



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
CAMPUS MINISTRO PETRÔNIO PORTELLA  
CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**LUCAS DA SILVA LIMA**

**O DEBATE ACERCA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PARTIDÁRIO  
BRASILEIRO: CONCEITUALIZAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO**

TERESINA – PI  
2017

**LUCAS DA SILVA LIMA**

**O DEBATE ACERCA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PARTIDÁRIO  
BRASILEIRO: CONCEITUALIZAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Ciência Política do Campus Ministro Petrônio Portella da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial à obtenção do Grau de Bacharel em Ciência Política.  
Orientador: Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas.

TERESINA – PI  
2017

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processamento Técnico

L732d Lima, Lucas da Silva.  
O debate acerca da institucionalização do sistema  
partidário brasileiro: conceitualização e operacionalização  
/ Lucas da Silva Lima. – 2017.  
56 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em  
Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, 2017.  
Orientação: Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes  
Freitas.

1. Institucionalização. 2. Sistema Partidário Brasileiro.  
3. Democratização. I. Título.

CDD 320.981

**LUCAS DA SILVA LIMA**

**O DEBATE ACERCA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PARTIDÁRIO  
BRASILEIRO: CONCEITUALIZAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Ciência Política do Campus Ministro Petrônio Portella da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do Grau de Bacharel em Ciência Política.

Aprovado em 18 de janeiro de 2017.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas (Presidente / Orientador)  
*Curso de Bacharelado em Ciência Política - UFPI*

---

Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva  
*Curso de Bacharelado em Ciência Política - UFPI*

---

Prof. Ms. Francisco Robert Bandeira Gomes da Silva  
*Curso de Bacharelado em Ciência Política - UFPI*

TERESINA – PI2017

“Não há determinismo ou escolha absoluta: jamais sou coisa, jamais sou consciência nua”.

*Merleau-Ponty*

## RESUMO

Este trabalho investiga a institucionalização do sistema partidário brasileiro durante a transição democrática. O conceito de “institucionalização dos sistemas partidários” vem sendo bastante utilizado na literatura nas últimas décadas como forma de se compreender a relação entre os partidos e a sociedade, de forma sistêmica. Ao analisar países de democratização recentes, o conceito apresenta limites em sua operacionalização, dado que, apesar de se esperar extrema instabilidade política, os regimes perduraram. Dessa forma, o foco do trabalho é compreender os limites e alcances do conceito de “institucionalização dos sistemas partidários”, bem como as formas como este tem sido operacionalizado para tratar o caso brasileiro, especificamente, desde a transição à democracia.

**Palavras-chave:** Institucionalização; Sistema Partidário Brasileiro; Democratização.

## **ABSTRACT**

This work addresses the institutionalization of the Brazilian party system during the democratic transition. The concept of "institutionalization of party systems" has been widely used in literature in recent decades as a means of understand the relationship between parties and society in a systemic way. When analyzing countries of recent democratization, the concept has limits on its operationalization, given that, despite extreme political instability, regimes have lasted. Thus, the focus of the work is to comprehend the limits and scope of the concept of "institutionalization of party systems", as well as the ways in which it has been operationalized to deal with the Brazilian case, specifically, since the transition to democracy.

**Keywords:** Institutionalization; Brazilian Party System; Democratization.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> Democracia Formal e Liberal, 1990-1995 .....	25
<b>Tabela 2</b> Número de partidos e de novos partidos por eleição, 1982-1994 .....	31
<b>Tabela 3</b> Número de trocas de partidos no período 1980-1994, tomando-se como referência os deputados federais eleitos em 1994 .....	34
<b>Tabela 4</b> Índice de mudança parlamentar agregado. Câmara dos deputados, 1980-1994.....	35
<b>Tabela 5</b> Número de partidos parlamentares, número de partidos efetivos e número de partidos acima de 5%. Câmara dos Deputados, 1980-1994.....	36
<b>Tabela 6</b> Eleições para a Câmara dos Deputados – Rio de Janeiro, 1990 .....	37
<b>Tabela 7</b> Distribuição das eleições parlamentares por classe de competitividade. Câmara dos Deputados, Brasil, 1945-2006.....	39
<b>Tabela 8</b> Distribuição das eleições parlamentares por classe de competitividade. Assembleias legislativas, Brasil, 1945-2006.....	39

## Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 - Institucionalização: discussão conceitual .....</b>	<b>3</b>
1.1. Introdução .....	3
1.2. Institucionalização Política.....	3
1.3. Institucionalização de sistemas partidários.....	5
1.3.1. Estabilidade da competição partidária.....	8
1.3.2. Ancoragem dos partidos na sociedade.....	9
1.3.3. A baixa institucionalização.....	10
1.4. A interpretação econômica da volatilidade eleitoral .....	11
1.5. “Uma outra institucionalização” .....	13
1.6. Conclusão: a abordagem conceitual .....	15
<b>Capítulo 2 - Poliarquia, Democracia e Redemocratização .....</b>	<b>17</b>
2.1. Introdução.....	17
2.2. A Poliarquia de Dahl .....	17
2.2.1. Dimensões e garantias institucionais.....	17
2.2.2. As causas da transição .....	19
2.3. A terceira onda e a questão de “que democracia” .....	21
2.4. Tendências da fase tardia.....	24
2.5. A lenta democratização brasileira.....	26
2.6. Conclusão .....	29
<b>Capítulo 3 - Operacionalização: Regras Institucionais, Competição Democrática e a Baixa Institucionalização .....</b>	<b>30</b>
3.1. Introdução.....	30
3.2. Regras institucionais importam .....	30
3.2.1. Marcos legais – 1979-94.....	30
3.2.2. Sistema eleitoral e sistema partidário .....	32
3.2.3. O impacto das regras eleitorais.....	34
3.3. Institucionalização e competição democrática .....	38

3.4. A baixa institucionalização no Brasil .....	40
3.5. Um outro enraizamento .....	41
3.6. Conclusão .....	42
<b>Considerações finais .....</b>	<b>44</b>
Referências .....	46

## Introdução

Entre os diversos objetos de estudos acerca da democracia e a estabilidade das instituições democráticas está o conceito de “institucionalização dos sistemas partidários”, que suscita reflexões e pesquisas empíricas acerca do papel dos partidos na interiorização efetiva de normas democráticas (REIS, 1999) e estabilidade da competição (MAINWARING; TORCAL, 2005), ou até mesmo como indicadores do dinamismo dessa competição (PERES, 2013).

Diante desse quadro, o mote dessa pesquisa consiste em entender como ocorreu o processo de institucionalização do sistema partidário brasileiro em um período de grande agitação da história política nacional, a redemocratização, durante a qual observou-se uma profusão de interesses políticos e sociais afluindo às arenas eleitoral e parlamentar, além de mudanças significativas nas regras eleitorais (NICOLAU, 1996), orientando as estratégias de elites partidárias e candidatos.

A fim de entender a discussão presente na literatura do conceito de “institucionalização dos sistemas partidários”, partiu-se da abordagem conceitual de Gerring (2014) e seus critérios de conceitualização: ressonância, domínio, consistência, fecundidade, diferenciação, utilidade causal e operacionalização, a partir dos quais observou-se uma mudança de sua concepção como *consolidação* para *processo* (este entendido como linear ou *continuum*) e um estreitamento dessa noção à poliarquia de Dahl (1997).

O segundo objetivo da pesquisa, a investigação dos principais elementos do processo de democratização brasileiro, esbarrou na necessidade de se aprofundar o estudo da poliarquia no contexto maior da obra dahlsiana, que influenciou a vasta produção sobre as causas da democratização (GEDDES, 2009). A perspectiva comparativa de Keck (2010) e a abordagem de Kinzo (2001) exemplificam a influência do neo-institucionalismo histórico e sua noção de trajetória dependente na avaliação das tendências da redemocratização.

O terceiro objetivo consistiu na compreensão de como a institucionalização do sistema partidário brasileiro foi operacionalizada na literatura pelo enfoque das regras eleitorais e nas idiosincrasias do sistema eleitoral e seus efeitos na competição por votos e no comportamento das lideranças e políticos individuais, refletidos na formação de coligações e nas trocas de partidos por parlamentares, etc.

