrio à minha vida. Agradecimento especial a Guilherme Silviano e Orel Hacmun pela amizade, carinho, paciência e companheirismo. A Rafael Lima, por nosso feeling. Luciano Filho, amigo-irmão. À Zilene Miranda, Zélia Miranda, Andrea Memória, Rommel Memória, Soraya Lavor, amigos a quem sempre serei grata. À Helloana Medeiros, companheira de estrada, grande incentivadora, e cujo apoio tornou o IESP algo a mais que um sonho.

A Estevão Arcanjo, cujo apoio foi fundamental ao sucesso de minha aprovação. A todos os meus professores da UFC e ao LEPEN, que são parte importante de minha formação. E, em lugar mais do que especial, a Valmir Lopes, meu primeiro mestre, cuja amizade e importância são indelévels.

## RESUMO

CUNHA, B. S. *A Fragmentação Partidária na Câmara dos Deputados (2002-2014):* variáveis explicativas para a dispersão da força partidária nas bancadas estaduais. 2016. 60 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Desde as eleições de 2002, observa-se um processo crescente de fragmentação partidária na Câmara dos Deputados. O crescimento da dispersão da força eleitoral e parlamentar chama a atenção por se manifestar em todas as bancadas estaduais da Câmara, a despeito da independência das eleições em cada distrito. Essa simultaneidade sugere que há algum fator em comum atuando sobre os distritos. Diante da complexidade do tema, a contribuição deste trabalho se dá por meio de uma revisão histórica das análises desenvolvidas pelos estudiosos brasileiros sobre a fragmentação no país – iniciadas na república de 1946-1964 e recuperadas no período pós-redemocratização; das principais abordagens teóricas desenvolvidas pela literatura comparada – em especial, as discussões em torno da influência dos sistemas eleitorais e da coordenação eleitoral; e pelo levantamento de dados empíricos realizados por meio de uma análise longitudinal da dispersão eleitoral no período (2002-2014). Ao final, alguns fatores apontados pela literatura - tais como magnitude dos distritos, centralização, nacionalização e coordenação eleitoral - são discutidos à luz dos dados sobre o caso brasileiro no período atual. Pretendendo-se, dessa forma, encontrar chaves explicativas que sirvam de ponto de partida para uma investigação futura, mais aprofundada sobre o objeto em questão.

Palavras-chave: Fragmentação partidária. Câmara dos Deputados. Centralização. Coordenação eleitoral.

## ABSTRACT

CUNHA, B. S. *Political parties fragmentation in the Chamber of Deputies (2002-2014): explanatory variables for parties' dispersion within states tribunes*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Since the 2002 elections, an increasing parties fragmentation in the Chamber of Deputies is to be noticed. This increase in the dispersion of both electoral and parliamentary forces is even more significant that it occurs in every state tribune of the Chamber, despite the elections in each one of these states are independent one to another. This simultaneity suggests the presence of a common factor influencing all these district elections. Given the complexity of this purpose, the contributions to this work consist in an historical review of Brazilian scholars' analyses addressing the fragmentation in the country – taking into account the republican period, between 1946-1964, and the post-democratization period; the main theoretical approaches developed by compared literature – in particular, the discussions relative to the influence of the electoral systems and electoral coordination; and by an empirical database, constituted using a longitudinal analysis of the electoral dispersion within the period 2002-2014. Finally, some of the factors highlighted by the literature – such as districts magnitude, centralization, nationalization and electoral coordination – are discussed in the light of data describing the Brazilian case during the current period. This way, we intend to find some explicative keys, which would constitute a starting point to a further investigation, exploring deeper the subject in question.

Keywords: Parties fragmentation. Chamber of Deputies. Centralization. Electoral coordination.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 –	Fragmentação Eleitoral da Câmara dos Deputados (1998-2014). Bancada Nacional	41
Gráfico 2 –	Fracionamento eleitoral (Fe) das bancadas estaduais - Câmara dos Deputados (1998-2014)	43
Gráfico 3 –	Correlação entre variação da fracionamento eleitoral entre 1998-2014 e a fracionamento eleitoral inicial (1998).	44
Gráfico 4 –	Fracionamento eleitoral entre bancadas de baixa magnitude e de alta magnitude	45
Gráfico 5 –	Correlação entre o crescimento da Fe e a magnitude dos distritos	45
Tabela 1 –	Desvio padrão da variação da fragmentação entre as bancadas estaduais da Câmara dos Deputados (2002-2014)	44

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CR	Carta Régia
DEM	Democratas
Fe	Fracionalização Eleitoral
Fp	Fracionalização Parlamentar
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços
M	Magnitude
NEPE	Número Efetivo de Partidos Eleitorais
NEPP	Número Efetivo de Partidos Parlamentares
NOVO	Partido Novo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PEN	Partido Ecológico Nacional
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PP	Partido Progressista
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSD	Partido Social Democrático

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PT	Partido dos Trabalhadores
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
SD	Solidariedade
UDN	União Democrática Nacional

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1	<b>O DEBATE SOBRE A FRAGMENTAÇÃO NO BRASIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA</b> .....	16
1.1	<b>República de 1946-1964: o surgimento da fragmentação partidária como fenômeno e elemento explicativo do sistema político</b> .....	16
1.2	<b>O debate no contexto pós-redemocratização</b> .....	19
2	<b>TEORIAS SOBRE A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NA LITERATURA INTERNACIONAL</b> .....	27
2.1	<b>Os impactos do sistema eleitoral segundo Maurice Duverger</b> .....	27
2.2	<b>Debate sobre as leis de Duverger</b> .....	30
2.3	<b>Interações entre as estruturas social e institucional</b> .....	32
2.4	<b>Fragmentação e coordenação partidária nos distritos eleitorais</b> .....	34
3	<b>A FRAGMENTAÇÃO ELEITORAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 2002-2014: ANÁLISE E CONSTRUÇÃO DE HIPÓTESES</b> .....	40
3.1	<b>Fragmentação e Magnitude do Distrito</b> .....	41
3.2	<b>Fragmentação e Centralização</b> .....	46
3.3	<b>Fragmentação e Mudanças Institucionais</b> .....	53
	<b>CONCLUSÕES</b> .....	56
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	58

## INTRODUÇÃO

A Câmara dos Deputados do Brasil, de acordo com levantamento realizado com mais de 130 países, está classificada como a mais fragmentada do mundo (GALLAGHER, 2015). Até o final da década de 1980, a distribuição das forças partidárias (tanto na dimensão eleitoral como na parlamentar) se concentravam em torno de dois partidos principais, denotando um sistema partidário de baixa fragmentação. Até as eleições de 1986, os índices de dispersão apontavam um número efetivo de 2,8 partidos<sup>1</sup>. Essa configuração passou por uma inversão durante a virada da década de 1990, quando os índices de dispersão deram um salto, e passaram a marcar o número efetivo de 8,7 partidos. A partir deste ano, o Brasil passava a figurar entre os sistemas com maiores taxas de dispersão partidária. Apesar dos patamares elevados, a década de 1990 se caracterizou pela estabilidade das forças partidárias, devido a pouca variação apresentada nas eleições seguintes, inclusive, por uma pequena retração, de 7,1, após os resultados das eleições de 1998.

**As eleições de 2002 inauguraram uma nova composição das forças partidárias sobre o comando do cargo mais importante da nação, isto é, com a vitória do PT à Presidência da República, após 8 anos de governos do PSDB. Estas eleições também revelaram o início de outro fenômeno político importante: a retomada do crescimento da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados.** Ao contrário do que ocorreu na década de 1990, o resultado das eleições posteriores a 2002 não apresentou uma estabilização dos índices, mas, ao contrário, um crescimento contínuo e cada vez mais elevado. Os dados agregados da fragmentação da Câmara apontam que a marca de 8,49 em 2002 foi superada a cada eleição, e que atingem o topo na última disputa: o valor de 11,46 em 2014<sup>2</sup>, de acordo com o resultado das eleições.

---

<sup>1</sup> Os valores apresentados pelo *Número Efetivo de Partidos*, apesar da nomenclatura, são uma abstração matemática e não devem, portanto, ser confundidos com uma medida para contabilizar partidos reais. Para mais informações, consultar Santos (2007). Há 32 partidos registrados atualmente no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e 28 partidos com representação na Câmara dos Deputados.

<sup>2</sup> SANTOS, F; CANELLO, J; CUNHA, B. O Congresso e as eleições legislativas de 2014: bancadas partidárias. Boletim NECON – Segundo Boletim (O novo Congresso: bancadas partidárias), 2014. Disponível em: <http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/boletim.pdf>

Os dois períodos em que se observa a tendência de crescimento dos índices de fragmentação, a partir da década de 1990 e a iniciada em 2002, guardam algumas diferenças. Ao contrário do período anterior, a retomada atual da fragmentação na Câmara dos Deputados ocorre em um contexto de consolidação democrática e de maior institucionalização do sistema partidário. Os estudos sobre a fragmentação da década de 1990 relacionam a alta dispersão desta época ao contexto de redemocratização, e toda instabilidade institucional relacionada a esse processo, como fim do bipartidarismo, refundação do sistema partidário sobre bases multipartidárias, promulgação da nova Constituição Federal de 1988, entre outros fatores. Por sua vez, a estabilização que se seguiu também foi relacionada à acomodação das forças políticas e à adaptação paulatina ao novo quadro institucional. Outra particularidade deste período é que, ao contrário do que mostram análises da década de 1990, os índices de fragmentação medidos nacionalmente não são “puxados” por uma possível distorção provocada por resultados apresentados nos distritos de grande e mega magnitude, onde a variação ocorreria de fato. A análise desagregada da fragmentação, ou seja, das 27 bancadas estaduais da Câmara indicam que a dispersão ocorre em todos os distritos, independentemente da magnitude.

Embora os índices de dispersão eleitoral e parlamentar apontem que há uma simultaneidade do fenômeno em todos os distritos (à exceção do MS, que se mostrou estável), chama atenção o fato de que o processo eleitoral que define a disputa e a seleção dos representantes das bancadas da Câmara em cada distrito é independente, ao menos em termos formais. Essa observação sugere que há algum fator em comum que opera em todos eles induzindo ao aumento da dispersão das forças partidárias. Essa é, portanto, a questão que motiva este trabalho: que fator têm sido o responsável pelo aumento da fragmentação partidária nacional e que, desde 2002, opera em todos os estados.

Algumas das principais teorias sobre o fenômeno da dispersão do poder se baseiam no pressuposto institucionalista de que o tipo de sistema eleitoral adotado em um país é um fator determinante na configuração de um sistema mais ou menos fragmentado. Essa teoria foi exposta de maneira mais elaborada na obra clássica de Duverger (1980). O sistema eleitoral brasileiro desde sua elaboração em 1988 continua, no entanto, essencialmente o mesmo. Deste modo, mesmo que se reconheça uma eventual influência das regras eleitorais, outros fatores precisariam ser mobilizados para explicar, além da variação dos índices de fragmentação partidária a partir de 2002, o seu estado latente. Outros estudos se desenvolveram a partir da obra de Duverger,

criticando, refutando ou reformulando seus pressupostos. Algumas das teorias que resultam desses trabalhos, além de apontar limites, associam novas variáveis ao modelo proposto por Duverger, que vão desde a consideração de fatores sociológicos em interação com aspectos institucionais, a influência de processos de nacionalização, de centralização do poder, ao modo como se definem e são motivadas as estratégias de coordenação eleitoral e eventuais efeitos provocados pela articulação entre os pleitos em diferentes níveis. Alguns desses trabalhos visam oferecer uma teoria geral, e apresentam dados empíricos com resultados da verificação de suas hipóteses em diferentes países, outros se limitam a explicar o fenômeno da fragmentação em um sistema eleitoral em particular. Mesmo que parte desses trabalhos apontem bons argumentos sobre as diferenças entre sistemas mais ou menos fragmentados, permanece, no entanto, uma lacuna que explique as enormes variações no grau de fragmentação entre os países ou até mesmo em um mesmo país ao longo do tempo (CHHIBBER & KOLLMAN, 1998; SANTOS, 2007).

Outra lacuna é gerada em função de que parte dessas teorias têm como objeto principal de suas pesquisas democracias industriais avançadas ou em sistemas majoritários. Embora, por vezes, incluam em suas observações países com sistemas proporcionais ou democracias recentes, como é o caso no Brasil e boa parte das democracias latino-americanas, o esforço analítico que lhes é dirigido geralmente ocupa uma posição secundária em relação aos países centrais. Também é comum a análise de democracias recentes a partir de categorias elaboradas em um contexto de democracias avançadas, estranhas à formação histórica daqueles países. Seja qual tenha sido o modelo ao qual tenham sido elaboradas, a estrutura institucional brasileira caracteriza-se por sua complexidade, e peculiaridade em relação a outras instituições democráticas.

Desde a sua criação, diversos estudiosos chamaram atenção para o que consideram ser uma combinação 'exótica', isto é, a reunião de um sistema federalista, presidencialista, com separação de Poderes, eleições majoritárias para cargos executivos e proporcionais com lista aberta para o Legislativo, sistema bicameral, além da possibilidade de recurso à formação de coligações nas disputas proporcionais, entre tantos outros fatores. Não se pretende aqui discutir a influência de cada um deles, mas chamar atenção de que um sistema com tamanha complexidade, somado a influência de fatores externos, possibilita ampla margem de opções para os atores políticos traçarem suas estratégias, mobilizar recursos, fazerem acordos que, dependendo da forma como são articulados, podem estabelecer diferentes dinâmicas e feições ao nosso sistema político-partidário.

Feitas as considerações acima, este trabalho parte do reconhecimento de que, para avançar na descoberta das causas do objeto aqui definido, é necessário aproveitar parte do acúmulo de conhecimentos produzidos pela literatura e ter uma boa compreensão da realidade empírica na qual o fenômeno se apresenta, de modo que se possa traçar um diálogo entre ambos. Com isso, pretende-se também reunir condições para a elaboração de hipóteses e de um bom argumento teórico. Guiada por este fim, a análise consiste, em um primeiro momento, na revisão histórica dos estudos desenvolvidos por pesquisadores brasileiros sobre a fragmentação no país. Seu objetivo é, com isso, verificar o avanço da discussão no Brasil, as variáveis-chave utilizadas para sua análise, os contextos em que este tema se tornou relevante e também obtenção de um parâmetro sobre os processos de fragmentação ocorridos no país, para identificar as particularidades e semelhanças de cada momento. Essa análise tem início com as discussões referentes ao período democrático de 1946-1964, quando a fragmentação se torna objeto de interesse pela primeira vez; em seguida aborda o ressurgimento do debate durante o período pós-redemocratização, chegando até a década de 1990;

A segunda etapa deste trabalho apresenta o argumento das principais abordagens teóricas desenvolvidas pela literatura comparada sobre as causas da maior ou menor dispersão das forças partidárias. Com ênfase nas teorias de matriz institucionalista, a discussão passa pela elaboração clássica de Duverger sobre a influência dos sistemas eleitorais, em seguida por estudos que dialogam com sua obra, oferecendo propostas alternativas ao modelo.