A conclusão aponta para o reconhecimento da viabilidade da ideia de institucionalização política e partidária como *processo* e da formação, durante a

redemocratização, de um sistema partidário viável e altamente competitivo, todavia possuidor de deficiências estruturais no desempenho das funções integrativas e estabilizadoras, visto que são fruto de e contribuem em certa medida para manter a lógica clientelista de transferência e circulação dos bens sociais, marcante na política brasileira (NUNES, 2003).

## **CAPÍTULO 1 - Discussão conceitual acerca da institucionalização**

### **1.1. Introdução**

Este capítulo tem como objetivo debater o conceito de “institucionalização do sistema partidário brasileiro” através dos modelos de competição eleitoral durante a redemocratização. A partir do escopo metodológico de John Gerring (2014) discute-se o fenômeno de institucionalização de sistemas partidários, articulando para tanto perspectivas analíticas distintas no tratamento teórico e empírico de indicadores, padrões e variáveis, especialmente no que diz respeito à competição partidária.

### **1.2. Institucionalização política**

O conceito de institucionalização foi transferido da sociologia para a ciência política por Huntington (1968 apud Limongi, 1999), que propôs sua definição como processo através do qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade. Os pólos adaptabilidade/rigidez, complexidade/simplicidade, autonomia/subordinação são nessa proposta critérios e medidas de institucionalização, alusivos aos processos de especialização e diferenciação graduais, ou seja, às mudanças ocorridas nas sociedades, do simples ao complexo, do tradicional ao moderno.

Conforme Limongi (1999) essa noção de institucionalização tem relação com a ideia de desenvolvimento político, entendido como produto da diferenciação de estruturas políticas, devendo desempenhar papel fundamental na manutenção da integração social. A capacidade de dar resposta aos problemas colocados pela transformação da sociedade é o grau de governo, medida do desenvolvimento político comprovada pela estabilidade política. Sendo assim, o contrário da institucionalização política é a instabilidade política, com conseqüente desordem e incapacidade de governar.

Nesse sentido, a discussão sobre institucionalização política leva em conta a existência de descompassos entre os ritmos de modernização social e política. Limongi atenta para o fato de que as transformações sociais podem não ser acompanhadas da construção de instituições políticas modernas, formando-se assim uma pressão social que não encontra correspondentes políticos para seu processamento. A questão da ordem então se impõe a cenários de

sociedades em mudança, ameaçada pela dissolução da sociedade tradicional, acompanhada do processo de mobilização política, gerando crise de governabilidade, sinal de baixa institucionalização.

Reis (1999), em comentário crítico à exposição de Limongi (1999), observa que os recursos analíticos do segundo não conseguem dar conta da complexidade dos problemas teóricos e conceituais, além da riqueza dos dados empíricos discutidos. O autor discorda da abordagem da perspectiva do desenvolvimento político, que destacaria uma noção de institucionalização política defasada e evitada de problemas no que se refere ao tratamento de questões empíricas.

Reis (1999) apresenta o conceito de institucionalização política como definida em termos de interiorização efetiva de normas democráticas pelos membros de uma dada coletividade, sendo, portanto, acessíveis dados empíricos sobre tal processo, através dos estudos de cultura política.

Nesse processo pode ser que haja uma concatenação precária entre a implantação formal das normas e os equilíbrios espontâneos resultantes da busca dos interesses dos agentes. Considerar essa possibilidade enriquece e torna mais consistente a noção de institucionalização política, cujo problema passa a ser o de como obter a concatenação entre as normas e os interesses dos agentes, funcionando a institucionalização como estabelecimento de parâmetros normativos eficazes para tal jogo de interesses.

Linz (1990) investigou o fenômeno de institucionalização política a partir dos sistemas de governo, em meio à discussão sobre os diferentes méritos de arranjos constitucionais ao redor do mundo. Levando em conta que o parlamentarismo pode ser instável, principalmente em contextos de elevado conflito étnico, o autor argumenta que as crises nesse sistema de governo não necessariamente resultam em crises no regime democrático. A queda de um primeiro ministro e seu gabinete quase sempre não significa o fim da experiência democrática.

A diferença fundamental entre parlamentarismo e presidencialismo reside na questão da legitimidade democrática, que no primeiro sistema reside unicamente no parlamento, ainda que alguns primeiros-ministros possam se assemelhar a presidentes pelo grau de personalização de seu exercício de poder. No entanto, em situação de crises ou abalos, tais líderes não podem recorrer ao povo a fim de preservar seu mandato, dependendo assim do voto de confiança do parlamento.

Em sistemas presidencialistas, o grau de dependência do parlamento do presidente (que é não só o líder do Executivo, mas também chefe de Estado) varia, possuindo geralmente

o presidente um leque amplo de poderes constitucionais e autonomia para formação de um gabinete. Nesses casos, a formação de uma oposição majoritária dentro do parlamento pode provocar uma situação de divisão do poder de difícil resolução, visto que tanto os parlamentares quanto o presidente possuem a mesma fonte de legitimidade: o voto popular.

O mandato fixo do presidente, segunda característica de sistemas presidenciais, também apresenta uma problemática, no que tange a estabilidade e ao cálculo dos agentes políticos. Ao contrário dos ajustes periódicos à situação política ocorridos no parlamentarismo, um sistema presidencial limita as condições de mudança à morte ou perda do cargo pelo presidente, através de processo de impeachment. Nesses casos, pode assumir o poder um vice-presidente que não conta com a maioria do apoio da população e/ou do parlamento.

Sistemas parlamentaristas permitem a flexibilidade, a capacidade de moldar-se aos desafios apresentados pela conjuntura política, constituindo assim vantagens em relação ao caráter de rigidez dos sistemas presidencialistas. Uma contradição marca esses últimos: enquanto os arranjos constitucionais dotam o presidente de amplos poderes, fundamentados no aspecto plebiscitário da democracia, há arranjos constitucionais destinados a barrar o personalismo e acúmulo de poder nas mãos do Executivo, como instituições de controle, necessidade de aprovação do Legislativo para determinadas medidas, independência do Judiciário, proibição da reeleição etc.

A literatura aponta como vantagem do presidencialismo a relativa estabilidade do Executivo, levando-se em conta as evidências empíricas de quedas frequentes de primeiros-ministros e seus gabinetes. Linz (1990) rebate esse argumento lembrando que esses episódios parlamentaristas dificilmente levam a graves crises políticas que ameaçam a própria legitimidade democrática, como as observadas em sistemas presidencialistas, nos quais se torna difícil derrubar presidentes impopulares ou corruptos, constituindo crises de legitimidade e controle democráticos.

### **1.3. Institucionalização de sistemas partidários**

Entender as variadas conotações do conceito de institucionalização política é válido para a compreensão da institucionalização dos sistemas partidários porque a primeira fornece o pano de fundo de transformações sociais e políticas (nestas inclusas as que afetam os sistemas partidários), os descompassos derivados delas e o impacto das demais instituições no

trabalho de interiorização de normas pelos partidos, bem como a atuação dos mesmos nas arenas eleitoral e parlamentar.

Sartori (1976 apud Mainwaring e Torcal, 2005) define um sistema partidário como um conjunto de partidos que interagem de maneiras padronizadas. A partir dessa definição pode-se deduzir três diferenças entre sistemas e não-sistemas. A primeira diz respeito ao fato de um sistema ter pelo menos dois elementos constitutivos (ao menos dois partidos). A segunda, a noção de interações padronizadas, indica regularidades na distribuição de apoio eleitoral por partidos ao longo de um determinado período de tempo, ainda que alguns ascendam e outros declinem. A terceira é a ideia de alguma continuidade nos componentes que formam um sistema. Sendo assim, falar em sistema partidário implica uma noção de alguma continuidade nos partidos, com a institucionalização de agremiações.

No esforço de classificar e comparar sistemas partidários o autor identificou três dimensões importantes: o número de partidos relevantes; o grau de polarização ideológica e o nível de institucionalização, chamada de “consolidação”. Em sua conceituação de institucionalização ele postulou uma dicotomia entre sistemas consolidados e não sistemas, considerando os não-sistemas como exteriores à sua teorização principal, deixando assim de examinar a variação empírica na institucionalização entre sistemas partidários e não-sistemas.

Contrapondo-se às formulações de Sartori (1976), Mainwaring e Torcal questionam a teorização em três pontos específicos. Primeiramente rejeitam a dicotomia “sistemas x não sistemas” visto que encaram a institucionalização como um *continuum*. Os autores descartam o que consideram rigidez da dicotomia, argumentando que na definição de sistema partidário não há demarcação rígida entre um sistema e um não sistema, desde que esteja presente algum padrão na competição interpartidária, bem como continuidade nos principais partidos do sistema. A opção de Sartori pela dicotomia levaria o autor a ignorar variações significativas dentro de cada categoria.

A segunda objeção vai de encontro ao patamar estabelecido por Sartori para o que constitui um sistema partidário. Os autores apresentam o caso da Colômbia na década de 1970, considerada por Sartori como não-sistema, mas que, na opinião dos mesmos, possuía um dos sistemas mais antigos do mundo, caracterizado por várias décadas de embates entre liberais e conservadores expressos em eleições relativamente livres e legítimas, além do forte enraizamento dos partidos na sociedade.

Por último Mainwaring e Torcal (2005) alegam que Sartori legou a institucionalização a segundo plano, deixando de fora da sua classificação dos sistemas partidários as considerações sobre institucionalização. Contrariamente, os autores defendem a centralidade

da institucionalização nos estudos sobre sistemas partidários, pois sua análise permite vislumbrar diferenças importantes nos sistemas partidários.

Para Sartori (1976) as duas dimensões de análise dos sistemas partidários são o número de partidos e o nível de polarização. No entanto, elas negligenciam diferenças substanciais no grau de institucionalização e oferecem muito pouco para a compreensão da competição entre partidos em contextos menos institucionalizados. Para além das democracias industriais avançadas, os autores apresentam ampla gama de estudos com foco na América Latina, África e regiões pós-comunistas nos quais se reconhece cada vez mais a necessidade de dar atenção ao nível de institucionalização, a fim de demonstrar que em sistemas partidários institucionalizados os partidos possuem um efeito estruturador do processo político, efeito esse ausente em sistemas fluidos, ainda que nesses os partidos também sejam atores importantes.

Mainwaring e Torcal (2005) definem institucionalização como processo pelo qual uma prática ou organização se torna amplamente conhecida e bem estabelecida. Eles descrevem um cenário em que os atores desenvolvem expectativas e orientam seu comportamento baseados na premissa de que tal organização ou prática prevalecerá no futuro, dimensão da previsibilidade. Nesse cenário a institucionalização implica expectativas claras por parte dos atores, além de estáveis, se levado em conta o comportamento dos outros atores políticos.

Aplicando o já citado conceito de institucionalização de Huntington (1968 apud Limongi 1999), eles observam que em um sistema partidário institucionalizado os atores desenvolvem comportamentos e expectativas fundamentados na premissa de que há contornos e regras fundamentais de competição e comportamentos partidários que prevalecerão em um futuro previsível. Desse modo, serão estáveis os principais partidos e seu comportamento. Os autores descartam uma visão linear de institucionalização (com necessária progressão de uma institucionalização fraca para uma mais forte), já que os sistemas partidários podem se desinstitucionalizar, como foi o caso da Venezuela na década de 1990.

Os estudos de Mainwaring (1999) e Mainwaring e Scully (1995) apontam para o reconhecimento de quatro dimensões da institucionalização de um sistema partidário. A primeira expressa a clara vinculação conceitual de institucionalização com estabilidade, admitindo-se que sistemas mais institucionalizados manifestam estabilidade considerável nos padrões de competição interpartidária.

A segunda dimensão diz respeito ao enraizamento forte dos partidos na sociedade em sistemas mais institucionalizados, com a formação de ligações partidárias na maioria do eleitorado, além de associações de interesse intimamente ligadas aos partidos. Esse forte

enraizamento proporciona a regularidade na competição eleitoral (regularidade essa implicada na noção de institucionalização).

O entrelaçamento entre enraizamento e estabilidade da competição eleitoral é explicado porque, apesar de realidades distintas, o primeiro estabiliza a competição, com menos eleitores flutuantes e a conseqüente menor probabilidade de mudanças eleitorais em massa (baixa volatilidade). Os autores argumentam que menor enraizamento dos partidos na sociedade torna mais provável que mais eleitores troquem de partido de uma eleição a outra, aumentando as chances de maior volatilidade.

A terceira dimensão diz respeito ao fato de que, em sistemas mais institucionalizados, os atores políticos conferem legitimidade aos partidos e os consideram parte necessária da democracia, mesmo que também os critiquem ou manifestem ceticismo em relação aos partidos em geral. Essa legitimidade contribui para estabilizar os sistemas partidários, constituindo-se, portanto, em dimensão significativa do processo de institucionalização.

A quarta dimensão reflete o valor independente próprio das organizações partidárias em sistemas mais institucionalizados, o que as livra de se tornarem reféns da ambição de pequenos grupos ou instrumentos pessoais de um líder, situação em que os partidos eleitoralmente bem sucedidos são veículos personalistas demonstram um nível de institucionalização baixo.

### *1.3.1. Estabilidade da competição partidária*

A regularidade dos padrões de competição partidária – primeira dimensão da institucionalização – ganhou ênfase nos estudos empíricos sobre institucionalização partidária, devido à facilidade de sua medição sistemática a partir da comparação específica da volatilidade eleitoral. A volatilidade refere-se à transferência agregada de votos de um partido para os outros, de uma eleição para a próxima. Computa-se a volatilidade somando-se a mudança líquida da porcentagem de votos ganhos ou perdidos por cada partido de uma eleição para outra, com a posterior divisão por dois (MAINWARING; TORCAL, 2005).

A literatura apresenta forte correlação entre alto nível de desenvolvimento e baixa volatilidade eleitoral. O argumento da modernização, segundo o qual níveis mais elevados de desenvolvimento causariam volatilidade eleitoral mais baixa, não se sustenta para explicar essa correlação, pois a maioria dos países da Europa Ocidental assistiu à estabilização dos seus sistemas partidários antes da Segunda Guerra Mundial. Acerca disso, vários autores argumentam que em grande parte das chamadas democracias industriais avançadas os partidos

funcionaram como organizações integradoras de massas enormes de cidadãos, construindo assim fortes lealdades.

Por outro lado, Mainwaring e Torcal (2005) lembram que nos países de democratização tardia os partidos ocuparam lugares menos centrais nas lutas de expansão da cidadania, não fomentando identidades fortes, nem assumindo funções sociais de longo alcance. Os autores apoiam-se na ideia de *path dependence* para explicar a alta correlação entre maior nível de desenvolvimento e maior estabilidade do sistema partidário. Rose e Munro (2003 apud MAINWARING; TORCAL, 2005) destacaram as mudanças frequentes no lado da oferta política em países menos desenvolvidos, caracterizadas pelas mudanças contínuas das elites políticas de um partido a outro.

Os dados disponíveis sobre volatilidade descartam a visão linear da volatilidade, sendo que os sistemas partidários de países menos desenvolvidos não tendem, em média, à maior estabilidade ao longo do tempo, não havendo na literatura disponível tendência estatística significativa de diminuição da volatilidade nesses contextos. Situações assim, de competição sem institucionalização, indicam que a institucionalização fraca pode continuar por um longo tempo.

O trabalho de Mainwaring e Torcal (2005), com foco no período pós-1980, indica que nos países analisados (países da rodada 1995-1997 do *World Values Survey*\* e do *Comparative Study of Electoral Systems*\*\*\*) mesmo depois de um período extenso as correlações mantém níveis moderadamente fortes e poucos países exibem declínios marcantes em volatilidade ao longo do tempo ou aumentos notáveis, sendo a volatilidade bastante estável na maioria dos países.

### 1.3.2. Ancoragem dos partidos na sociedade

Esta segunda dimensão da institucionalização de um sistema partidário admite que em sistemas mais institucionalizados os partidos criam raízes sociais fortes e estáveis na sociedade. Mainwaring e Torcal (2005) discutem três importantes tradições acadêmicas que supõem que os vínculos entre eleitores e partidos são programáticos ou ideológicos. Os

---

\* O *World Values Survey* (WVS) é um projeto global de pesquisa coordenado pelo *Institute for Comparative Survey Research*, que se situa em Viena, Áustria. O WVS investiga valores e crenças pessoais, suas transformações ao longo do tempo e seus impactos sociais e políticos.