A terceira parte tem como objetivo discutir algumas das hipóteses levantadas pela literatura à luz de dados empíricos, como tendências da dispersão eleitoral no período (2002-2014), entre outros dados e indicadores. A proposta é verificar em que medida os pressupostos que estão na base desses argumentos correspondem à realidade brasileira e podem ser viáveis como variáveis explicativas para o seu estudo.

As conclusões apresentam uma síntese do que foi discutido ao longo deste trabalho e propõem, com base no que foi discutido, algumas hipóteses a fim de que sirvam como ponto de partida para investigações posteriores e de maior profundidade.

## **1. O DEBATE SOBRE A FRAGMENTAÇÃO NO BRASIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA**

Este capítulo se propõe a traçar um histórico da discussão sobre a fragmentação entre os estudiosos brasileiros. O objetivo, com isso, é compreender como o tema foi tratado no Brasil, os contextos em que essa questão se tornou relevante, as hipóteses e variáveis mobilizadas, e, desse modo, ter uma noção do quanto essa discussão pode ter avançado ou amadurecido. Para isso, serão apresentadas as principais abordagens e argumentos de acordo com os diferentes contextos em que se desenvolveram. Antes de adentrar nos argumentos dos autores, segue abaixo uma contextualização do qual o debate se desenvolveu. O conceito de fragmentação neste trabalho é o mesmo proposto por Rae (1967) e adotado por grande parte da literatura, que a compreendem como o grau de dispersão ou concentração da força dos partidos (eleitoral ou parlamentar).

### **1.1. República de 1946-1964: o surgimento da fragmentação partidária como fenômeno e elemento explicativo do sistema político**

A discussão sobre o fenômeno da fragmentação partidária no Brasil surgiu associada ao problema da instabilidade política ocorrida ao longo da experiência democrática de 1946-1964. As crises desse período ocorreram em um contexto de profundas transformações na estrutura socioeconômica brasileira, fruto de um processo de industrialização e urbanização iniciado na década de 1930, e do desdobramento de uma grave crise econômica. A participação de novos atores sociais e políticos é um dos efeitos decorrentes de tais transformações. Dentre estes, ressalta-se: as alterações no perfil ocupacional da população - não mais restrito às atividades primárias, mais diversificado e concentrado na indústria e no setor de serviços; maior estratificação social, associada ao crescimento da classe trabalhadora e ao desenvolvimento de uma classe média no país; a migração em massa das áreas rurais para os centros urbanos, entre outros fatores.

Todas essas transformações implicaram a ampliação da diversidade de interesses na sociedade. A organização das categorias sociais e de trabalhadores e a ampliação do eleitorado deram voz às demandas dessas camadas, até então marginalizadas politicamente, dotando-as de maior poder de pressão pela ampliação de direitos e de influência sobre as decisões políticas. Por outro lado, também ocorreu uma diversificação das elites políticas, pois, além daquelas ligadas aos setores agrários tradicionais, desenvolviam-se também as elites ligadas ao setor produtivo e financeiro. Embora em alguns casos os interesses entre elas se complementassem – pois havia grupos pertencentes a mais de um desses setores –, o conflito de interesse nas camadas mais elevadas da sociedade também se manifestava, levando-as em certa medida a disputarem e modificarem o centro das decisões políticas (CARDOSO 2010).

O sistema político e partidário nesse período não se manteve insensível a toda essa efervescência político-social. Nas análises de Guerreiro Ramos (1961) haveria um descolamento entre os partidos e a evolução da sociedade brasileira, pois a estrutura partidária vigente não estaria sendo capaz de representar as demandas de um novo elemento na política brasileira, o povo. A dispersão das forças partidárias seria uma consequência do aumento do eleitorado e da mudança no seu perfil social. A consequência disso, conforme sua tese, era o declínio dos grandes partidos – UDN e PSD – e a desestruturação do sistema partidário. O aumento do número de partidos, em uma sociedade crescentemente complexa, tornaria o sistema político incapaz de operar maiorias. Essa avaliação do sistema partidário como dominado por uma tendência fragmentária e irracional foi criticada por Gláucio Soares. Em sua análise, o comportamento dos atores políticos, particularmente no que diz respeito à formação de coligações, seria reflexo de grande racionalidade eleitoral.

Em seu estudo, Maria do Carmo Campello de Souza (1976) dialoga com as teses sociológicas a fim de verificar suas hipóteses e o impacto atribuído ao sistema político. Através de uma abordagem inédita, a autora se afasta da explicação tradicional pautada em explicações socioestruturais, utilizando como base para sua análise variáveis políticas. Com base na análise das bancadas partidárias na Câmara, a autora confirma a tese de declínio histórico dos grandes partidos conservadores, assim aponta o crescimento dos pequenos partidos progressistas. Sua interpretação para essas tendências, no entanto, não significava uma desestruturação do sistema, mas um realinhamento histórico tanto entre os eleitores como entre as entidades partidárias, atribuído à mudança da base social e econômica do eleitorado.

Assim como Campello de Souza, Olavo Brasil de Lima Jr (1983) também privilegiou sua análise do ponto de vista político-institucional. A explicação do autor sobre o sistema partidário minimizava a ênfase nas escolhas feitas pelos atores políticos individualmente e conferia um maior peso à dimensão partidária e ao desenvolvimento institucional. Sua análise da dispersão do poder tomava como critério a força parlamentar dos partidos. A medida usada para calcular a fragmentação foi a de Fragmentação Parlamentar, proposta por Rae (1967)<sup>3</sup>. Outro diferencial de sua análise foi reconhecer a relevância e particularidades da esfera subnacional e a comparação do comportamento político dos atores em diferentes âmbitos: o Executivo Federal, a Câmara dos Deputados e as Assembleias estaduais.

Sua análise teve como diferencial a verificação da fragmentação nos distritos eleitorais, ou seja, das bancadas estaduais da Câmara dos Deputados. Suas análises apontavam que a fragmentação ocorria de maneira desigual entre os distritos, gerando diferentes configurações partidárias em nosso sistema. A análise da competição subnacional visava evitar equívocos de interpretação provocados pela análise agregada, que tanto poderia camuflar importantes variações nas subunidades, como também, a partir de variações pontuais, sugerir enganosamente tendências gerais. Para exemplificar, o autor argumentou que, caso 50% da votação das bancadas partidárias estivesse concentrada em 3 estados, qualquer que fosse a variação ocorrida em alguma dessas unidades teria grande impacto sobre os resultados agregados.

Para o autor, o sistema partidário brasileiro não podia ser classificado a partir de uma única configuração. Ele observou a presença de diferentes subsistemas partidários, cujas configurações se diferenciavam entre: bipartidarismo; pluripartidarismo moderadamente fragmentado; e pluripartidarismo bastante fragmentado. Lima Jr também observou que a dispersão do poder parlamentar não só atingia os grandes partidos e pequenos partidos progressistas, mas a todos os partidos. Com isso, ele descartava a tese de realinhamento defendida por Campello de Souza. As tendências observadas no sistema partidário possuíam, segundo o autor, um caráter variante e contextual, e não tendências históricas como outros trabalhos afirmaram. Ao final de sua análise, o autor passou a defender a tese de que, entre os fatores que influenciavam a fragmentação era que estaria em curso um processo de

---

<sup>3</sup> O índice leva em conta a distribuição das bancadas dos partidos na Câmara, o número de partidos representados, a fragmentação máxima dado o total de cadeiras a serem preenchidas e o total de cadeiras da Câmara. Cf. Rae (1967, p. 56).

nacionalização do sistema partidário, resultante, por um lado, do crescimento de partidos regionais, e, por outro, da expansão do eleitorado dos grandes partidos.

O estudo de Lavareda (1991) se contrapôs às teses sobre o sistema partidário baseadas em uma suposta desestruturação do sistema, ou de realinhamento. Sua análise indicava que estava em curso um processo de consolidação do sistema partidário no país e de enraizamento dos partidos na sociedade. Na medida em que aumentava os níveis de identificação partidária e a capacidade dos partidos em canalizar os interesses de diversos setores, passava a ser evidenciada uma maior institucionalização do conflito político. O autor chamou também atenção para a influência entre os diferentes níveis de disputa e para a existência de articulação entre eleições majoritárias e proporcionais. Ele ressalta a centralidade das eleições para o Executivo federal e a influência dos governadores sobre as alianças nas eleições legislativas, e em como o governo estadual seria um elo entre os sistemas partidários nas eleições majoritárias e nas proporcionais.

Com a deflagração do golpe militar, o sistema partidário daquele período foi desfeito e o bipartidarismo instaurado. A alteração do quadro institucional não permitiu que fosse possível medir o alcance das tendências apontadas, dado a interrupção da ordem democrática. O sistema bipartidário e a total centralização do poder no Executivo impediram o desenvolvimento das forças partidárias, tirando de cena o problema da fragmentação.

## **1.2. O debate no contexto pós-redemocratização**

A retomada da discussão sobre fragmentação ocorre durante o processo de redemocratização. Chegava-se ao fim do bipartidarismo em 1979 e, com a reforma partidária, novos partidos foram criados. **O sistema partidário brasileiro tal qual o conhecemos hoje teve origem na década de 1980, período em que surgiu a maioria dos partidos existentes no quadro atual.** Até a primeira metade da década surgiram o PMDB, PDS/PP, PT, PTB e PDT, e, a partir da segunda metade da década de 1980, PFL (atual DEM), PSDB, PSB, PL/PR, PCB/PPS, PC do B, PV. **O poder concentrava-se inicialmente em torno das duas legendas principais, PMDB e PDS, cujas bancadas, até 1983 somavam 91% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Ao longo da década, a força parlamentar desses partidos foi se diluindo. De**

acordo com o diagnóstico de Lima Júnior (1993), essa diminuição das bancadas ocorreu, especialmente, devido às cisões internas nesses partidos (nascimento do PSDB e PFL). Ao final da década, PMDB e PFL representavam os dois maiores partidos, somando 46% do total de cadeiras. Ao atribuir o aumento da fragmentação parlamentar às cisões internas dos partidos, ele ressalta que o fator preponderante para esse aumento foi o surgimento de duas agremiações de grande força parlamentar, cuja força não teve origem no processo eleitoral, mas no elevado número de adesões de parlamentares vindos de outras siglas. Com isso ele reforçava também que a “proliferação de partidos não é condição necessária e suficiente para gerar a fragmentação parlamentar” (LIMA JÚNIOR, 1993, p.83). **Segundo o autor, menos de um terço do quadro partidário até a década de 1990 havia passado pelo crivo eleitoral, a maior parte era resultado das migrações partidárias e do surgimento de novos partidos. Isso enfatiza como mudanças no quadro partidário podiam ter origem nas ações das elites partidárias, e, ao invés de refletir as mudanças no eleitorado, contrariar decisões referendadas pelo eleitorado nas urnas. Além dessa particularidade, também foi observado que o processo de fragmentação não ocorreu de forma homogênea no conjunto das unidades federadas. Conforme apontou, a fragmentação no distrito ocorria em ritmo próprio e diferenciado, e poucos mantinham o mesmo grau de fragmentação.**

Lima Júnior observou que embora o grau de fragmentação tenha crescido nas bancadas estaduais, esse aumento não se refletiu no conjunto da Câmara. De acordo com sua análise, parte disso estava relacionada com o fato das perdas sofridas pelo PMDB e PFL não terem sido compensadas pela nacionalização e crescimento de outros partidos. **Segundo o autor, o aumento da nacionalização é um dos fatores que colaboram para o aumento da fragmentação. Ele explica que pequenos partidos com representação na Câmara, com bancadas concentradas regionalmente – como foi o caso do PT, PTB e PDT –, cresceram após se nacionalizar.** A nacionalização desses partidos em 1985, ao coincidir com os anos em que os índices chegaram ao seu ponto mais alto, indicava a relação entre ambos. A partir deste ponto, eles teriam deixado de ser insignificantes e passado a impactar positivamente na fragmentação. A associação feita por Lima Júnior, embora possa se mostrar verdadeira em determinados contextos, não implica, como aponta Nicolau (1996), que o aumento da relevância desses partidos esteja condicionado ao aumento da sua nacionalização. **Nicolau (1996) dá exemplos de como um partido pode**

**ampliar a sua bancada apenas concentrando sua representação em estados de grande magnitude.** Algo que será discutido mais adiante.

Antes, é interessante registrar a importância da promulgação da Constituição de 1988, responsável pela fundação do atual arcabouço institucional brasileiro. O modelo inaugurado reproduziu algumas características presentes no regime democrático de 1946-64: sistema de representação proporcional para as eleições legislativas, voto preferencial e sistema presidencialista. A associação desse sistema com a lembrança das crises políticas ocorridas no período anterior, desencadeadas por uma série de conflitos entre o Executivo e o Legislativo, contribuía para que ele fosse recebido com desconfiança por alguns analistas políticos. As críticas baseavam-se na ideia de que não haveria incentivos para a cooperação entre os Poderes, em razão da incompatibilidade entre as agendas do Legislativo e do Executivo, da independência nas eleições de cada mandato e da ausência de uma instância ou um fórum legítimo para arbitrar os conflitos entre eles.

**Segundo a avaliação desses críticos, essa fórmula seria responsável pela fragmentação do sistema e tenderia a formar governos minoritários. Com isso, estavam convencidos do fracasso do governo no Legislativo e de um cenário de paralisia decisória. Enquanto alguns previam que o conflito entre governo e a oposição recairia em um tipo de política plebiscitária, e submetidos ao apelo às massas como meio de pressão, Sérgio Abranches (1988) acreditava na possibilidade de coalizões. Entretanto, as pressões decorrentes da heterogeneidade existente no país tornariam as coalizões problemáticas, pois o Executivo seria cobrado a atender os múltiplos interesses e a enfrentar crises.**

**O contraponto a esta visão foi levantado através de uma abordagem de vertente neo-institucionalista, inaugurada no Brasil através do trabalho de Figueiredo e Limongi (1999). Os autores divergiam de diagnósticos sobre o sistema partidário ser formado por partidos fracos, de um processo de produção legislativa no Congresso dominado por interesses individuais dos parlamentares, e de afirmações de que as decisões seriam marcadas por forte indisciplina partidária. Na perspectiva desses autores, as novas regras introduzidas pela Constituição de 1988 passaram a dotar a organização do Congresso de um padrão altamente centralizado, assim como as normas de regulação e distribuição de diretos e recursos parlamentares. Essa característica neutralizaria a materialização de políticas distributivistas que, de outra forma, decorreriam da conexão eleitoral. O monopólio do**

**poder de agenda pelas lideranças partidárias, pelo Colégio de Líderes, pela Mesa Diretora e pelo Presidente da República vedariam o acesso do deputado individual às arenas decisórias capazes de assegurar a implementação de políticas de cunho distributivista.**

Essa nova abordagem teórico-metodológica foi seguida por outros pesquisadores que, a partir de dados empíricos obtidos por variáveis endógenas ao sistema político, demonstraram a viabilidade de coalizões partidárias sob o presidencialismo (SANTOS, 2002; 2006; AMORIM NETO & SANTOS, 2001; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). **Parte desses trabalhos ressaltaram as similaridades entre regimes presidencialistas e parlamentaristas, como a prática de distribuição de pastas ministeriais entre os partidos com representação parlamentar para obtenção de apoio no Legislativo. Santos (2006) demonstrou empiricamente essa afirmação através da análise das coalizões formadas durante os dois períodos democráticos e durante os governos Sarney, FHC e Lula (entre 1985 a 2003). O autor constatou que o maior ou menor empenho dos governos em formar ministérios variava de acordo com a força e o peso relativo dos partidos no parlamento. Essa nova corrente procurou demonstrar a importância das estruturas partidárias, mostrando como as regras de distribuição de poder no Congresso eram organizadas e reguladas a partir de bases partidárias.** Sua atuação seguiria uma lógica interna independente e diferente da lógica - individualista - que orientaria a esfera eleitoral. A partir das votações nominais da Câmara, eles observaram a existência de elevado grau de fidelidade partidária entre as bancadas e a orientação das lideranças e a coesão entre os partidos da coalizão. Esses resultados rompiam pela primeira vez com a ideia, tradicionalmente estabelecida na literatura, de que a fragmentação provocada pelo sistema proporcional condenaria o sistema a problemas de governabilidade e de estabilidade política.