\*\* O *Comparative Study of Electoral Systems* (CSES) é um programa de pesquisa colaborativo entre vários grupos de estudos ao redor do mundo, fruto de uma parceria entre diversas instituições como a *University of Michigan* e a *National Science Foundation*, ambas localizadas nos Estados Unidos.

autores, por sua vez, demonstram que há grande variação no grau em que a competição partidária é programática ou ideológica em diferentes países, apresentando o voto ideológico grandes variações.

Eles concordam que vínculos programáticos ou ideológicos são importantes meios de estabilizar a competição eleitoral (do mesmo modo que vínculos clientelistas e tradicionais/afetivos também podem), mas salientam que tais vínculos não são fortes na maioria dos sistemas partidários, havendo até mesmo ampla variação nos vínculos ideológicos. Nessa tradição, os modelos espaciais direcionais afirmam que o eleitor não vota conforme a proximidade ideológica do partido em geral, mas na orientação do partido em relação a uma questão específica.

A segunda tradição pressupõe que o voto é programático ou ideológico, com alguns partidos defendendo programática ou ideologicamente os interesses de diferentes setores da sociedade, dando espaço para que os indivíduos formem preferências partidárias orientados pelos interesses ideológicos e programáticos resultantes de suas posições sociais (classe, religião, etnia, etc.). A terceira tradição estabelece que os indivíduos determinam preferências partidárias baseados em orientações ideológicas, sendo o esquema direita-esquerda uma âncora estabilizadora do voto.

Os resultados empíricos de Mainwaring e Torcal (2005) revelam que as diferenças entre os países são enormes, no que se refere ao voto ideológico. Para eles, essa grande variação do voto ideológico explica o argumento de que não se pode pressupor que a competição partidária é programática ou ideológica. As três tradições não valorizam três vínculos não-programáticos e não-ideológicos que podem orientar os eleitores.

O primeiro desses vínculos é a escolha baseada mais em bens clientelistas do que em posições ideológicas. O segundo é o voto personalista, com laços fracos com preferência ideológica ou localização social. O terceiro vínculo é o dos laços tradicionais/afetivos, independentemente de predileções programáticas ou bens clientelistas.

### *1.3.3. A baixa institucionalização*

Denominados fluidos ou fracamente institucionalizados, os sistemas partidários caracterizados por baixo grau de institucionalização caracterizam-se por menos regularidade nos padrões da competição, fraco enraizamento na sociedade, menor legitimidade conferida a partidos, que são mais débeis que nos sistemas institucionalizados (a institucionalização é

uma variável contínua que vai de sistemas institucionalizados a fluidos), geralmente controladas por líderes personalistas.

A fraca institucionalização de um sistema partidário pode enfraquecer os regimes democráticos ao introduzir mais incertezas quanto aos resultados eleitorais. Mainwaring e Torcal (2005) apontam para as maiores transferências de votos de um partido a outro, barreiras menores de entrada para novos partidos e maior probabilidade de políticos personalistas anti-sistema cheguem ao poder. Como se observou no Peru de 1992, a chegada de Fujimori à chefia do governo foi consequência da escalada do personalismo e do autoritarismo naquele país. Por sua vez, desde 1998 a Venezuela de Chávez mostrou a erosão do regime democrático.

A literatura aponta outra consequência indesejável da fraca institucionalização: abalos graves na *accountability* eleitoral, dificultada e até impossibilitada pela alta frequência de criação e desaparecimento de partidos, pela presença de personalidades que ofusquem os partidos na rota em direção ao Poder Executivo e pela ausência de elementos informativos cruciais para que haja *accountability* eleitoral e representação efetiva.

Nos sistemas institucionalizados, os partidos oferecem certa ancoragem aos eleitores nesse aspecto, reduzindo os custos de informação e assim aumentando os níveis de *accountability* eleitoral. Desse modo, depreende-se que vasta literatura pressupõe a democracia moderna alicerçada sobre os partidos políticos, do que se deduz que, em sistemas institucionalizados fluidos, onde os partidos e a competição entre eles são mecanismos menos estáveis de estruturação, a democracia há de apresentar sérias deficiências.

#### **1.4. A interpretação econômica da volatilidade eleitoral**

Peres (2013) discute o que considera anomalias conceituais e empíricas da interpretação canônica do índice de volatilidade eleitoral e sua utilização como mediador empírico do grau de institucionalização de um sistema partidário. O autor destaca que essa abordagem – cuja genealogia remonta à influência da teoria sociológica na obra de Huntington (1968) – interpreta a instabilidade eleitoral como evidência da fragilidade partidária e da baixa efetividade dos governos, causadores da precariedade do próprio sistema democrático. O trabalho de Peres dedica-se a contestar esse tipo de interpretação em termos teóricos e metodológicos e propor uma interpretação alternativa para o índice.

O autor argumenta que a tradição canônica fundamenta-se num paradoxo lógico de que a estabilidade eleitoral e a competição partidária podem estar em conflito. Ora, valorizar a estabilidade em detrimento da competição implica desconsiderar um dos pressupostos básicos do conceito dahlsiano de democracia: a efetiva contestação pública. Ele argumenta também que não há critérios incontestáveis a ponto de justificar a escolha de um ponto ótimo para a volatilidade eleitoral. Do mesmo modo, não há uma única maneira de interpretar cada nível de volatilidade encontrado em cada país específico.

Diante disso, a interpretação econômica da volatilidade eleitoral pressupõe outra “cosmologia” (explicação do mundo político), dessa vez baseada no individualismo metodológico. Nessa perspectiva os indivíduos são considerados como atores orientados por uma racionalidade instrumental. A partir da mesma, os eleitores constroem suas preferências num processo mental comparativo, por meio do qual classificam os partidos em certa ordem de escolhas preferenciais.

Esse modelo permite entender as possibilidades de mudanças nas votações entre eleições sucessivas e a racionalidade das oscilações como correspondentes às decisões estratégicas dos eleitores diante de restrições exógenas às suas preferências. Então, volatilidade eleitoral aumenta por causa da coexistência de vários partidos no espaço político, o que dinamiza ainda mais a competição e estimula votos estratégicos.

Nas situações reais fluxo de “entradas” e “saídas” de partidos provoca alterações no padrão de competição e estimulando ainda mais a volatilidade eleitoral. A mudança de enfoque permite abordar a volatilidade eleitoral como associada à lógica da competição partidária em função de termos como “mercado político”, “oferta/demanda” e “restrições” (regras e recursos).

Por essa lógica, supõe-se que quanto mais “aberto” o “mercado” eleitoral, maior a movimentação “oferta/demanda” e o grau de competição partidária, com conseqüente maior volatilidade eleitoral. A questão da ideologia representa nessa perspectiva abatimento nos custos de informação para o eleitor, além de uma sinalização racional emitida pelo partido de modo a gerar certeza agregada sobre suas ações futuras. Assim, esse modelo explicativo também atribui racionalidade à estabilidade eleitoral, relacionada nesse caso ao problema da incerteza informacional e à dinâmica da competição, já que o eleitor pode decidir votar no mesmo partido, desde que isso signifique para ele mais benefícios do que o voto nos partidos concorrentes.

A volatilidade eleitoral passa a ser encarada como indicador do grau de competição e de abertura do mercado político, podendo ser útil para indicar onde se concentra a

competição, levando a uma análise mais detalhada de cada sistema partidário, na medida em que mostra em que ponto há maior segmentação do “mercado” eleitoral, quais partidos o dominam em relação a quais segmentos sociais e espaços geográficos.

Essa ênfase explicativa não admite qualquer viés normativo favorável à estabilidade (nem à instabilidade). Tanto estabilidade quanto instabilidades são esperadas, pois se admite como impossível determinar o ponto ótimo da volatilidade eleitoral. Indicadores de volatilidade devem servir logo à explicação contextualizada da evolução das votações e das oscilações resultantes de movimentos no “mercado” eleitoral, dependentes de fatores históricos, conjunturais e institucionais, os quais, em cada momento, induzem os atores à determinada escolha ou comportamento estratégico.

A interpretação canônica implica, para Peres (2013), que se tome como indicador da institucionalização do sistema partidário e assim se perceba como sinal de crise estrutural processos que podem sinalizar várias realidades, até mesmo estruturação efetiva de um mercado político e eleitoral altamente competitivo. Essa abordagem contextualizada pode ser mais eficiente justamente porque rompe com o paradigma sociológico-desenvolvimentista, segundo o qual a instabilidade eleitoral só pode indicar fraca institucionalização.

## **1.5. “Uma outra institucionalização”**

Partindo do referencial empírico da América Latina no final do século XX, O’Donnell (1996) discute uma ideia corrente na literatura de institucionalização, segundo a qual as novas poliarquias não são consolidadas ou institucionalizadas, ou então só são precariamente institucionalizadas. Isso decorre da comparação das mesmas com as poliarquias relativamente antigas, agrupadas na Europa Ocidental e na América do Norte.

O autor argumenta que não há ausência de institucionalização nas novas poliarquias, sendo as mesmas dotadas de duas instituições importantes para qualquer análise: as eleições e o clientelismo, ambas em convivência com o que ele denomina complexo institucional da poliarquia. Esta situação define as poliarquias resultantes da onda de democratização a partir dos anos 1970 como “informalmente institucionalizadas”.

Dentro desse conjunto delimitado de casos, o conceito dahlsiano de poliarquia (regime responsivo situado nos eixos de inclusividade e contestação pública) admite muitas variações empíricas e até normativas. A aplicação desse conceito para além das poliarquias ou

“democracias” industriais avançadas exige esclarecimentos conceituais desdobrados pelo autor.

Entendendo instituições como padrão regulado de interação, conhecido e aceito por atores que têm a expectativa de continuar interagindo sob as normas sancionadas por esse padrão, O'Donnell (1995) atenta para o fato de que tanto nas poliarquias antigas, como nas novas as eleições estão institucionalizadas em si mesmas, como também nas condições que as garantem, uma delas o acesso a fontes alternativas de informação. Ele ilustra tal cenário pelas expectativas de líderes políticos e eleitores acerca de futuras eleições razoavelmente limpas e competitivas.

O autor prossegue na argumentação questionando a ideia de “institucionalização plena”, calcada na ideia de que a consolidação democrática é linear e composta de estágios que levariam obrigatoriamente ao grau de institucionalização supostamente alcançado pelas poliarquias antigas. Atitude analítica mais fecunda seria a construção de tipologias nas características específicas e positivas de cada subtipo de poliarquias, já que teoria nenhuma foi até agora capaz de definir quando as novas poliarquias se tornarão “consolidadas” como as antigas.

Em ambos os grupos de poliarquias (sobretudo nas mais novas) a análise empírica pode esbarrar em lacunas entre as normas formais e o comportamento político dos atores, indicando que muitas vezes as normas oferecem pistas insatisfatórias para o que realmente ocorre. Do mesmo modo, deve-se levar em conta a convivência (e o antagonismo) do particularismo ou clientelismo com um dos fundamentos principais da poliarquia: a separação entre o público e o privado, convivência essa mais marcada nas novas que nas antigas.

A literatura é confusa na definição de quem (e em que medida) deveria aderir às normas formais para que haja “consolidação” democrática conforme algumas definições, oscilando entre determinados líderes e a maioria da população, somando-se a certas exigências de haver a crença de que a democracia é a melhor alternativa. No último caso, a literatura não é clara acerca da exigência dessa crença somente para as organizações formais ou para todos os outros âmbitos, na formação de uma cultura política democrática.

Por tudo isso, torna-se impossível definir o ponto a partir do qual uma democracia “consolidou-se”, apontando assim para a impossibilidade de acessar a institucionalização na América Latina com a mesma métrica europeia. O autor aponta assim novas propostas de análise da institucionalização nas novas poliarquias, as principais sendo as que agreguem no estudo os próprios processos pelo qual elas vieram a se tornar poliarquias, ao invés de focar na (in)adequação das realidades concretas das mesmas ao quadrante noroeste do globo. Bem

assim, propõe-se o questionamento constante dos termos “democracia” e “consolidação”, além de sua pertinência analítica para casos tão distintos como Brasil e Noruega, por exemplo.

## **6. Conclusão: a abordagem conceitual**

Gerring (2014) define a formação de um conceito como esforço central das ciências sociais, na criação de modelos descritivos, que oferecem uma teoria sobre os mais variados fenômenos, bem como uma fórmula com a qual se pode reproduzir os dados acerca dos mesmos. A ideia de descrição prevalece nas ciências sociais, especialmente na ciência política.

Quando causalmente orientada, essa ideia pode levar frequentemente a debates sobre questões controvertidas e problemáticas, visto se tratar muitas vezes de contextos específicos (resistentes a generalizações). O fenômeno da institucionalização corresponde a essa lógica, principalmente nas interpretações econômicas e de “uma outra institucionalização” de O’Donnell, segundo as quais uma série de fatores e elementos históricos e institucionais se impõe à análise de variáveis como “estabilidade”, “instabilidade” e às diferentes interpretações desses termos ou variáveis.

O autor parte do pressuposto de que termos e definições refletem não certezas, mas percepções sujeitas a modificação, sendo todas as definições por princípio arbitrárias. Pelo exposto anteriormente, entende-se o termo “consolidação” como ambíguo e vago para definir institucionalização, já que implica a existência de um ponto ideal a partir do qual desde um sistema partidário até uma poliarquia consolidam-se. Para Gerring (2014)<sup>\*\*\*</sup> o problema seria de ressonância, propriedade em que um termo tem sentido ou é intuitivamente claro. Ora, nenhuma formulação conceitual até agora conseguiu formular tal ponto ideal, sem sofrer críticas severas em seus pressupostos. Observa-se aqui um problema de contextualização, já que, para o autor, os conceitos devem dar conta das particularidades contextuais.

É o critério de consistência responsável pela substituição do termo “consolidação” por “institucionalização” pelos autores em estudos recentes. A consistência diz respeito ao fato de um conceito ter o mesmo significado aproximado em todos os contextos empíricos nos quais se aplica. De fato, o termo “institucionalização” significando “processo” tem respaldo entre as

---

<sup>\*\*\*</sup> Para Gerring (2014), os critérios de conceitualização são: ressonância, domínio, consistência, fecundidade, diferenciação, utilidade causal e operacionalização.

principais correntes de estudiosos, satisfazendo as mais variadas necessidades de análise sem violar sua consistência. A própria existência dessa diversidade analítica é sinal de outra propriedade fundamental de um conceito, sua fecundidade, resultado da função de reduzir a complexidade da realidade política.

Diferentes estratégias de conceituação ajudaram a formar o domínio empírico do conceito de institucionalização. A estratégia mínima abrange os elementos essenciais do conceito de institucionalização de um sistema partidário, no caso um “processo”. Todas as noções de institucionalização giram em torno dessa ideia, a ela sendo acrescentadas outras noções (como processo linear ou *continuum*), num processo de acumulação que pode agregar a utilidade causal do conceito (relacionado ou não com a estabilidade e/ou estruturação de um sistema partidário). Em todas as definições observa-se a (trans)formação de estruturas conceituais à luz de evidências empíricas de variáveis como volatilidade eleitoral, enraizamento na sociedade, trajetória histórica de sociedades inteiras, etc. Subjaz a todas elas a noção fundamental de instituição de sistemas partidários como inseparável do construto de Dahl (1997), a poliarquia e seus eixos básicos de contestação pública e inclusividade.

## **CAPÍTULO 2 - Poliarquia, Democracia e Redemocratização**

### **2.1. Introdução**

Este capítulo trata de como as mais distintas concepções do que seja uma democracia influenciam a análise das trajetórias que marcam os processos de (re)democratização, bem como o entendimento de inúmeras variáveis que os impactariam ou não, além do fato de como se daria esse impacto. Foi dado destaque à terceira onda de democratização, conforme elaboradas por Huntington (1991), por nela ter ocorrido a transição do Brasil à democracia depois de décadas de regime militar. As tendências e concepções presentes no processo ganham destaque na última seção do capítulo, ao invés da descrição das várias fases históricas.