Em linhas gerais, este foi o debate acerca das características institucionais do novo período democrático, que durante um tempo arrefeceu a clássica polêmica em torno do fenômeno da fragmentação. Retomo a linha de discussão anterior, deixada a alguns parágrafos atrás, a partir do trabalho de Jairo Nicolau (1996), que discute os determinantes institucionais que levaram o sistema partidário brasileiro a passar de um sistema de baixa fragmentação na década de 1980 para um sistema de alta fragmentação na década de 1990. Seu estudo faz uma análise do comportamento dos atores políticos e de diversas características institucionais do sistema político brasileiro, verifica a relação entre o sistema eleitoral e o número de partidos, os efeitos das

migrações partidárias, das coligações eleitorais e da magnitude do distrito sobre a fragmentação. Parte de suas proposições é elaborada a partir de dados da representação das bancadas estaduais e das votações dos partidos a nível nacional e estadual.

**Segundo Nicolau, o aumento da fragmentação partidária não é um resultado do sistema de representação proporcional. De acordo com sua leitura, as leis de Duverger não explicam o aumento da fragmentação. A suspensão do efeito mecânico e psicológico<sup>4</sup> teria apenas como efeito eliminar os obstáculos à atividade da elite partidária e tornar desvantajosa a manifestação das primeiras opções do eleitorado.** Para o autor, a mera existência de uma norma legal liberalizante não é suficiente para obrigar os atores a se dispersarem. A despeito de qualquer influência que possa exercer, a fórmula eleitoral, isoladamente, não contribuiria para o aumento da fragmentação da representação parlamentar no país. As regras eleitorais brasileiras teriam diversos mecanismos responsáveis pela geração de efeitos mecânicos, que, segundo os pressupostos duvergerianos, atuariam na redução da fragmentação do sistema partidário. Nesse sentido. Seu ponto é assinalado abaixo:

Se o propósito é compreender as razões da alta fragmentação do sistema partidário brasileiro, a fórmula eleitoral deve ser rejeitada como explicação, pois, tal como está em vigor atualmente no Brasil, ela opera em sentido oposto, reforçando o efeito mecânico de Duverger. As razões para isso decorrem: o uso da fórmula D'Hondt de maiores médias, que opera matematicamente a favor dos maiores partidos; da inclusão dos votos brancos no cálculo do quociente eleitoral; e da exclusão dos partidos que não alcançaram o quociente eleitoral da disputa das sobras (NICOLAU, 1996:52)<sup>5</sup>.

Para que o sistema eleitoral brasileiro fosse a causa da fragmentação partidária, seria necessário que ele favorecesse os menores partidos, o que, segundo avalia, não ocorre. Portanto, as causas para o multipartidarismo extremado ter se tornado o marco do sistema partidário brasileiro entre 1988-1995 deveriam ser buscadas em outras esferas do sistema político. **A formação de coligações eleitorais nas disputas proporcionais é apontada como “um mecanismo fundamental na produção da fragmentação parlamentar” na medida em que passou a ser adorada pelos partidos como um instrumento para escapar dos efeitos**

---

<sup>4</sup> Terminologia adotada por Duverger (1980) para definir a desproporção na conversão entre a porcentagem de votos e o número de cadeiras de um partido (efeito mecânico) e o comportamento estratégico (efeito psicológico) que os efeitos mecânicos induzem nos eleitores e líderes partidários, levando-os, diante da previsibilidade de derrota de suas primeiras opções, abdicarem mão de suas preferências em favor da opção menos rejeitada, como meio de evitarem o desperdício de votos.

<sup>5</sup> Os votos brancos foram inseridos no cômputo do quociente eleitoral até as eleições de 1994.

**mecânicos do sistema. Por seu intermédio, partidos com baixas votações passaram a eleger representantes tornando-se, por essa razão, fundamentais para muitos deles.**

Conforme sua explicação, a fragmentação partidário-parlamentar decorrente das coligações ocorre primeiro no âmbito distrital (estados), sem que necessariamente ocorra no âmbito nacional. Contudo, quando os partidos eleitos em cada circunscrição não são os mesmos, o aumento da fragmentação passa a ocorrer também na esfera nacional. O autor dimensionou o efeito das coligações sobre a fragmentação simulando o número de cadeiras que cada estado teria obtido nas eleições de 1994, caso as coligações fossem proibidas. O resultado apontou que elas ampliaram a fragmentação em todos os estados, exceto em Santa Catarina. Nesse cenário, oito partidos teriam sido eliminados<sup>6</sup>.

A adesão às estratégias coligacionais tornou-se maior à medida que se apresentava como a opção mais prudente nas situações de incerteza eleitoral. Com isso, o partido evitava o risco de não atingir sozinho o quociente eleitoral. No entanto, além do cálculo do potencial eleitoral, outros fatores motivavam a formação de coligações, como: ampliação do tempo de propaganda eleitoral, que é proporcional às bancadas parlamentares; o poder de chantagem dos partidos, considerado quando o custo de se aliar a um partido fosse menor do que sua associação a outro rival; e o número de candidatos nas eleições parlamentares, que é maior para os partidos coligados. Segundo observou, este artifício foi usado pelos maiores partidos “para aumentar o número de vagas em disputa, que em geral não é totalmente preenchido pelos partidos menores” (NICOLAU, 1996, p.75-80).

Nicolau apontou também as migrações partidárias como um fator que contribuía para o aumento da fragmentação partidária durante o período intereleições. Através da comparação entre os resultados do índice de mudança parlamentar com o número efetivo de partido correspondentes a cada legislatura, ele verificou uma maior intensidade das migrações nas legislaturas 1983-86 e 1987-90, com uma tendência de queda a partir de 1985. A estabilização do número efetivo de partidos observada na legislatura de 1991-94 mostrava a relação entre as duas variáveis, e como o impacto das trocas de legenda sobre a composição das bancadas se tornava cada vez menor.

---

<sup>6</sup> O autor reconhece, entretanto, que em uma disputa real em que as coligações fossem proibidas, os resultados da simulação certamente não seriam os mesmos, pois as lideranças reagiriam às mudanças traçando novas estratégias de competição.

A contribuição de fatores como coligações e migrações partidárias sobre a fragmentação partidária da Câmara não explicavam, entretanto, a transformação ocorrida na década de 1990. A razão era apontada como o resultado da combinação entre distritos com alta magnitude e a distribuição das preferências eleitorais. Distritos de maior magnitude aumentavam a proporcionalidade entre os votos e a distribuição de cadeiras obtidos por um partido. Por sua vez, em distritos de baixa magnitude, a menor proporcionalidade elevava os efeitos mecânicos do sistema, aumentando custo para a obtenção de uma vaga nesse distrito. Essa dinâmica é explicada abaixo:

Em sistemas representativos como o brasileiro, em que a Câmara dos Deputados é composta por distritos de diferentes magnitudes (M), a distribuição geográfica do voto é um componente fundamental para definir o número de cadeiras que o partido obterá. Não é a mesma coisa receber, por exemplo, 10% dos votos em um estado com M=8 (Roraima) e em outro com M=70 (São Paulo). [...] Só que no primeiro caso isso significou um deputado federal, e no segundo, 11. Portanto, receber votações expressivas nos quatro megadistritos (SP, MG, RJ e BA) e nos oito grandes distritos eleitorais (RS, PR, PE, CE, MA, PA, GO e SC) é mais compensador, do ponto de vista agregado, do que nos menores.

Considerando esses fatores, Nicolau chegou à conclusão de que para que um partido alcançasse uma relevante representação nacional, duas condições se fariam necessárias: ele precisaria ter sua representação concentrada em distritos de alta e mega magnitudes, e, além disso, obter nesses distritos uma votação expressiva. A tese defendida pelo autor é a de que o atendimento dessas duas condições por um número cada vez maior de partidos seria a razão por trás da alta fragmentação do sistema partidário a partir dos anos 1990. Essa associação foi verificada através da análise da composição das bancadas dos sete maiores partidos (PMDB, PFL, PDS, PDT, PT, PTB e PSDB) na Câmara dos Deputados em 1986, 1990 e 1994.

As discussões precedentes sobre a fragmentação se dividiram, portanto, em dois períodos: o primeiro, ocorrido na experiência democrática de 1946-1964, interrompida após instauração do Regime Militar; o segundo, ao longo do processo de abertura do processo de redemocratização. No primeiro momento, a novidade de um cenário de competitividade política tornava a fragmentação partidária um fenômeno novo, desconhecido. O desenvolvimento da discussão passou de elaborações baseadas em abordagens sociológicas para abordagens construídas sob variáveis endógenas ao sistema, e que reconhecia, portanto, a importância das instituições. A cada trabalho avançava-se sobre o recorte teórico e metodológico, que permitia ultrapassar a interpretação do fenômeno como fruto de dinâmicas caóticas e inseri-la em um contexto de

racionalidade e de processos no qual os atores perseguiram interesses e interagiam com as instituições como meio de satisfazê-los. Dentre as contribuições que muitos desses trabalhos representaram, ressalto a abordagem iniciada por Lima Jr sobre as dinâmicas do sistema partidário e da fragmentação na Câmara dos deputados a partir da análise das subunidades nacionais. Esse trabalho segue esta abordagem, posteriormente consolidada na ciência política, que busca compreender os resultados nacionais, sem negligenciar as particularidades das dinâmicas ocorridas ao nível dos distritos. Concluo, por fim, reconhecendo a contribuição que os trabalhos desenvolvidos a partir da década de 1990 representaram para o refinamento da discussão e de como boa parte de seus resultados servem como parâmetro para as análises seguintes. Na próxima seção, busco trazer a discussão desenvolvida pela literatura internacional através de seus principais argumentos, retomando parte do que foi desenvolvido nesses dois capítulos para a discussão, no capítulo final, do fenômeno da fragmentação observado mais recentemente no Brasil.

## **2. TEORIAS SOBRE A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NA LITERATURA INTERNACIONAL**

A discussão iniciada neste capítulo busca resumir os argumentos e os fundamentos presentes nos trabalhos de alguns autores que contribuíram com o tema da fragmentação partidária. A ênfase é dada em especial a trabalhos que dialogam com a matriz institucionalista, embora não se limitem a essa corrente. A centralidade da discussão desenvolvida por Duverger – ou seja, de suas proposições clássicas sobre a influência dos sistemas eleitorais sobre os sistemas partidários - sobre diversos trabalhos posteriores concede à sua obra destaque nesse trabalho. A discussão passa adiante para os estudos que analisam os efeitos da interação entre as estruturas institucionais e sociais, entre outros fatores, como centralização de recursos em democracias federalistas. Além de propor uma revisão que nos permita uma noção abrangente das opções teóricas já desenvolvidas sobre o tema, a presente discussão pretende aproveitar parte desses argumentos, no capítulo seguinte, para verificar em que medida elas podem servir para analisar o paulatino crescimento da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados observado nos últimos anos. Nesse sentido, a ideia de coordenação partidária e centralização despertam particular interesse. A discussão tem início com o trabalho de Duverger e segue ao longo do texto incorporando a contribuição dada pelos outros autores.

### **2.1. Os impactos do sistema eleitoral segundo Maurice Duverger**

A expansão do sufrágio eleitoral induziu a modificação ou adoção de regras de distribuição do poder em muitos sistemas políticos. Sistemas de Representação Proporcional passaram a ser cada vez mais comuns, ao lado dos modelos Pluralistas ou Majoritários até então dominantes. Com o tempo, diversos países passaram a se diferenciar não somente pelo tipo de sistema eleitoral adotado, mas também pelas distintas configurações de sistemas partidários apresentadas, alguns como regimes bipartidários, outros como multipartidários. A questão sobre o que levaria um sistema partidário a assumir uma forma ou outra se tornou um tema clássico da

ciência política. Em uma linguagem mais atual, o tema trata da divisão das forças políticas em um sistema político e das razões que levam a sua maior ou menor fragmentação. Os estudos clássicos sobre essa questão diferenciam-se, basicamente, segundo a natureza de suas variáveis explicativas, alguns privilegiando fatores de ordem sociológica, político-institucional ou ideológica. À medida que o tema foi se desenvolvendo, novos estudos passaram a admitir a interação entre esses diferentes tipos de variável.

A obra de Maurice Duverger, “os partidos políticos”, escrito em 1951, se destaca entre os estudos mais influentes sobre o tema. Para o autor, os sistemas partidários são uma consequência do sistema eleitoral. Após analisar os sistemas políticos de diversos países, suas conclusões deram origem a duas proposições: 1) sistemas bipartidários decorrem de sistemas eleitorais de maioria simples; 2) sistemas multipartidários tendem a ocorrer sob o escrutínio majoritário de dois turnos ou em sistemas de representação proporcional. Duverger observou uma coincidência mais ou menos geral de que países majoritários são dualistas. As raras exceções apresentadas, como Canadá, Dinamarca e Bélgica, poderiam ser explicadas por circunstâncias particulares e, quando analisados a partir das disputas dentro das circunscrições (ou seja, dos distritos eleitorais), comportavam-se dentro da regra. Segundo o autor, o multipartidarismo apresentado nacionalmente nesses países seria, na verdade, uma superposição dos diferentes dualismos existentes nas diversas localidades, onde seu predomínio seria incontestável (*idem*, p.253).