É relevante analisar o desenvolvimento das democracias e o processo de redemocratização porque tais fenômenos elucidam tendências de continuidade e rupturas existentes no processo de institucionalização, permitindo relacionar construtos teóricos a observações empíricas, assim possibilitando a revisão de noções e conceitos e a comparação entre os desdobramentos das instituições políticas de diversos países e regiões.

### **2. A Poliarquia de Dahl**

#### *2.2.1. Dimensões e garantias institucionais.*

Dahl (1997) conceitua democracia como um regime inteiramente ou quase inteiramente responsivo às preferências de seus cidadãos considerados politicamente iguais. Ele reserva o termo a esse tipo ideal, usado como parâmetro de avaliação dos sistemas reais – as poliarquias – a fim de se verificar o grau em que estas últimas conseguem alcançar a responsividade efetiva.

Nessa avaliação deve-se observar se os cidadãos possuem oportunidades de não apenas formular preferências, como também de exprimi-las e vê-las consideradas igualmente na conduta do governo. No primeiro nível, são necessárias as garantias institucionais de liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito de voto, direito de líderes políticos disputarem apoio, bem como acesso a fontes alternativas de informação.

Depois de formuladas as preferências, os cidadãos devem contar com mais duas garantias. É preciso que exista a elegibilidade para cargos políticos, além de eleições livres e idôneas. Em terceiro lugar, ter suas preferências igualmente consideradas exige instituições aptas a fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Destas oito garantias o autor deduz duas dimensões da poliarquia. A primeira diz respeito à disponibilidade das mesmas e sua utilização pública ainda que por apenas alguns membros do sistema político, na contestação da conduta do governo – essa é a dimensão da contestação pública.

A segunda dimensão – inclusividade – reflete a proporção da população habilitada a participar da contestação à conduta do governo, a amplitude do direito de participar na contestação pública. As garantias de votar e de fazê-lo em eleições livres e idôneas agrega as duas dimensões, podendo um regime caminhar para maior ou menor contestação pública e inclusividade.

Jawdat (2014) situa a poliarquia no contexto maior da produção dahlsiana como síntese dos modelos democracia madisoniano e populista. O primeiro – que prescrevia a separação de poderes e a ocorrência de eleições competitivas dentro do pacto federativo - evitaria a tirania com o preço de dar origem a uma república oligárquica, na qual direitos políticos universais dariam lugar a uma vida cívica de participação restrita, refém de uma minoria influente.

O remédio encontrado para essa conjuntura foi encontrado na prescrição da democracia populista. A crença do exercício da soberania popular pelo voto universal, garantido com igualdade política, sendo o princípio da maioria e suas decisões respeitados como regra válida a todos na política.

Dessa fusão resultaram a centralidade da igualdade política na poliarquia como princípio garantidor da inclusão, acompanhado da competitividade eleitoral, pela qual os mais votados têm o direito de implementar sua agenda de alternativas. Contestação e inclusividade são permeadas pela noção de responsabilidade pública, que exige no seu exercício a total aplicação das oito garantias poliárquicas.

Neste ponto, Dahl (1997) define a poliarquia como um regime que, com o transcorrer do processo de democratização, torna-se fortemente inclusivo e amplamente aberto à contestação pública, ressaltando a diferença entre a democracia como um sistema ideal e o conjunto de arranjos institucionais que são uma aproximação imperfeita desse ideal, a poliarquia.

O deslocamento de regimes hegemônicos e oligarquias competitivas em direção à poliarquia acontece quando a participação efetiva e a contestação aumentam, bem como aumentam os interesses de indivíduos e grupos que devem ser levados em conta. Nessa situação, o autor propõe que a possibilidade de se chegar a um regime competitivo aumenta na medida em que os custos da supressão de uma oposição excedem os da tolerância.

Competição e inclusividade provocam mudanças nos sistemas partidários, com cenários de partido único dando lugar a dois ou mais partidos. A estrutura e a organização partidária mudam, numa conformação à extensão do sufrágio para além dos notáveis e sua clientela, abrangendo fortemente a classe média. Sufrágio amplo leva, pelo menos inicialmente, à maior politização do eleitorado, variando os efeitos de acordo com o percurso histórico traçado por cada país.

São descritos três caminhos gerais para a poliarquia. No primeiro a política competitiva precede a expansão da participação, um grupo restrito vivenciou a transição da política não partidária para a competição partidária. Nessas condições chegar a um sistema de segurança mútua, no qual vigem regras que valem tanto para o governo como para a oposição, traz menos riscos à estabilidade, visto que são menos interesses introduzidos gradativamente na vida pública.

O caminho em que a inclusividade precede a liberalização e o “atalho” a partir do qual (por revoluções) atinge-se bruscamente a poliarquia tendem mais à instabilidade, pois introduzem muitos interesses e atores antes de estabelecido um mínimo de segurança mútua. Nesse sentido, o autor faz uma observação que pode ser aplicada ao caso brasileiro da redemocratização. Ele acredita que em países com pouca experiência em competição e oposição pública, a transformação de um regime hegemônico em poliarquia se desenrola em processo lento que dura gerações.

O entendimento da política a partir da distribuição dos recursos políticos, econômicos e sociais, explicitado em sua *Análise Política Moderna* (1963) retorna na *Poliarquia* (1973) a partir da investigação acerca da concentração desses recursos e sua influência sobre a estabilidade do regime. Quanto mais dispersos, mais centros de poder se formam, aumentando a segurança mútua entre governo e oposição, cujos custos de tolerância mútua são superados pelos gastos de supressão.

### 2.2.2. *As causas da transição*

Em *A Democracia e seus críticos* (1989), Dahl expande sua discussão para compreender períodos de antes de Cristo ao final do século XX, prosseguindo na análise concentração e dispersão de recursos, deslocando a ênfase do *como* ocorre a transição à poliarquia para *o que* causa essa transição. Uma sociedade moderna, dinâmica e pluralista (MDP) facilitaria o caminho da democratização, pois tais predicativos inibem a concentração dos recursos políticos em apenas um grupo de atores, das localizações estratégicas e das posições de negociação sobre as mais diversas áreas.

A construção teórica engloba outras variáveis como o controle civil sobre a coerção, exercido por civis submetidos ao processo democrático. A legitimidade é aqui entendida na forma do consentimento, caso o governo precise lançar mão frequentemente das forças militares e policiais pra fazer valer seu direcionamento, não se pode falar em legitimidade.

A crença na legitimidade por parte de ativistas também conta, bem como o grau de segmentação cultural e a influência ou controle estrangeiro. Aqui as variações são bem amplas. Poliarquias podem ganhar grande impulso a partir de processos de independência ou começar a transição mantido certo grau de domínio por parte de uma poliarquia. A preferência pela democracia nesse caso não é, contudo, predominante no processo, já que a potência que domina tende a se orientar por interesses estratégicos ao ceder e dispersar o poder.

No entanto, nenhuma dessas variáveis é considerada suficiente à democratização. O aporte empírico do autor é robusto o bastante para, através de minuciosa análise das trajetórias de países distintos como Canadá e Líbano, formular generalizações acerca *do que* causa a democratização para *o em que medida* causa, atendo-se nessa obra de 1989 à riqueza das particularidades.

O autor finaliza sua retomada da poliarquia suspeitando que haja um poder atrativo dos exemplos de poliarquia sobre países não poliárquicos, o que poderia, entre outros fatores, catalisar pressões que governos autoritários teriam grandes custos para suprimir. O desenvolvimento que gera uma sociedade MDP também é apontado como probabilidade de desencadear a transição do autoritarismo a um regime competitivo.

Apesar do uso da expressão “moderna”, não se pode reconhecer aqui adesão de Dahl (1997) à teoria política da modernização, que define o desenvolvimento econômico como premissa para a democratização. Ele chama atenção para o fato de a transição à poliarquia nos EUA e na Escandinávia ter acontecido ainda em estágios agrários desses regimes. A lógica dahlsiana é outra: contestação e inclusividade levam ao desenvolvimento econômico.

A existência correlação entre desenvolvimento econômico e democracia é objeto de intensa discussão na literatura. Przeworski (1997 apud GEDDES, 2009) argumenta que não

há relação entre os níveis de desenvolvimento econômico e as transições democráticas, havendo apenas o efeito de aparente correlação devido às evidências empíricas de retrocesso autoritário em democracias pobres e de estabilidade das democracias ricas.