Os mecanismos pelos quais os sistemas eleitorais impactam no número de partidos são definidos por Duverger a partir dos efeitos mecânicos e psicológicos associados a cada modelo. O efeito mecânico gerado em regimes majoritários consiste na sub-representação de um terceiro partido, geralmente o partido mais fraco. Essa sub-representação ocorre quando a porcentagem de cadeiras recebidas pelo partido é inferior à sua respectiva porcentagem de votos. Segundo o autor, essa desvantagem gerada mecanicamente pelo sistema eleitoral atua como barreiras que impedem o aparecimento de novos partidos, e impedem que o partido saia da terceira posição enquanto não for forte o bastante para competir com os demais.

O efeito psicológico se refere ao comportamento estratégico assumido por parte de eleitores ou elites partidárias quando estes desconfiam que seu partido de preferência ou candidatura não tem chances de vitória. No caso dos eleitores, esse comportamento consiste em evitar o desperdício do seu voto optando por outro partido com mais chances de vitória que seja ou mais próximo de sua primeira opção de preferência ou que afaste a vitória de um partido menos

desejado. Entre as lideranças partidárias, o efeito psicológico se manifesta no modo como elas definem suas estratégias de campanha eleitoral a partir da intensidade com que o efeito mecânico influencia suas oportunidades eleitorais, o comportamento estratégico se dá pela decisão de lançar ou retirar candidatura. Essas ações levariam a uma polarização da disputa entre as duas principais opções, prejudicando a emergência do terceiro partido. Segundo Duverger, os efeitos mecânicos teriam efeito logo na primeira eleição, enquanto o efeito psicológico, por se basear nos resultados na eleição anterior, ocorreria a partir da segunda<sup>7</sup>. A fim de ilustrar como o mecanismo opera, o autor exemplifica com o caso inglês:

O mecanismo dessa ação é muito simples: por exemplo, uma circunscrição britânica onde os conservadores têm 35 mil votos, os trabalhistas 40 mil e os liberais 15 mil. É claro que o sucesso trabalhista repousa inteiramente na presença do Partido Liberal; se este último retirar o seu candidato, pode-se calcular que a maioria dos sufrágios atrás dele agrupados se transfira para o conservador e que uma minoria se divida entre o trabalhista e a abstenção. Duas hipóteses podem, então, apresentar-se: ou o Partido Liberal entra em acordo com o Conservador para retirar o seu candidato (mediante compensações eventuais em certas circunscrições) e o dualismo, então, se restabelece por fusão ou por aliança muito próxima da fusão, ou o Partido Liberal obstinar-se a marchar sozinho: os eleitores abandonam-no, progressivamente, e o dualismo se restabelecerá por eliminação” (DUVERGER, 1980, p.259).

Para Duverger (1980, p.274), “o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo”, pois, nesse modelo não ocorre, ou ameniza, a sub-representação<sup>8</sup> dos partidos, diferentemente do que ocorre no modelo pluralista. O multipartidarismo seria facilitado pela despolarização da disputa e pela multiplicação dos candidatos. Desse modo, os eleitores têm incentivos para escolherem seus candidatos de acordo com suas preferências, já que uma má colocação do candidato na disputa não implicaria necessariamente em desperdício do voto.

---

<sup>7</sup> Autores destacam a antecipação do impacto do efeito psicológico, a partir do uso e divulgação de pesquisas eleitorais nas vésperas das eleições.

<sup>8</sup> Os efeitos de sub-representação e polarização nesse modelo podem aparecer apenas no segundo turno.

## 2.2. Debate sobre as leis de Duverger

Retomando um ponto que foi abordado no capítulo anterior, Jairo Nicolau (1996), em seu estudo sobre a fragmentação na Câmara dos Deputados do Brasil (entre os anos de 1986 a 1994), discorda da interpretação de Duverger, ou seja, que sistemas eleitorais de representação proporcional puro multipliquem ou fragmentem o sistema partidário. Segundo o autor, o efeito deste sistema, ao suspender o efeito mecânico e psicológico, apenas elimina os obstáculos à atividade da elite partidária e também os constrangimentos à manifestação das primeiras opções do eleitorado. Desse modo, a existência de uma norma legal liberalizante não obrigaria os atores, necessariamente, a se multiplicarem. A partir dessa interpretação, somada a particularidades do sistema eleitoral brasileiro, Nicolau rejeita uma explicação para a alta fragmentação partidária no Brasil com base no sistema eleitoral. Ele citou alguns efeitos mecânicos presentes no sistema eleitoral brasileiro causados pela adoção de mecanismos como: o uso da fórmula D'Hondt de maiores médias, por operar matematicamente a favor dos maiores partidos; a inclusão dos votos brancos no cálculo do quociente eleitoral<sup>9</sup>; e a exclusão dos partidos que não alcançaram o quociente eleitoral da disputa das sobras". Esses fatores, segundo o autor, operavam a favor dos grandes partidos e em prejuízo aos pequenos, produzindo efeitos em sentido oposto aos efeitos esperados por Duverger (NICOLAU, 1996, p.52).

Duverger, no entanto, afirma que quase todos os regimes proporcionais são levados a adotar medidas para evitar o aparecimento de pequenos partidos, entre eles a adoção da fórmula D'Hondt, cláusulas de barreira, entre outros dispositivos institucionais que tem efeitos desfavoráveis sobre eles, como os que foram citados por Nicolau. Segundo Duverger, a imposição dessas barreiras ocorreria como uma tentativa de conter o que seria uma consequência natural do sistema proporcional. No entanto, o êxito desses mecanismos seria limitado, pois, essa tendência profunda sempre triunfaria ao final. Nesse sentido, a despeito da sua validade para a fragmentação no Brasil, é possível afirmar que o caso brasileiro serve como bom exemplo para esta afirmação.

Dentre as diversas críticas e reformulações feitas sobre as leis de Duverger, a revisão elaborada por Cox (1997) é de particular interesse nessa discussão. A partir dessas críticas, o

---

<sup>9</sup> Em 1998 o cômputo dos votos brancos foi excluído do cálculo do Quociente Eleitoral.

autor fundamenta sua teoria sobre a natureza das estratégias de coordenação partidária, que tem entre as suas consequências, como será discutida mais adiante, a redução do quadro partidário. Um ponto básico defendido por Cox foi a constatação de que a Lei de Duverger só atua ao nível do distrito. O mecanismo pelo qual Duverger estenderia seus efeitos para o nível federal – uma eventual centralização das entidades partidárias – é considerado insuficiente por falhar lógica e empiricamente, como mostram suas inúmeras exceções. Assim, ele considera a formulação da Lei de Duverger ao nível nacional apenas uma generalização empírica.

Cox também aponta que o comportamento estratégico por parte do eleitor seja qual for o sistema eleitoral somente é capaz de impor um limite máximo de partidos viáveis. Ele não pode evitar que partidos surjam, por isso não se pode inferir um número equilibrado de partidos. Para o autor, **saber a razão pela qual o bipartidarismo é uma realidade em muitas democracias, levanta a questão sobre o que levaria os distritos a reproduzirem no plano nacional as mesmas opções adotadas nos distritos, a despeito de suas diversidades. Sua resposta leva em conta o tipo de sistema eleitoral adotado e a natureza das estratégias de coordenação partidária. A ideia de coordenação implica um processo de agregação partidária (a decisão dos candidatos em concorrerem por uma sigla comum) e a adoção de estratégias eleitorais comuns articuladas pelos eleitores e elites em vários distritos (*linkage*).** Seus resultados dependeriam da natureza das motivações e expectativas dos atores e do tipo de sistema eleitoral. Segundo Cox, a Lei de Duverger pode ressurgir se forem satisfeitas determinadas condições:

Se um sistema (1) elege legisladores pela regra da pluralidade nos distritos uninominais; (2) elege o seu Chefe do Executivo pela regra de pluralidade no âmbito nacional, e (3) realiza eleições Legislativa e Executiva ao mesmo tempo, em seguida, ele tenderá a (a) ter no máximo dois candidatos viáveis em cada distrito legislativo, (b) ter no máximo dois candidatos viáveis para o governo executivo, e (c) têm um bipartidarismo nacional ou sistema de um partido dominante p.201.

Antes de se chegar ao processo acima, algumas condições advindas da estrutura precisam também ser consideradas. Essa interação está presente na abordagem abaixo.

### 2.3. Interações entre as estruturas social e institucional.

As abordagens defendidas em seguida emergem da crítica sobre as limitações da abordagem institucionalista para explicar o fenômeno da fragmentação em sua totalidade, embora se mantenha o reconhecimento sobre a importância das regras institucionais na configuração do quadro partidário. Essas proposições retomam a perspectiva que enfatiza a capacidade das clivagens sociais em influenciar a dinâmica partidária, especialmente quando interagem com fatores institucionais.

Powell Jr (1982) e Ordeshook e Shvetsova (1984), por exemplo, realizaram estudos quantitativos sobre o número efetivo de partidos medindo o impacto tanto das clivagens sociais como das leis eleitorais sobre a fragmentação do sistema. Ordeshook e Shvetsova realizaram uma análise de regressão entre as variáveis independentes, que constam de três medidas de heterogeneidade social (fracionalização étnica, medida pelo índice de Rae; minorias agrícolas; e minorias católicas) e duas de estrutura eleitoral: força legislativa do sistema eleitoral e uma variável *dummy* para indicar se o sistema seria ou não presidencialista (apud AMORIM NETO e COX, 1997). O estudo de Powell chegou à conclusão de que a fragmentação parlamentar é encorajada, sobretudo, por regras eleitorais não majoritárias, como também por todas as medidas de heterogeneidade examinadas; e mostrou-se desencorajada nos sistemas presidencialistas.

Ordeshook e Shvetsova elaboraram diversos modelos com base no número efetivo de partidos parlamentares e eleitorais, porcentagem de votos ou cadeiras e quantidade de eleições sucessivas. A estrutura social foi medida a partir do número efetivo de grupos étnicos, e as propriedades do sistema eleitoral pela média da magnitude dos distritos e pela medida de magnitude efetiva proposta por Taagepera e Shugart (1989). Os resultados da análise confirmaram a influência das clivagens sociais sobre o tamanho do sistema partidário e que um sistema partidário tenderá a apresentar muitos partidos apenas se ambos tiverem muitas clivagens e um sistema eleitoral bastante permissivo, que permita as lideranças políticas estabelecerem diferentes partidos para as diversas clivagens. Ou seja, para esses autores, o sistema político pode ter poucos partidos seja por conta de reduzido número de clivagens, seja devido às poucas oportunidades para sua criação, decorrência de sistema eleitoral forte (apud AMORIM NETO e COX, 1997)

Segundo Amorim Neto e Cox (1997) o número efetivo de partidos<sup>10</sup> é o produto final de um conjunto de decisões de vários agentes que reduzem um grande número de diferenças sociais, ou de clivagens, em um menor número de clivagens partidárias. Esse processo compreende três grandes etapas: a tradução de clivagens sociais em preferências partidárias; a tradução de preferências partidárias em votos; e a conversão de votos em mandatos. A influência dos efeitos psicológicos e mecânicos sobre a configuração do sistema partidário não é descartada. Na sua compreensão, o momento em que os partidos são lançados eleitoralmente é o domínio do voto estratégico. O sistema eleitoral produziria os incentivos para aglutinar as opções. Sua força consiste na eficácia em reduzir um número excessivo de partidos a um número menor de partidos eleitorais. A redução de partidos eleitorais em partidos parlamentares é tipicamente uma característica mecânica do sistema eleitoral. A condição para que um partido seja lançado eleitoralmente é conseguir ser percebido como alternativa viável na capacidade de transformar preferências em votos, sendo tal percepção condicionada à maneira como a competição está estruturada entre os demais partidos e a detalhes da estrutura eleitoral.

Amorim Neto e Cox deram continuidade à linha de pesquisa de Powell Jr e Ordeshook e Shvetsova. Após testar diferentes modelos, em que puderam medir os efeitos de variáveis institucionalistas, de variáveis sociológicas e da interação entre ambas, seus resultados apontaram que o modelo construído apenas com variáveis institucionalistas explicou 61% da variância no número de partidos efetivos eleitorais, enquanto no modelo construído apenas com variáveis sociológicas os coeficientes mostraram-se insignificantes. Entretanto, os modelos construídos com base tanto em variáveis sociológicas e como institucionais confirmaram haver uma interação especialmente entre a baixa magnitude do distrito e o número efetivo de grupos étnicos.

Sendo assim, eles concluíram que o tamanho do sistema eleitoral depende da interação entre estrutura social e eleitoral. Segundo os autores, o número efetivo de partidos parece depender do produto da heterogeneidade social e da permissividade eleitoral, ao invés de ser apenas uma função aditiva destes dois fatores. Eles não encontraram evidência, entretanto, de que a interação entre a estrutura social e eleitoral produza efeito sobre o número efetivo de partidos que disputam as eleições presidenciais. Uma maior competitividade à presidência pode ocorrer

---

<sup>10</sup> O número efetivo de partidos – eleitoral ou parlamentar – são índices desenvolvidos por Laakso e Taagepera que pedem a fragmentação do sistema com base na dispersão da força eleitoral ou parlamentar dos partidos.

tanto em sociedades sob regras eleitorais mais permissivas e em sociedades mais diversificadas. Assim como um sistema pode tender ao bipartidarismo ou porque tem um sistema eleitoral forte ou porque tem muitas clivagens. O multipartidarismo é, portanto, resultado de um conjunto de muitas clivagens e um sistema eleitoral permissivo, ou seja, a gênese dos partidos decorre da interação entre força eleitoral e heterogeneidade social. Em suma, Amorim Neto e Cox reconhecem a importância de que novas pesquisas sejam dirigidas ao nível do distrito eleitoral.

#### **2.4. Fragmentação e coordenação partidária nos distritos eleitorais**

As abordagens discutidas nesta seção partem da compreensão do sistema partidário nacional como um agregado de sistemas partidários locais. A configuração que ele irá assumir dependerá da forma como forem estabelecidas as dinâmicas entre os distritos, que podem ser voltadas para a perseguição de objetivos nacionais ou girarem em torno de interesses regionais.<sup>11</sup> Segundo Cox (1997), estratégias de coordenação partidária, estabelecidas no momento pré-eleitoral, podem ter um efeito redutor sobre o sistema político. Elas podem ser influenciadas de acordo com o tipo de instituição eleitoral, as motivações políticas e pelas expectativas dos atores.

Segundo o autor, uma coordenação bem-sucedida reduz o número de competidores eleitorais viáveis, ou seja, aqueles com chances reais de competir pelas vagas que dão acesso ao poder. Esse limite é definido de acordo com o sistema eleitoral - ou seja, as regras que definem a forma como os votos serão transformados em cadeira - e a quantidade de vagas. O efeito redutor ocorre na medida em que os atores coordenam suas estratégias a fim de maximizar suas chances de sucesso eleitoral. Para isso, eles precisam se unir em torno de um mesmo partido, dado que a pulverização os coloca em posição de desvantagem perante outro competidor mais forte. Esse processo de *agregação partidária*<sup>12</sup> geralmente implica uma parcela desses atores a abrir mão de suas preferências através de uma retirada estratégica - como desistir de uma candidatura para apoiar a de outro grupo ao qual se aliou -, tendo em vista um objetivo maior. Esses objetivos

---

<sup>11</sup> Conforme vimos no capítulo anterior, essa perspectiva já havia sido abordada pela literatura brasileira, através do trabalho de Lima Júnior (1983; 1993).

<sup>12</sup> Conceito empregado pelo autor.

podem ser garantir ao partido ocupar uma vaga, ampliar o número de cadeiras ou conquistar espaço ou vantagens no governo (ocupar um ministério, por exemplo).

O comportamento estratégico por parte do eleitorado tende a aparecer em sistemas eleitorais mais fortes<sup>13</sup>, como os sistemas uninominais e majoritários. O eleitor tende a abandonar o seu candidato de preferência quando acredita que suas chances de vitória são baixas. Com isso ele visa evitar o desperdício de voto e poder influenciar nos resultados políticos que mais se aproximem da sua preferência. Em sistemas de representação proporcional, o baixo desempenho do seu candidato não implica necessariamente a sua eliminação, o que ameniza os efeitos do voto estratégico. Cox não atribui a esses sistemas um efeito multiplicador, pois, mesmo que desapareçam os efeitos psicológicos, o surgimento de novos partidos também estaria associado ao grau de heterogeneidade da sociedade.

Quando a coordenação eleitoral ultrapassa os limites do distrito, e ganha escopo nacional, ela passa a exigir a articulação de uma estratégia comum entre os diferentes distritos (*linkage*), o que pressupõe o apoio ao mesmo candidato – seja do partido ou da mesma coalizão. Segundo o autor, a coordenação ao nível nacional ou multidistrital em torno de um mercado eleitoral comum eleva as opções de barganha para a negociação entre os atores e facilita a coordenação pré-eleitoral, pois as perdas em determinado nível ou local podem ser compensadas em outros onde o jogo de força<sup>14</sup> esteja mais favorável ou haja mais recursos disponíveis. Ou seja, a retirada ou desistência estratégica pode ser motivada quando sua expectativa de vitória é baixa, em relação a do parceiro de coalizão, ou quando o objeto negociado se mostrar mais vantajoso do que a própria candidatura ou cargo em disputa.

Segundo Cox (1997), a nacionalização dos partidos políticos, tratado aqui sob a perspectiva da agregação partidária em partidos nacionais e do *linkage*, ocorre a partir da existência de um grupo nacional ou de escopo nacional. Esse grupo precisa, então, reunir um grande número de legisladores ou candidatos aos cargos legislativos com o intuito de influenciar a política nacionalmente. Para o autor, dentre as razões que motivam esses legisladores a se unirem em uma organização é o objetivo de decretar leis, eleger o Chefe do Executivo

---

<sup>13</sup> De acordo com Cox, sistemas eleitorais mais fortes são aqueles que geram maior efeito mecânico, ou seja, sistemas cuja desproporção entre votos e cadeiras reduzem ao extremo as chances de vitória de um terceiro competidor, e, com isso, os estímulos à sua entrada.

<sup>14</sup> Ou seja, onde competidor acredita ter mais chances de vitória ou tem maior poder de pressão para garantir apoio a uma candidatura.

(presidente ou primeiro-ministro), financiamento de campanha ou assentos em *upper tier* nacional. De acordo com sua análise, nos países em que a Presidência é o prêmio máximo e alcançá-lo exige um grande esforço, a eleição presidencial adquire centralidade sobre as demais disputas. A definição das estratégias eleitorais e a prioridade de voto dos eleitores tendem a se organizar em torno da competição para a presidência quanto mais concentrados forem os poderes do Chefe do Executivo. Quando a política gira em torno das questões nacionais, o voto estratégico também passa a ser influenciado. Os eleitores evitariam votar em partidos regionalizados e a dar preferência aqueles capazes de influenciá-la nacionalmente. Os candidatos, por sua vez, dariam preferência aos partidos nacionais, como meio de maximizar suas chances de vitória. Essa associação, segundo o autor, é mais forte quando elas coincidem com as eleições Legislativas e ocorre sob regras pluralistas.

Embora sua teoria apresente variáveis que possam ser utilizadas para explicar as diferenças nas configurações partidárias, Cox não fornece explicações para sua variação ao longo do tempo e em casos nos quais mudanças não correspondem a alterações nos sistemas eleitorais. Chhibber e Kollman (1998) observaram essa variação ao longo dos anos nas Câmaras baixas de Índia e dos Estados Unidos, países que adotam sistemas eleitorais de magnitude um e maioria simples.

Eles observaram que a nacionalização partidária variou de acordo com alterações no grau de centralização de poderes e recursos fiscais no Poder Executivo Federal, em contraponto, às subunidades nacionais. Com isso, eles defendem que o sistema partidário não deriva exclusivamente das leis eleitorais e divisões étnicas. Os governos nacionais também têm influência sobre a formação do sistema partidário na medida em que sua capacidade de desenvolver políticas e economias locais gera incentivos de coordenação entre eleitores e candidatos em torno de siglas partidárias comuns.

Segundo esses autores, quanto mais centralizado o Poder Executivo federal, menor a tendência de fragmentação partidária na Câmara. A centralização, concebida como a concentração do poder do Chefe do Executivo sobre a distribuição de recursos e execução de políticas, tenderia a tornar a disputa eleitoral mais nacionalizada, pois seria um incentivo e facilitador da coordenação partidária entre os diversos distritos. Essa coordenação seria facilitada pela existência de uma pauta em comum – definida pelo Executivo Nacional -, e pela vantagem competitiva que partidos mais nacionalizados teriam perante os partidos regionais. Isso porque a centralização do poder e a elaboração de políticas com impacto no nível local gerariam incentivos

para os candidatos se associarem às organizações nacionais e para os eleitores abandonarem partidos que não fossem competitivos nacionalmente.

Sob sistemas com autoridade centralizada, os eleitores se veriam tanto como beneficiários como perdedores das políticas nacionais e, como consequência, desenvolveriam preferências em relação a essas políticas. Para Chhibber e Kollman, quando a prioridade do eleitor é por políticas nacionais, maiores são os incentivos para que candidatos optem por escolher siglas voltadas para políticas nacionais, pois mesmo que a preferência partidária do eleitor seja local, ele pode racionalmente abrir mão de sua preferência por um partido nacionalmente mais competitivo. O resultado dessa dinâmica faz com que sistemas partidários locais e sistemas nacionais tendem a convergir.

Sob maior centralização, o número de partidos ao nível nacional declinaria e se aproximaria do número de partidos ao nível local, perto de dois. Quando candidatos de diferentes distritos não aderem à mesma sigla partidária, os votos no nível distrital não atingem o tamanho ou total de votos suficientes para se tornarem competitivos no nível nacional. Para um sistema bipartidário emergir no nível nacional, candidatos e eleitores entre os distritos devem coordenar as legendas partidárias. Para os autores, a elevação do número de partidos efetivos nacionais em relação ao número de partidos efetivos nos distritos reflete, portanto, a ampliação de problemas de agregação partidária.

Em sentido contrário, quando o Poder Executivo federal é menos centralizado e governos locais têm mais recursos e autonomia para elaborar e executar as políticas de interesse de seu distrito eleitoral, a disputa passaria a ser regionalizada e a favorecer partidos locais. Em sua argumentação, candidatos podem responder diretamente às preferências dos eleitores, que podem ser nacionais ou locais. Nas situações em que as preferências dos eleitores são locais, os candidatos (concebidos como *office seekers*) escolhem partidos que também correspondam a essas preocupações. Essas siglas, que podem corresponder ou não a partidos nacionais, também podem diferir muito dos distritos circunvizinhos. Alcançar a agregação partidária nesses casos é mais difícil, pois a diversidade de interesses e demandas diminuiriam o incentivo para que os candidatos dos diferentes distritos se coordenassem. A não coincidência dessas siglas levaria a uma superposição a nível nacional gerando o efeito de fragmentação.

Após comparar o número efetivo de partidos nos distritos, eles perceberam que foram muito menores que o número de clivagens observados nos distritos indianos. Esse resultado se contrapõe à crença de que a numerosa etnicidade indiana seria a responsável por inflar o número de partidos. Sua análise apontou também que, para quase todos os anos, em ambos países, o número efetivo de partidos nos distritos foi menor que o número de partidos efetivos nacionais. Para os autores, essa diferença oferece a medida dos problemas de agregação partidária.

A extensão da agregação partidária observada na Índia e no EUA não foi nem constante no tempo, nem a mesma em ambos os países. Essas variações foram mais pronunciadas em alguns períodos do que outros. Assim, levando em conta que os dados do nível distrital foram relativamente constantes, consideraram que as mudanças no número nacional de partidos ao longo do tempo foram reflexo da agregação partidária entre os distritos, que, por sua vez, é reflexo dos incentivos para candidatos se coordenarem em siglas comuns e para eleitores apoiarem partidos com maior apelo fora do distrito.

A discussão acima chamou atenção para a complexidade dos fatores que podem estar associados à fragmentação partidária em uma democracia, e que, portanto, poderiam explicar a variação existente entre os diferentes sistemas partidários ou de um mesmo sistema partidário ao longo do tempo. As análises apontam para uma interação entre variáveis institucionais, sociais e, além disso, para a centralidade que certos atores podem alcançar na dinâmica dos sistemas partidários quando são capazes de canalizar e atuar sobre os interesses da sociedade da qual fazem parte – a exemplo, da centralização de recursos nas mãos de Chefe do Executivo. Apesar do acúmulo significativo na literatura sobre os efeitos das variáveis acima citadas, é precipitado afirmar a existência de uma teoria geral quando se leva em consideração a particularidade de cada sistema partidário. Quando pretendemos comparar os efeitos da interação entre duas variáveis em diferentes países, verificar a coincidência entre os resultados é apenas um dos pontos da análise, pois um dos fatores que atuam em um determinado contexto pode estar ausente no outro em que se pretende transpor a análise.

O capítulo seguinte tem como objetivo apresentar informações sobre o sistema partidário brasileiro e sobre as tendências que o caracterizam em um período recente, com ênfase nas transformações processadas a partir de 2002. A partir disso, busca-se também evidenciar no contexto atual possíveis semelhanças e diferenças entre fatores que foram apontados pela literatura para explicar a dinâmica dos sistemas partidários em diferentes contextos. Pretende-se

com o resultado desta análise qualificar o debate, favorecendo o desenvolvimento de questões mais elaboradas à investigação sobre a retomada do crescimento da dispersão partidária na Câmara dos Deputados nos últimos anos.

### 3. A FRAGMENTAÇÃO ELEITORAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 2002-2014: ANÁLISE E CONSTRUÇÃO DE HIPÓTESES

Neste capítulo apresento uma análise longitudinal e espacial da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados ocorrida entre 1998 e 2014. O objetivo é verificar sua evolução ao longo do tempo tanto na esfera nacional como nas bancadas estaduais. A análise de suas tendências e variações tem como intuito compreender as características do fenômeno e fornecer informações que sirvam de parâmetro durante a discussão e investigação de outros fatores que possam estar associados ao seu crescimento nesse período. Além da fragmentação, outros indicadores e dados serão utilizados na discussão das hipóteses oferecidas pela literatura. Pretende-se a partir da análise verificar em que medida os pressupostos desses argumentos são viáveis para explicar o caso brasileiro, e através da discussão fomentar novas possibilidades explicativas.

A análise da fragmentação - que pode se manifestar tanto na arena eleitoral como na parlamentar - terá como base o cálculo da fracionalização eleitoral (Fe)<sup>15</sup>, proposta por Douglas Rae (1967). Ela indica a probabilidade de que dois eleitores, tomados ao acaso, tenham votado em partidos diferentes (SANTOS, 2007). Em sistemas proporcionais, os valores da fracionalização eleitoral e da fracionalização parlamentar (Fp) estão associados, mas como é comum a existência de algum grau de desproporção no processo de tradução de votos em cadeiras, os índices de dispersão eleitoral, em geral, tendem a ser um pouco superiores que a dispersão parlamentar. A fragmentação será verificada com base tanto nos cálculos obtidos pelos resultados da bancada nacional, como através dos resultados por bancadas estaduais. A análise desagregada teve como objetivo suprir as limitações que por ventura a análise agregada pudesse apresentar, como a ocultação de variações ocorridas no âmbito dos distritos, ou até mesmo

---

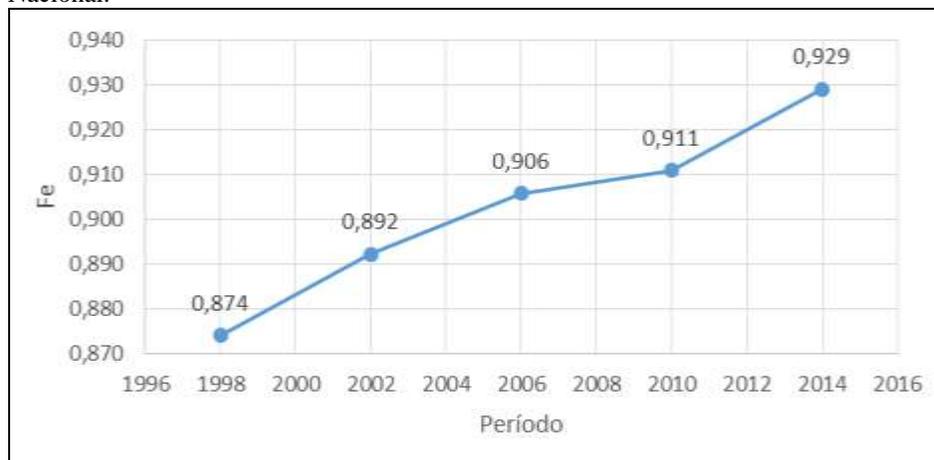
<sup>15</sup> Durante o trabalho de investigação, tanto a fracionalização eleitoral como a parlamentar foram medidas. A análise mostrou que, apesar dos valores entre ambas (Fe e Fp) apresentarem uma margem de diferença, conforme salientado no texto, ambas indicam as mesmas tendências de crescimento e de variações. Outro ponto importante a salientar é que a análise da fragmentação a partir dos dados eleitorais não implica uma pressuposição de que a fragmentação tem origem em uma divisão do eleitorado, pois, de acordo com alguns estudiosos, a fragmentação pode ser originada a partir das escolhas e acordos entre as elites políticas e até mesmo surgir dentro do próprio parlamento. Nesse caso, embora as dinâmicas entre os atores políticos possam afetar o grau de fragmentação parlamentar no decorrer no mandato (no período entre-eleições), tais alterações precisam ser sancionadas nas eleições para que tenham continuidade no mandato seguinte. A opção, neste trabalho, de utilizar o índice de fracionalização eleitoral como forma de captar as tendências de fragmentação registrada em todo o período, não pretende, no entanto, afirmar que a questão se reduz a essa esfera.

verificar possíveis distorções provocadas por alguns poucos distritos de maior peso. Tal risco pode ocorrer especialmente quando se trata de sistemas com grande diversidade regional.