Boix e Stokes (2003 apud GEDDES, 2009), por sua vez, defendem que há sim correlação entre as duas variáveis, ainda que o desenvolvimento econômico mostre um efeito pequeno sobre a manutenção dos regimes democráticos. Os autores expandiram o período de análise, remontando-o a 1850 e chegaram a duas conclusões: no período que vai até 1950 o desenvolvimento econômico mostrou-se um importante fator de previsões de transições democráticas; esse efeito teria diminuído no pós-1950, mas continuado estatisticamente significativo.

Geddes (2009) aponta que os resultados de diversos estudos posteriores confirmaram efeito preditivo dessa variável, principalmente no que diz respeito ao arrefecimento de regimes autoritários, em detrimento da mudança de regimes. A discussão se torna mais complexa porque o desenvolvimento econômico pode estar relacionado a várias tendências (aumento nos níveis educacionais, urbanização, etc.), essas sim podendo ser responsáveis pela correlação (aparente, para parte dos estudiosos) entre desenvolvimento econômico e democracia.

### **2.3. A terceira onda e a questão de “que democracia”**

Huntington (1991 apud DIAMOND, 1997) marcou os estudos sobre as transições para a democracia com sua teoria das ondas de democratização. Uma onda de democratização pode ser definida como “um grupo de transições de regimes não democráticos para a democracia que ocorrem dentro de um período de tempo específico e superam com grande margem o número de transições na direção inversa durante aquele período” (Huntington, 1991, p.15 apud DIAMOND, 1997, p. 02).

A primeira onda foi demorada, durou de 1828 a 1926, enquanto a segunda se desenrolou no período pós-Segunda Guerra Mundial (1943-1964). Ambas foram concluídas por ondas reversas (1922-1942, 1961-1975). Essas ondas reversas provocaram retrocessos, mesmo assim ao final de cada onda o mundo contava com mais democracias do que no seu início.

A queda de Salazar em abril de 1974 em Portugal iniciou a tendência de multiplicação dos regimes democráticos ao redor do mundo, com a terceira onda de democratização. Essa

tendência começou no sul da Europa na metade dos anos 1970, espalhando-se no final dessa década para países na América do Sul, indo até a metade da década de 80, quando alcançou o sudeste asiático.

No fim da década de 1980 foi a vez da América Central, além das transições no leste asiático e dentro da antiga União Soviética, com países de governo comunista instaurando governos democráticos. O ano de 1990 marcou a democratização de alguns países africanos, cujos grandes marcos foram a libertação de Mandela e a anistia do Congresso Nacional Africano (ANC), bem como a Conferência Nacional em Benin em fevereiro.

Diamond (1997) observa que o número de democracias não passava de quarenta antes da terceira onda. Houve aumentos moderados da década de 1970 até meados de 1980, quando a expansão se acelerou a ponto de se contabilizar de setenta e seis a cento e dezessete em 1996, a depender de como se contabiliza um regime como democrático. O autor alerta que para tanto é preciso entender a que conceito de democracia determinado levantamento se refere.

Cada conceito enriquece a vasta discussão na literatura acerca da classificação de regimes em específicos, das condições favoráveis ao processo de consolidação de uma democracia, das implicações da natureza do regime para a paz e o desenvolvimento econômico e social. A profusão é tamanha que Collier e Levitsky (1996 apud DIAMOND, 1997) chegaram a identificar mais de quinhentos e cinquenta e subtipos de democracia, que vão desde a identificação de particularidades institucional até definições globais do que seria uma democracia.

Diamond (1997) chama a atenção para as divergências acerca da extensão das propriedades políticas no conceito, ao invés das ambiguidades sugeridas em termos como “democracia burguesa”, “democracia capitalista”, que acentuam a desigualdade econômica e a ingerência de elites econômicas na política como prejudiciais a esse regime.

É na linha dos atributos essenciais de um regime que o autor firma sua discussão. Ele descreve as chamadas definições minimalistas, tributárias da noção schumpeteriana de legitimidade política, abraçada mais adiante por Huntington (1991). Nela, apenas indivíduos escolhidos por eleições competitivas são autorizados à tomada de decisões, o próprio exercício do poder político.

A variedade de casos que desafiam essa lógica permitiu a já discutida elaboração dahlsiana da poliarquia, de cujos eixos partem a noção de liberdades civis, que agregou à noção minimalista a necessidade de se medir variáveis não exclusivamente ligadas aos

procedimentos eleitorais. Assim, liberdades de expressão e organização e o direito a fontes alternativas de informação são também levadas em conta nos esforços analíticos.

As noções minimalistas da democracia eleitoral não dão conta de casos em que, mesmo com a maioria dos cargos em controle de indivíduos eleitos, grupos oligárquicos (militares ou não) mantêm certas áreas dominadas no governo. Menos ainda podem abarcar o *continuum* que representa as liberdades civis em sua enorme variação interna e externa entre os países.

Esse *continuum* só veio a ser melhor compreendido com a extensão provocada pela ideia de democracia liberal que requer, para além de eleições livres, regulares e justas e sufrágio universal, o fim do domínio de áreas do governo por grupos militares ou qualquer outro grupo que não seja submetido à *accountability* vertical, ainda que indiretamente. A *accountability* horizontal também é necessária, visto que tende a limitar as ações do Executivo e prevenir possíveis ingerências indevidas no funcionamento das instituições e no processo deliberativo.

A democracia liberal também compreende a defesa do pluralismo político expresso através dos mecanismos representativos numa articulação adicional para além das eleições competitivas, que continuam de fundamental importância. Também presume a subordinação de forças militares a civis portadores de mandato eletivo, a livre expressão política, linguística e cultural de grupos minoritários, a alternância de partidos no governo ao longo do tempo, além da existência de associações e movimentos que funcionem como canal de manifestação de valores e interesses dos mais diversos grupos e dos cidadãos.

A essas prerrogativas de pluralismo e liberdade civil somam-se as exigências por fontes alternativas de informação, incluindo a mídia independente. Liberdades de crença, discussão, publicação e petição devem andar junto ao reconhecimento legal da igualdade política, essa protegida por um judiciário independente, cujas decisões devem ser respeitadas por outros centros de poder.

Todos esses critérios, relativos a direitos políticos e civis, constam nas avaliações anuais dos regimes pela *Freedom House* ao redor do mundo. Na literatura, entre as noções eleitoral e liberal de democracia somam-se o que Diamond (1997) chama de concepções de intervalo médio. Elas ensejam abordagens empíricas nas quais o valor das liberdades civis é dado na medida em que possibilitam a institucionalização das eleições e a participação, não como um valor em si mesmas.

Para autores como Linz (1996 apud DIAMOND, 1997) e O'Donnell (1996 apud Diamond, 1997) aceitam a limitação de liberdades civis e direitos de minorias mais do que

seria admitido pelos pressupostos da democracia liberal. Eles entendem que atividades terroristas e anti-sistema suscitam essas medidas.

Diamond (1997) critica a centralidade dos procedimentos eleitorais na classificação dos regimes. Ele argumenta que quando um sistema repetidamente transgride os direitos de indivíduos e grupos para defender-se, tal sistema já deixou de ser democrático. Um sistema no qual, para citar exemplo seu, uma mulher pode recorrer às instituições contra alguém que a impede de votar, mas não pode processar o marido que lhe bate, segundo as teorias de intervalo médio seria considerado democrático, desse modo sob o prejuízo de liberdades civis básicas.

Essas contradições são pacificadas por uma perspectiva desenvolvimentista da democracia, advoga Diamond (1997). Acima de critérios estanques, a democracia deve ser avaliada nos regimes como um fenômeno sempre em vias de desenvolvimento, com benefícios e ganhos em recursos amplamente distribuídos entre cidadãos, grupos e instituições.

Mesmo em uma democracia liberal, as liberdades civis podem ser melhor e mais eficientemente protegidas, além da competição eleitoral ser tornada mais justa e aberta, ou seja, o regime sempre pode avançar nos dois eixos que constituem a poliarquia de Dahl (1997), em direção a um regime cada vez mais responsivo.