### 3.1 Fragmentação e Magnitude do Distrito

O sistema partidário brasileiro configurava-se durante a década de 1980 como um sistema de baixa fragmentação e, conforme mensurado pelos índices, um sistema basicamente bipartidário. A partir da década de 1990, ele se tornou um sistema altamente fragmentado, despontando como a democracia mais fragmentada quando comparada com as câmaras baixas de outros 132 países (GALLAGHER, 2015). Apesar de patamares elevados de fragmentação, os índices mantiveram-se estabilizados ao longo de toda a década. Após esse período de estabilidade, contudo, a fragmentação partidária da Câmara dos Deputados voltou a crescer em 2002, em caráter contínuo e superando os indicadores a cada eleição. A evolução da dispersão do poder na Câmara entre 1998<sup>16</sup> a 2014, medida nacionalmente, está presente no gráfico 1, mostrado abaixo:

Gráfico 1 - Fragmentação Eleitoral da Câmara dos Deputados (1998-2014). Bancada Nacional.



Fonte: A autora, 2016

Nota: Elaboração a partir de dados do TSE.

<sup>16</sup> A série começa a partir de 1998 a fim mostrar o crescimento em 2002.

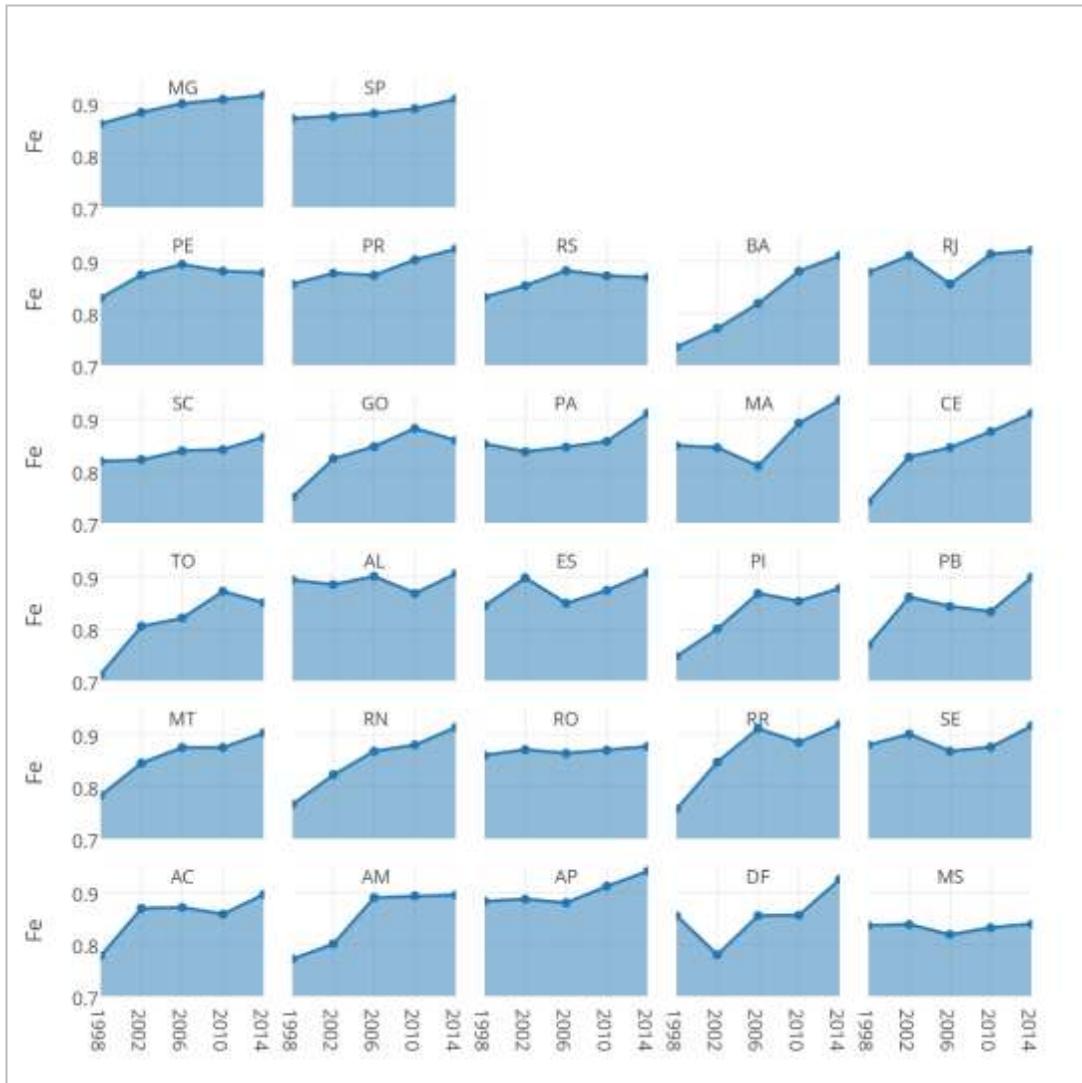
O gráfico acima demonstra que a tendência de crescimento é bastante clara ao longo de toda a série temporal e que sua intensidade se mantém em níveis aproximados, exceto entre 2006 e 2010, quando diminui um pouco em relação aos outros intervalos eleitorais: sua variação entre 1998-2002 foi de 0,021, um pouco maior entre 2002-2006 (0,016), caiu para 0,006 entre 2006-2010, e volta a se intensificar entre 2010-2014, com variação de 0,020. A maior ou menor intensidade das variações da fragmentação partidária pode estar associada a fatores secundários, que não são capazes de explicar isoladamente a tendência geral de crescimento observada no período, mas que paralelamente agem de modo a reforçar seus efeitos.

A fim de contribuir com a discussão sobre as causas da intensa dispersão partidária observada nesse período, este trabalho retoma algumas das hipóteses utilizadas pela literatura, assim como a sua aplicabilidade no contexto atual. Dentre os estudos voltados para o fenômeno da fragmentação no Brasil, destaca-se o de Nicolau (1996). Seu estudo teve como objetivo apontar os fatores institucionais responsáveis pela passagem de um sistema partidário de baixa fragmentação para um sistema altamente fragmentado. Sua conclusão foi a de que o aumento da fragmentação nos anos de 1990 e 1994 foi resultado da concentração e da intensificação da votação de um número cada vez maior de partidos nos distritos de maior magnitude.

Com base em suas afirmações, a interpretação que se segue é a de que a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados seria gerada pela fragmentação dos grandes distritos. A análise desagregada das bancadas estaduais da Câmara aponta, no entanto, que a fragmentação observada no período de 1998-2014 não só se manifesta nos grandes distritos, como apontam que a tendência apresentada nacionalmente é coerente com as tendências manifestadas na maioria das bancadas estaduais. Assim, não se pode afirmar que os valores apresentados pelos índices com base no conjunto da Câmara são gerados por distorções provocada pela variação em alguns poucos distritos, com força partidária suficiente para alterar o resultado agregado. Uma análise mais acurada da evolução da fragmentação das bancadas estaduais aponta que, entre os intervalos eleitorais analisados, o que prevalece na maioria dos distritos é o crescimento da fragmentação. Em alguns poucos casos, podemos observar uma tendência de estabilidade dos índices, mas ainda com tendência de crescimento; e, em algumas poucas unidades, por no máximo duas eleições, ocorre uma pequena variação negativa (ou seja, queda) da fragmentação. De todo modo, se considerada a fragmentação por todo o período, todos os distritos apontam crescimento.

As tendências referidas acima estão no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Fracionalização eleitoral (Fe) das bancadas estaduais - Câmara dos Deputados (1998-2014).



Fonte: A autora, 2016.

Nota: Elaboração a partir de dados do TSE.

Ao longo do tempo passou a ocorrer uma maior homogeneidade no crescimento da fragmentação entre os distritos. O desvio padrão da variação ocorrida por ano entre os distritos aponta que a partir das eleições de 2006 e nas eleições posteriores ele caiu mais que a metade (Tabela 1). Ao verificar que o crescimento da fracionalização eleitoral no período foi maior nos distritos que apresentavam menor fracionalização em 1998 e menor naqueles que apresentavam maior fragmentação, compreende-se porque ao longo do tempo o crescimento dos índices de fracionalização eleitoral se homogeneizaram.

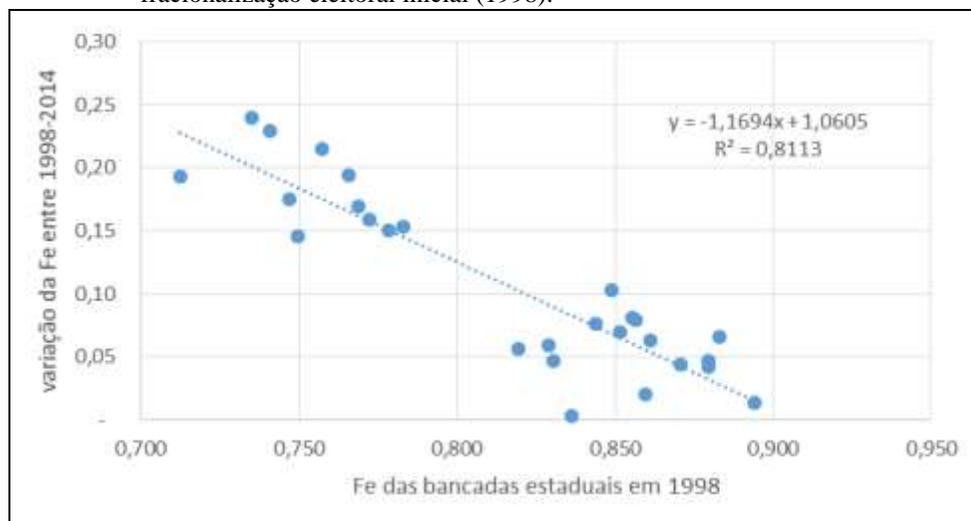
Tabela 1 - Desvio padrão da variação da fragmentação entre as bancadas estaduais da Câmara dos Deputados (2002-2014)

Ano	002*	2006	2010	2014
<b>Desvio padrão</b>	0,054	0,27	0,21	0,26

Fonte: A autora, 2016.

Nota: \*O desvio padrão começa a ser medido em 2002, e não em 1998, porque é a partir daquele ano que a tendência de fracionalização se torna crescente.

Gráfico 3 – Correlação entre variação da fracionalização eleitoral entre 1998-2014 e a fracionalização eleitoral inicial (1998).



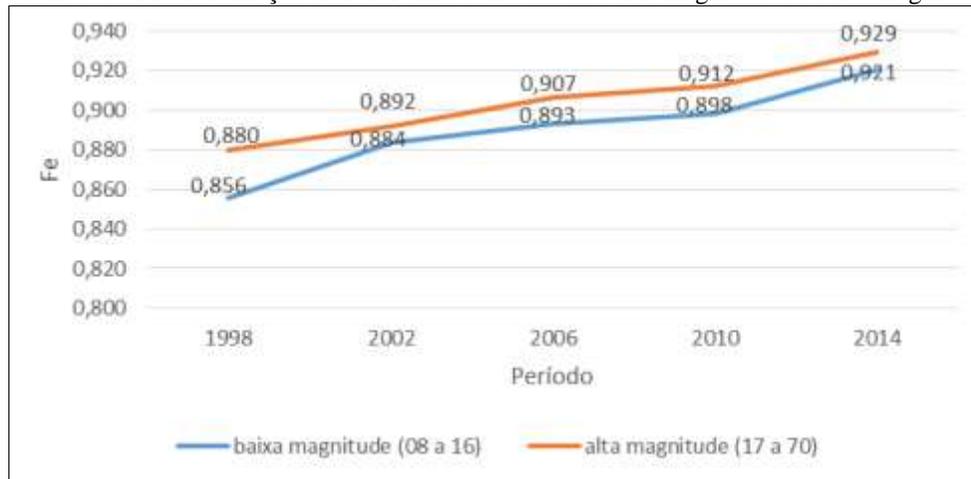
Fonte: A autora, 2016.

Nota: Elaboração própria a partir de dados do TSE, 2016.

Além da análise da fracionalização das bancadas estaduais, podemos perceber como o crescimento da fragmentação consiste em uma tendência geral entre os distritos mensurando-a separadamente entre distritos de baixa magnitude (até 16 cadeiras) e entre distritos de alta magnitude (a partir de 17 cadeiras) e comparando os resultados. Eles apontam para uma curva ascendente muito similar nos dois casos, coincidindo as suas variações em alguns pontos, inclusive. As informações levantadas até o momento convergem em apontar que o crescimento da fragmentação é uma tendência geral entre os distritos eleitorais. Se o comportamento das tendências também se estende aos pequenos distritos, parece que explicar a fragmentação partidária nacional somente a partir dos grandes distritos pode não ser suficiente, pois essa generalização parece indicar que há um fator em comum operando em ambos os casos. O resultado obtido pela regressão linear (gráfico 5) entre a magnitude do distrito e a variação da

fracionalização no período (1998-2014) aponta que essa relação não é significativa. Ou seja, o reduzido coeficiente de determinação entre as duas variáveis (0,07) sugere que não é possível explicar o crescimento da fracionalização eleitoral através da magnitude do distrito.

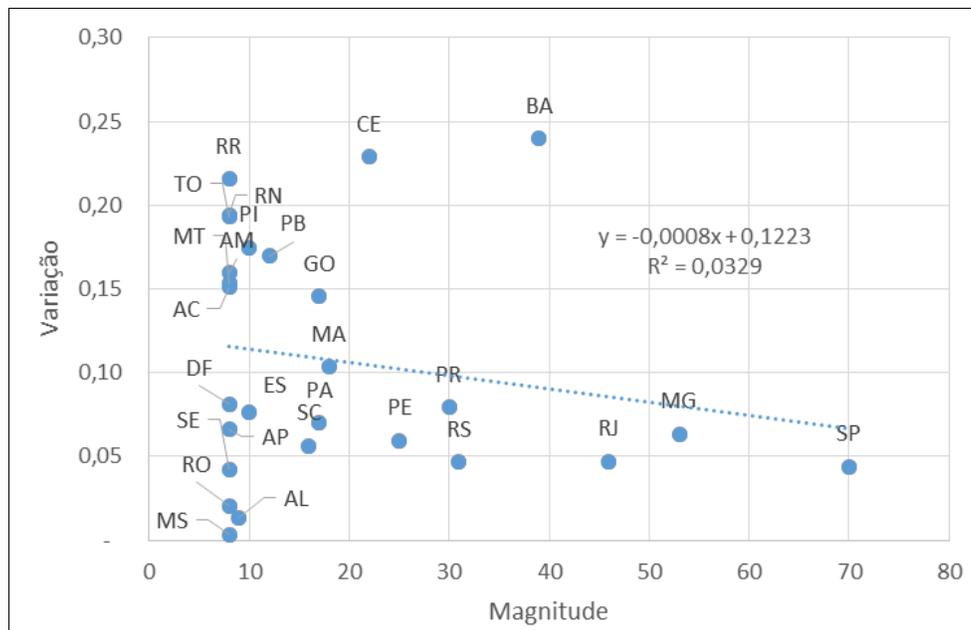
Gráfico 4 – Fracionalização eleitoral entre bancadas de baixa magnitude e de alta magnitude.



Fonte: A autora, 2016.

Nota: Elaboração a partir de dados do TSE, 2016.

Gráfico 5 – Correlação entre o crescimento da Fe e a magnitude dos distritos



Fonte: A autora, 2016.

Nota: Elaboração própria a partir de dados do TSE, 2016.

Se o crescimento da fragmentação partidária da Câmara dos Deputados não pode ser explicado pelo tamanho do distrito, sua explicação deve ser buscada em outros fatores. A

simultaneidade do crescimento da fragmentação em todos os distritos eleitorais, mesmo cada um sendo eleitoralmente independente, sugere a existência de algum fator em comum que opera desde 2002 sobre eles, levando a esse resultado.

### **3.2. Fragmentação e Centralização**

Chhibber e Kollman (1998; 2004), ao tratar dos sistemas partidários nacionais reconhecem a influência de fatores levantados pela literatura sobre a sua formação tais como, clivagens sociais, sistema eleitoral, o papel das eleições presidenciais, a coincidência entre as eleições presidenciais e parlamentares. Os autores questionam, entretanto, que nenhuma dessas abordagens busca explicar as mudanças ocorridas nos sistemas partidários em um país ao longo do tempo, levando em consideração os casos em que não houve mudança no sistema eleitoral nem teve mudança social significativa condizente com as mudanças no sistema partidário. Para esses autores, essas mudanças devem ser explicadas por fatores que mudem ao longo do tempo. A hipótese defendida a partir dos casos observados (Estados Unidos, Índia, Canadá e Reino Unido) é que o número de partidos efetivos eleitorais variou conforme ocorreu variação no grau de centralização fiscal e política. Ou seja, quando a autoridade e capacidade de influenciar e executar políticas se concentrou no Executivo Federal em detrimento das subunidades nacionais. Embora a base empírica da pesquisa se atenha a sistemas pluralistas uninominais, os autores levantam a possibilidade de que a variável centralização também possa explicar a variação em países federalistas onde são adotados outros sistemas eleitorais. Segundo afirmam, embora ressaltem a necessidade de pesquisas aprofundadas, Brasil e Rússia apontam indícios de que sua tese também poderia ser confirmada nesses sistemas:

Two countries with electoral systems that are different than single-member, simple-plurality are Brazil and Russia, and recent political history in the countries conforms to our expectations. Both are federal nations in which the reach of the national party system is limited. In Brazil, as Jones and Mainwaring (2003, 150) observe, the “the national party system is a pastiche of state party systems” and that “state-level politics is very important, and regional and state differences in the party system have long been salient.” This should be no surprise given that state governments in Brazil play a very important role in the economic life of the states in terms of the provision of public goods,

government jobs, and the regulation of economic activity. Therefore, “Brazilian federalism generates incentives for legislators to pay close attention to state-based issues and scant attention to national partisan issues” (CHHIBBER & KOLLMAN, 2004, p.236).

Para que não se recaia na mesma falha apontada pelos autores em relação as demais abordagens sobre os sistemas partidários, é necessário, antes, verificar como a literatura especializada analisa a centralização política e fiscal no Brasil, e se ocorreu variação ao longo do tempo que sustente a possibilidade de associá-la à variação da fragmentação partidária na Câmara entre 2002-2014.

Há um consenso de que a partir da Constituição de 1988 ocorre um processo de descentralização das responsabilidades do Estado, de acordo com um modelo cooperativo, o qual acabou conferindo autonomia administrativa, fiscal e política às subunidades nacionais. O modelo adotado combinou “a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal” (ALMEIDA 2005, p.32).

Estudiosas do federalismo brasileiro, ao abordar o grau de divisão das capacidades fiscais e de decisão sobre políticas no federalismo brasileiro, concordam sobre o caráter complexo das relações intergovernamentais no país, nas quais identificam a convivência tanto de tendências centralizadoras quanto de descentralizadoras<sup>17</sup> (ALMEIDA, 2005; SOUZA 2003; ARRETICHE, 2004; 2009; 2010). Segundo Almeida, ao mesmo tempo em que foram ampliadas as receitas fiscais da União compartilhadas com os governos subnacionais, também ocorreu um aumento das contribuições sociais que expandiu os recursos do governo federal, com o fim de financiar políticas sociais. Conforme nos relata,

Nos anos 1990, os recursos não partilhados, à disposição da União, foram aumentados com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), posteriormente tornada permanente. Estabeleceu-se, assim, um *regime fiscal dual* (REZENDE & AFONSO, 2002, p. 11), que compatibilizou a descentralização fiscal

---

<sup>17</sup> Arretiche chamou atenção que o significado dos “convencionalmente chamados de ciclos de centralização (Reforma Tributária de 1965-68) e descentralização (Constituições Federais de 1946 e 1988) do sistema fiscal brasileiro não se referem a processos de mudança na distribuição da autoridade para tributar, mas estão diretamente associados às alíquotas aplicadas aos impostos de repartição obrigatória, bem como à autonomia de gasto dos governos locais sobre os recursos recebidos”. (2004, p.18)

com a manutenção do gasto público federal em níveis elevados. Na verdade, ao longo dos anos 1990, as contribuições sociais foram o mecanismo de compensação do governo federal pela perda de receitas resultante da descentralização [...]. As contribuições sociais, que em 1980 significavam 4,9% das receitas do governo federal, atingiram 20% em 2000 (ALMEIDA, 2005, p.34).

Ao contrário de outros autores, a autora não considera essa expansão uma evidência de recentralização. Na sua opinião, ela é reflexo da dificuldade do governo federal “em reduzir significativamente, em seu benefício, a parcela de receitas tributárias compartilhadas com estados e municípios” (*Idem*, 2005, p.35).

Apesar disso, Almeida aponta outros dois movimentos do Governo Federal, ocorridos na segunda metade da década de 1990, que tiveram impacto restritivo sobre a autonomia fiscal dos municípios. No primeiro movimento são consideradas ações de combate às restrições macroeconômicas associadas à estabilização da moeda, enquanto o segundo foram ações voltadas para garantia de recursos para os programas sociais. São exemplos o estabelecimento de “metas de endividamento total, superávit primário, gasto com salários, arrecadação de impostos e privatização de empresas estaduais” (REZENDE & AFONSO, 2002, p.15 apud ALMEIDA, 2005); Além das medidas de negociação das dívidas estaduais, a autora cita a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), proposta pelo Executivo Federal. Na sua avaliação, a LRF foi “uma resposta específica - e centralizadora - ao desafio de coordenar o comportamento fiscal dos governos em um sistema federativo”, e que, apesar de também restringir o Governo Federal, teria imposto significativa limitação à autonomia de estados e municípios na alocação de suas receitas.

A vinculação de receitas e de transferências intergovernamentais para gastos sociais específicos faz parte do segundo movimento de caráter restritivo mencionado pela autora. Programas de transferência de renda desenvolvidos pelo governo federal a partir de 1998, ainda na gestão de Fernando Henrique Cardoso, significaram para a autora “uma ruptura com o modelo prévio de federalismo cooperativo, predominante na área social, e uma volta clara a formas centralizadas de prestação de benefícios sociais”. Na sua avaliação, a unificação dos seis maiores programas da era Cardoso no Bolsa-Família, apontam para a permanência de um modelo centralizado também durante o governo Lula (ALMEIDA, 2005, p.38).

Sua análise geral é a de que “enquanto arranjos com diferentes graus de descentralização e a cooperação intergovernamental predominam nas áreas tradicionais de política social, as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema reintroduziram a

centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal” (ALMEIDA, 2005, p.38). Embora as escolhas de políticas fiscais e sociais, em alguns casos, tenham circunscrito a autonomia de estados e municípios, elas não foram “suficientes para avaliar o diagnóstico de que está em curso um processo de recentralização. A tensão entre impulsos centralizadores e descentralizadores é constitutiva e sempre presente nas relações intergovernamentais na federação brasileira e produz diferentes resultados de acordo com a questão de política pública em pauta” (*Idem*, 2005, p.39).

Souza (*in press*) e Arretche (2009) destacam que as tendências centralizadoras reintroduzidas ao longo da década, já estavam presentes durante a Constituição de 1988. Além de contribuir para a descentralização, ela também foi responsável pela introdução de políticas federais centralizadas, reguladoras e restritivas à liberdade local. O modelo adotado criou uma interdependência entre os diferentes níveis de governo na formulação de políticas e implementação. Se por um lado, os governos locais (municípios) passaram a gozar de autonomia administrativa, a ser o responsável pela execução de políticas e a deter parte dos recursos públicos que nunca recebidos; por outro, mantiveram-se dependentes de outras esferas de governo, deixando dúvidas sobre a sustentabilidade da oferta, da expansão dos serviços sociais universais, bem como sobre a melhoria de sua qualidade.

Marta Arretche chama atenção para o caráter concentrado da arrecadação tributária, no qual

os cinco principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela União. O imposto mais importante é arrecadado pelos Estados: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (VARSANO et al., 1998). [...] Em 2002, 70,1% do total da arrecadação tributária foi realizado pela União, 25,5% pelos Estados e 4,3% pelos municípios (2004, p.18).

Souza (*in press*) traça um histórico interessante sobre a distribuição da receita nos últimos cinquenta anos no qual aponta um crescimento constante da receita local e da concentração de recursos a nível federal. Com base nos números, ela informa que o governo federal continua a ser o principal beneficiário da receita pública, mesmo que uma pequena redução tenha ocorrido após a 1988. Os Estados, no entanto, perderam 10% de sua receita entre 1960 e 2013. Segundo a autora, embora as desigualdades inter e intra-regional gerem resultados irregulares, permanece o consenso de que o Brasil é um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento.

Embora os municípios administrem uma parcela importante da receita pública de todo o país (18,3%) – considerando receita própria e transferências federais e estaduais – sua capacidade para aumentar impostos é limitada (uma média de 6% do total das receitas locais, segundo amostra de municípios com menos de 51 mil habitantes, equivalente e menos de 1% do PIB local). De acordo com sua análise, isso torna o seu financiamento altamente dependente das transferências dos estados e do governo federal, entre eles o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que corresponde a 32% das receitas municipais totais.

A existência de fortes desigualdades regionais tem forte influência sobre as dinâmicas entre os atores e o resultado das políticas. Uma das implicações é que as capacidades dos governos subnacionais para responder às demandas de seus eleitores são altamente desiguais (SOUZA, *in press*; ARRETCHE, 2004). Como parâmetro dessas desigualdades,

in the Northeast, for instance, over 200 municipalities have no way in which they can expand their revenue. These municipalities lack economic activity and are bound by the poverty of their population. Almost 90% of the municipalities with 10,000 or fewer inhabitants depend on federal transfers for 90% or more of their revenue. In contrast to this, the municipality of São Paulo collects from one local service tax alone more than what 17 states collect from a value-added tax (Afonso and Araujo, 2000). As well as social and economic differences, demographic differences among municipalities of Brazil's five regions are also striking (Souza, *in press*, p.04)

Os mecanismos de equalização fiscal não estariam sendo capazes de compensar as históricas assimetrias econômicas e sociais existentes entre as regiões (SOUZA, *in press*; ARRETCHE, 2004). Para Arretche essa é a razão para que, “ainda que a descentralização fiscal e de políticas tenha aumentado as capacidades estatais – administrativas, fiscalizadoras e de produção de serviços – dos governos subnacionais”, a definição constitucional de competências exclusivas na gestão das políticas sociais exija cautela (2004, p.25). De acordo com sua análise, o fracasso dos mecanismos institucionais prescritos torna necessária a atuação da União para amenizar os desequilíbrios e para viabilizar a produção de serviços sociais a patamares básicos. Ao exercer o papel de “principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais”, a autoridade na gestão de políticas se configura de forma altamente concentrada no governo federal<sup>18</sup> (ARRETCHE, 2004:24).

Para Souza (2003), mesmo com a descentralização fiscal, em razão das profundas desigualdades, “estados e municípios continuam pressionando o governo federal por mais ações

---

<sup>18</sup> Esse papel de principal financiador não se aplica o caso das políticas para educação fundamental.

financiadas por tributos federais, tendo, inclusive, federalizado inúmeras vezes parte de suas dívidas”. Esse é um dos motivos pelos quais os congressistas montam estratégias para aumentar a cota de recursos nacionais para seus estados, inclusive aqueles mais bem posicionados economicamente. Para a autora, essas estratégias são possíveis devido a coexistência de regras formais (constitucionais) com regras informais (negociadas caso a caso), as quais podem “ser encontradas em várias decisões legislativas e governamentais, inclusive nas emendas ao orçamento” (*idem*, p. 349). De acordo sua análise, convivem em nosso sistema

Múltiplos centros de poder e diferentes formas de influenciar políticas públicas e de assegurar recursos federais adicionais para os estados. Esse formato assenta as bases para o exercício de diferentes práticas nas relações entre os diversos centros de poder. Tal característica promove a constituição de redes verticais entre estados, municípios e governo federal, assim como entre representantes do Legislativo e do Executivo. Essas redes ampliam as relações intergovernamentais tradicionais e reescrevem as também tradicionais formas federativas de distribuição territorial de poder (p. 374).

De volta à hipótese proposta por Chhibber e Kollman, com base na discussão acima, é possível afirmar que houve variação ao longo do tempo no grau de centralização fiscal do país – pré-requisito para que sirva como uma variável independente. De acordo com os autores, o aumento da dispersão partidária na Câmara dos Deputados observada no período atual (2002-2014) deveria coincidir com um processo de maior descentralização fiscal e política. De acordo com a literatura tratada acima, é consenso que a partir de 1988 ocorreu uma maior descentralização no país, o que reforça, em um primeiro momento, a hipótese proposta. Entretanto, se compararmos as tendências desses dois processos com um pouco mais de atenção – centralização e fragmentação –, veremos que a associação entre as duas variáveis não é tão óbvia. Como vimos, as análises apontaram que, embora tenha ocorrido uma maior descentralização, tendências centralizadoras e limitadoras da autonomia fiscal das subunidades também estavam presentes no modelo de federalismo brasileiro instituído em 1988. Foi também ressaltado que, apesar do aumento da capacidade fiscal e das responsabilidades sobre a execução de política pública, ainda é mantida a tradição constitucional de predominância do Executivo Federal sobre essas áreas.

Além desses pontos, a variação observada a partir de meados da década de 1990 tendeu para o estabelecimento de regras de caráter recentralizador. A arrecadação e concentração na União de recursos não compartilhados foi mais uma vez elevado. Embora a arrecadação dos

municípios tenha sido ampliada, a arrecadação dos Estados apontou queda. O modelo de execução das políticas sociais voltadas para o combate à pobreza durante o governo Lula se manteve na linha do governo anterior, optando por um viés mais centralizador. Essas alterações, contudo, não são consideradas pelas autoras suficientes para afirmar que houve nos últimos anos uma inversão do processo de descentralização. Algumas afirmam, diante da complexidade das relações intergovernamentais, a impossibilidade de classificar o federalismo brasileiro como centralizado ou descentralizado.

De todo modo, mesmo que asseguradas as prerrogativas das subunidades, as desigualdades regionais e a incapacidade de equalização dessas prerrogativas pelos mecanismos de transferência de renda comprometeriam, pelo menos em parte, o exercício da autonomia e independência na definição da agenda por parte dos governos locais. Portanto, de acordo com essas avaliações, se a dinâmica das forças partidárias na Câmara é suscetível a essas tendências, é válido supor a possibilidade de um efeito de retração ao invés de dispersão. Traçar uma associação entre essas duas variáveis e identificar o mecanismo subjacente a ela não é uma tarefa simples, e não cabe nos propósitos desse trabalho, dada a complexidade das relações intergovernamentais brasileiras e de todo o arcabouço institucional que regula a distribuição dos recursos tributários, a execução de políticas públicas, bem como as regras que regulam a competição eleitoral no Brasil e os incentivos de coordenação eleitoral à disposição dos atores.

A conclusão que podemos chegar, por hora, é a de que não dispomos de dados suficientes para descartar a hipótese defendida por Chhibber e Kollman (1998, 2004), face a ocorrência de variação da centralização e o reconhecimento de que as subunidades nacionais ainda desempenham, mesmo diante de limitações, importante papel na vida econômica e nas políticas sociais – premissas que fundamentam a sua teoria. Cabe ressaltar, mais uma vez que, essa associação não é óbvia, já que existem tendências e características do federalismo brasileiro que se opõem aos resultados esperados. A complexidade do sistema brasileiro exige, portanto, um exame mais aprofundado para a elucidação dessa questão.

### 3.3. Fragmentação e Mudanças Institucionais

A estrutura político-institucional e o sistema partidário brasileiros observados na atualidade têm as suas origens relacionadas a um conjunto de transformações iniciadas na década de 1980, ocorridas em função da transição de regime político. Após a promulgação da Carta Magna, vale ressaltar a aprovação de algumas Emendas Constitucionais que tiveram um impacto considerável sobre a dinâmica da competição eleitoral, como: a alteração do calendário eleitoral, a partir de 1994, tornando coincidentes as eleições para Presidente, Governadores, Deputados Estaduais, Deputados Federais e Senadores, e, no ano eleitoral posterior, as eleições para Prefeitos e Vereadores; e a emenda aprovada em 1997, que permitiu aos Chefes do Executivo concorrerem uma vez à reeleição. Nenhuma das mudanças introduzidas após 1988 modificaram o arcabouço institucional estabelecido naquele ano – sistema eleitoral, estrutura do Estado e Sistema de Governo.

A década de 1990 se caracteriza como um contexto de adaptação institucional no país. A estabilização dos índices de fragmentação nesse período é associada à progressiva consolidação do regime democrático e da nova estrutura institucional nesse período. A cada eleição, o jogo de força entre os atores políticos tornava-se mais claro, permitindo-lhes definirem melhor suas estratégias e acomodar seus interesses. A retomada do crescimento da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados observado a partir das eleições de 2002 se diferencia do outro período por ocorrer em um contexto de maior institucionalização do sistema partidário. Essa instabilidade é apontada por alguns autores a partir da análise dos índices de volatilidade eleitoral (1982-2006). A estabilidade nos padrões de competição, medida pela volatilidade, é tomada como indicador de um sistema institucionalizado<sup>19</sup>, cuja premissa subjacente é a de que

A estabilidade eleitoral indica não só que os partidos têm apoio e enraizamento na sociedade, mas também que são instrumentos de canalização de conflitos, interesses e demandas da sociedade. Padrões mais estáveis conferem maior previsibilidade à disputa eleitoral, dificultam a ascensão de outsiders e de lideranças personalistas, sem vínculos sólidos e duradouros com as organizações partidárias (BOHN & PAIVA 2009:188).

<sup>19</sup> Segundo Mainwaring e Torcal (Mainwaring and Torcal, 2005, p.256), A volatilidade eleitoral se refere à “transferência agregada de votos de um partido para os outros, de uma eleição para a próxima” [...] ela “é computada somando-se a mudança líquida em porcentagem de votos ganhos ou perdidos por cada partido de uma eleição para outra e depois dividindo-se por dois”. (*Idem*, 2005:256)

A análise desagregada da volatilidade aponta um índice declinante na maioria dos estados brasileiros. Os índices apontam a existência de “bastante variação entre os estados e entre as sucessivas eleições” (PERES, RICCI, & RENNÓ, 2011: 47), no entanto em 75% deles a volatilidade é bastante próxima dos valores medidos na esfera nacional<sup>20</sup> (BOHN & PAIVA, 2009). Os dados revelam dinâmicas eleitorais subnacionais muito diferenciadas da nacional. O trabalho de Braga (2010) incorpora a essa variável outras dimensões para medir a institucionalização, como a entrada de novos atores na competição. Sua análise confirmou uma estrutura fechada de 1994 até 2005. Entretanto a partir de 2006, passamos a observar novos atores entrando em cena nas eleições, PSOL e PRB. A autora argumenta que mudanças na estrutura da competição podem ser afetadas pelo comportamento das elites políticas, sem que tenha ocorrido mudanças no eleitorado. Por vezes pode ocorrer que mudanças operadas pelas elites até mesmo interrompam preferências estabelecidas.

Nos últimos anos, algumas interferências do Judiciário tiveram consequências diretas sobre a competição partidária ao gerar incentivos para que novos partidos fossem criados (MARCHETTI, 2013). Em 2007, a partir de uma nova interpretação dada à legislação, o Judiciário fez que entrasse em vigor a lei de fidelidade partidária – que imputava a perda de mandato ao parlamentar que migrasse para partido distinto daquele pelo qual foi eleito. A ação tinha como propósito conter o intenso fluxo de migrações partidárias que ocorria até aquele momento. No entanto, a norma abria exceções, caso a mudança fosse para uma legenda recém-criada. A brecha na lei só passou a operar como fator multiplicador a partir de uma nova ação, em 2010, após o Judiciário, mais uma vez, mudar a interpretação existente sobre uma das cláusulas da lei dos partidos: a que regulava a distribuição de recursos do fundo partidário e do tempo de TV. A nova interpretação, ao permitir ao parlamentar migrante a portabilidade da parcela proporcional que lhe cabe do fundo partidário para o novo partido, deu a oportunidade para que estes fossem criados controlando uma parcela considerável de recursos a sua disposição. Entre o ano de 2011 e o pleito de 2014 cinco novas legendas foram criadas: PSD, PROS, SD, PEN e PPL.

Os incentivos institucionais surgem associados à ação das elites políticas e são definidos de acordo com as tensões e o jogo de força que estabelecem entre si. Essas agremiações

---

<sup>20</sup> Na maioria dos estados, a volatilidade variou entre 18% e 55% (BOHN e PAIVA, 2009:198)

demonstram ser resultado dessa dinâmica e não produtos das mudanças na esfera eleitoral, como mostram suas bancadas, formadas antes mesmo de disputarem as eleições. Seu surgimento por si só, no entanto, não implica uma fragmentação no sistema. O peso que algumas delas representam, em particular o PSD, com 37 cadeiras após as eleições de 2014, aponta que são capazes de reforçar uma tendência já em curso.

## CONCLUSÕES

A revisão histórica dos trabalhos sobre fragmentação partidária no Brasil ajuda a identificar semelhanças e diferenças entre os processos em que ocorreu o aumento da dispersão partidária em cada período. Embora cada um guarde a sua particularidade e a causa de um não possa ser imputada ao outro, sua compreensão permite dar conta de fatores que podem ser operacionalizados para produzir a dispersão dessas forças.

As análises sobre o período da república de 1946-1964 dão ênfase em como mudanças na estrutura social podem interferir no processo político. Estas, se não foram suficientes para produzir um realinhamento das preferências do eleitorado em relação aos grandes partidos estabelecidos no poder, contribuíram para que novos atores surgissem ou ganhassem força para canalizar os novos interesses e quebrar o monopólio da representação estabelecido. As análises também mostram como a cisão de grandes entidades partidárias, apoiada por uma grande adesão de parlamentares, pode criar novas agremiações que já nascem fortalecidas e dominando parte significativa do poder (como foi o PFL e o PSDB). Diferentes estratégias para ampliação da força no parlamento podiam ter impacto positivo na fragmentação - de um lado, partidos perseguiam o caminho da nacionalização, outros, o da regionalização. Foi mostrado, no entanto, que apesar do leque de opções, os incentivos gerados pelos mecanismos institucionais são definidores quando racionalizam essas escolhas. O uso das coligações, as migrações e as estratégias eleitorais nos distritos são alguns instrumentos à disposição dessas elites. Conhecer os impactos dos diferentes recursos e estratégias à disposição das elites é fundamental para identificar seus movimentos. Reconhecer as suas lógicas ajuda na análise em diferentes contextos.

A discussão com a literatura internacional aponta a influência de processos de centralização da política nacional em torno do Poder Executivo, da vantagem que este poder tem sobre as lideranças das subunidades quando concentram o controle dos recursos financeiros e tributários, e como as estratégias de coordenação partidária entre os distritos tem como motivação interesses de escopo nacional. O caráter coalizacional do presidencialismo brasileiro, somado a concentração do poder e centralidade do Executivo, atraem muitos partidos a se alinharem ao governo sem que os mesmos precisem ingressar na mesma agremiação. Essa opção pode permitir que uma maior centralização do Executivo não precise ser atrelada à nacionalização partidária, ou

das preferências políticas, muito menos do eleitorado. Ao mesmo tempo que essa característica eleva os custos de transação sobre o chefe do Executivo, ela permitiria maior margem de manobra deste sobre os parceiros da coalizão, facilitando os acordos e negociações pela via partidária (SANTOS, 2002), em troca de patronagem entre outros retornos. Na linha do que Cox (1997) e Chhibber e Kollman (1998; 2004) argumentam, a centralidade e concentração do Poder Executivo favorece que as negociações sejam coordenadas entre os distritos. As diversas forças regionais poderiam estar se beneficiando localmente por permanecerem no entorno da Presidência. Se há um fator que torna comum as variações da fragmentação nos Estados, ele estaria vindo do Executivo. Como foi apontado nas discussões acima, as elites podem manipular e restringir o leque de opções a disposição do eleitorado, impulsionando preferências induzidas pelas elites.

As motivações precisam ser esclarecidas. A sugestão é que seria interesse do Executivo estimular a fragmentação: 1) para enfraquecer a oposição, cooptando para partidos da base ou de aliados que sejam intermediários entre as preferências político-ideológicas; 2) enfraquecendo a própria base, para reduzir o potencial de chantagem dos partidos maiores parceiros; 3) para ter mais margem de manobra na negociação de assuntos mais conflitantes.

As características institucionais do nosso sistema eleitoral e federalismo permitem que diferentes dinâmicas sejam estabelecidas, possibilitando que grande parte dos partidos abra mão das disputas mais custosas e priorizem o legislativo, garantindo recursos para sobreviverem mesmo se retirando da competição majoritária (MELO, 2010).

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 1988.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, 2005: 29-40.
- AMES, Barry. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *Midwest Political Science Association*, 1995: 406-433.
- AMORIM NETO, Octávio, e Fabiano SANTOS. A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. *Dados*, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary. Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties. *American Journal of Political Science*, 1997: 149-174.
- ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, 2009: 377-423.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 2010: 587-620.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 2004: 17-26.
- BOHN, Simone R., and Denise PAIVA. A Volatilidade Eleitoral Nos Estados Sistema Partidário E Democracia No Brasil. *Revista de Sociologia e Política* 17(33). 2009: 187–208.
- BRAGA, Maria S. S. Eleições E Democracia No Brasil: A Caminho de Partidos E Sistema Partidário Institucionalizados. *Revista Brasileira de Ciência Política* 4(Xxi). 2010: 43–73.
- CARAMANI, Daniele. *The nationalization of politics: the formation of national electorates and Party Systems in Western Europe*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- CARDOSO, Adalberto. *A Construção da Sociedade do Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CHHIBBER, Pradeep; KOLLMAN, Ken. *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States. *American Political Science Review*, 1998: 329-342.

COX, Gary. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press, 1997.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos* (2ª ed.). Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GALLAGHER, Michael. *electoral indeces dataset at.* 2015. [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/EISystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php).

JONES, Mark; MAINWARING, Scott. "The nationalization of Parties and Party Systems: An empirical measure and an application to the Americas." *The Hellen Kellogg Institute for International Studies*. Kellogg Institute, 2003.

LAVAREDA, Antonio. *A Democracia nas Urnas: O Processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora/Iuperj, 1991.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.

\_\_\_\_\_. *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1946/1964)*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (Orgs). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura Norte-Americana recente. *BIB*, 1994: 3-38.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, 1998: 81-106.

MAINWARING, Scott. Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 1990: pp. 157-179.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria E Institucionalização Dos Sistemas Partidários Após a Terceira Onda de Democratização. *Opinião Pública* 11(2): 249-86, 2005. <http://ref.scielo.org/j5dv3x>.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Mathew Soberg. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARCHETTI, Vítor. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André: UFABC, 2013.

MELO, Carlos Ranulfo. Eleições Presidenciais, Jogos Aninhados E Sistema Partidário No Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política* (4). 2010: 13–41.

NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. Partidos Na República de 1946: Uma Réplica Metodológica. *Dados*, v. 48, n. 3, 2005: 589–609.

\_\_\_\_\_. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, v. 49, n. 4, 2006: p. 689-720.

PERES, Paulo; RICCI, Paolo; RENNÓ, Lúcio R. A Variação Da Volatilidade Eleitoral No Brasil: Um Teste Das Explicações Políticas, Econômicas E Sociais. *Latin American Research Review* 46(3). 2011: 46–68.

RAE, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Harven and London: Yale University Press, 1967.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A Crise do Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. Em *A Reforma Política*, por Gláucio SOARES e Lúcio RENNÓ. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. Em *A Reforma Política no Brasil*, por AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, 2002: 237-264.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Governabilidade e Democracia Natural*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SOUZA, Celina. Local Governments in Brazil: Are They the Hub of the Brazilian ‘Welfare State’? In *Handbook of Research on Comparative Politics and Reformation in Local Governments*, IGI Global, *In Press*.

\_\_\_\_\_. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. *Dados*, 2003: 345-384.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.