Esse alargamento da deliberação pública pode ter o efeito de trazer à tona questões e grupos até então marginalizados, gerando maior participação (direta ou por meio de associações) e competência da sociedade civil nos assuntos públicos, com o possível questionamento mais profundo da legitimidade e capacidade do governo. Maior participação também pode tornar propício maior debate sobre os problemas e crises sociais, gerando um regime mais estável para o desenvolvimento econômico.

## **2.4. Tendências da fase tardia**

Admitir que a democracia pode melhorar também significa admitir que pode haver retrocessos. Esse pressuposto dahlsiano ressoa nas análises da fase “tardia” (Diamond, 1997, p. 26) da terceira onda, que revelaram a principal característica desse processo: a contradição existente entre a contínua expansão da forma eleitoral de democracia e a simultânea diminuição nos níveis das liberdades civis.

A tabela 1 mostra os resultados de pesquisas de levantamento anuais da *Freedom House*\*\*\*\* ao longo de seis anos dessa fase:

Tabela 1 - Democracias Formais e Liberais, conforme *Freedom House* (1990-1995).

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Número de democracias formais	76	91	99	108	114	117
Estados Livres (democracias liberais)	65	76	75	72	76	76
Porcentagem de democracias liberais em democracias formais	85,5%	83,5%	75,8%	66,6%	66,6%	65,0%
Total de países	165	183	186	190	191	191

Fonte: Adaptado de Diamond (1997, p. 27).

Os dados da tabela atestam a tendência ao crescimento continuado da democracia eleitoral, mas estagnação da democracia liberal no estágio tardio da terceira onda, com a queda de vinte por cento na porcentagem de estados livres entre as democracias do mundo de 1990 a 1995.

Diamond (1997) atenta que nesse período as medições dos níveis de direitos civis e políticos mostraram queda na qualidade da democracia principalmente na América Latina. Essa região revelou a dificuldade de democratização de contextos marcados por crises econômicas, aumento nos índices de pobreza e violência, acompanhados de corrupção sistêmica.

Para o autor, a realidade dessa época na América Latina denota a secular dificuldade da efetivação do Império da Lei, obstruído pela cupidez de elites econômicas, militares, políticas e policiais, às custas dos setores mais pobres da população. Esse entendimento converge com a orientação teórica que considera a divisão entre ricos e pobres a mais importante dentro de uma sociedade, agindo os ricos de modo a fomentar políticas autoritárias e contrárias à distribuição de renda (Geddes, 2009, p. 322).

Relatório da *Human Rights Watch*\*\*\*\*\* (1995 apud DIAMOND, 1997) aprofunda o entendimento dessa conjuntura na região, salientando que apenas eleições periódicas não

\*\*\*\* Fundada em 1941 e sediada em Washington, D.C., a *Freedom House* é uma organização sem fins lucrativos, que trabalha na promoção das liberdades civis ao redor do mundo.

\*\*\*\*\* A *Human Rights Watch* é uma organização não-governamental internacional fundada em 1978. Com sede em Nova Iorque, atua em defesa dos direitos humanos e realiza estudos nessa área.

levam automaticamente a maior qualidade da democracia, sendo necessário que os abusos e violações por parte de agentes públicos civis e militares sejam punidos com rigor e celeridade.

Esse quadro alarmante não pode obscurecer o que Diamond (1997) considera tendências institucionais em várias regiões depois do advento da terceira onda, inclusive em países da América Latina, como o Brasil. A primeira delas é o estabelecimento da democracia como um valor para a sociedade civil.

Isso leva ao pouco apoio de civis a intervenções e golpes militares. Decorrente das anteriores, a terceira tendência é o não surgimento nesse período de nenhuma ideologia antidemocrática em nível mundial, permanecendo como princípio de governo ímpar quando se trata de conjugar liberdade e oportunidades de participação.

A influência da difusão de ideias democráticas, as tendências democráticas de países vizinhos e o simples pertencimento a organizações democráticas confirmam certo efeito nas transições democráticas, como demonstram vários enfoques quantitativos. Não obstante, Geddes (2009) observa que no plano teórico a tendência dominante é focar nos fatores domésticos da democratização, principalmente quando se trata de transições anteriores à Segunda Guerra. Na análise de períodos posteriores avança a correlação entre influências internacionais de natureza políticas e econômicas e a democratização.

## **2.5. A lenta democratização brasileira**

A onda de redemocratização na América Latina acontecia em contextos socioeconômicos profundamente afetados pela crescente desigualdade social, além de dívidas externas e índices de inflação fora de qualquer meta de controle. Tendo em vista a gravidade de tantos problemas (e o potencial desestabilizador de sua discussão), grande parte dos autores acreditava que o melhor seria priorizar a discussão eminentemente política de procedimentos e instituições democráticas, deixando para a democracia o combate efetivo a essas mazelas.

Essa distinção entre questões substantivas e procedimentais, com raízes em interpretações minimalistas da democracia, deixa escapar outra linha de análise que ganhou força na década de 70 e compreendia a investigação acerca da legitimidade dos governos democráticos levando em consideração os aspectos formais e substanciais das instituições de um governo democrático, o questionamento do seu desempenho como fundamento de legitimidade.

Baseado nessas duas concepções, emergiu na terceira onda o problema teórico central relativo à análise da América Latina: como garantir um regime guiado por regras de competição política e que ao mesmo tempo corresponda às demandas substantivas, levando-se em consideração situações de alarmante social (KECK, 2010, p. 41). A partir daí, desenvolvem-se na literatura os debates acerca do potencial de mediação de conflitos das instituições e da legitimidade da participação dos diversos atores.

No Brasil, esses atores foram gradualmente apropriando-se do debate acerca das mudanças contempladas, um processo que evoluiu desde a flexibilização (pelos militares) das restrições impostas aos direitos civis e políticos, até a formação de um governo civil e a redação de uma nova Constituição.

Novos atores entravam em cena, resultado do esforço intelectual de contestação do poder de um Estado autoritário. A partir dos anos 1970, nas fases iniciais desse processo, a organização de movimentos sociais de base na Igreja, articulada a associações de bairro e sindicatos operários fez com que a sociedade civil se tornasse o principal campo de interação política. Posteriormente, o campo da ação política foi se deslocando para as instituições estatais, levando os principais atores políticos a organizar suas ações dentro de organizações partidárias.

Apesar dessa efervescência, destaca-se no processo de transição brasileiro sua duração e a moderação e cautela adotadas pelas forças políticas dominantes de oposição, que para muitos autores evitaram ações mais decisivas no confronto com o regime autoritário. Assim, foi levado a cabo um projeto de liberalização, por meio do poder coercitivo de restrições e com um conjunto restrito de agentes envolvidos.

Keck (2010) lança mão da noção de *path dependence* para compreender as ambiguidades da transição brasileira. Ela argumenta que o ponto de referência para entendimento do processo deve ser a história institucional do país. Em países vizinhos como Argentina, Uruguai, Peru e Chile a restauração da competição política se deu em grande parte pelas negociações envolvendo partidos que já eram significativos antes do período autoritário.

No Brasil, os partidos políticos anteriores foram extintos, sendo criadas duas novas legendas: de cima para baixo a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), na função de apoio ao governo militar; o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), na oposição moderada (que pode ser creditada à repressão do regime sobre seus líderes, bem como ao controle rigoroso das leis eleitorais pelos militares, aliado à mobilização de clientelas nos pleitos).

Essa artificialidade, que promoveu eleições regulares de 1966 a 1979, resultou em uma polarização em torno da questão do regime militar. O sistema anterior, centrado em

PSD/PTB/UDN, era altamente polarizado em torno da figura de Getúlio Vargas e seu legado político e institucional.

Diante dessas polarizações, tanto Vargas quanto os militares lançaram mão de reformas para esvaziar a oposição. A legislação partidária de 1945 favoreceu os detentores de cargos na administração pública, cindindo a frente ampla de oposição a Vargas (liderada pela União Democrática Nacional), que não tinha acesso às máquinas clientelistas. O controle rígido sobre essa legislação pelos militares também significou a influência e a centralidade dos militares no processo de transição.

Enquanto a movimentação institucional da ditadura militar continha traços similares à Era Vargas e seus desdobramentos, a base social dos partidos políticos foi bem distinta, principalmente no que diz respeito aos setores sociais organizados. O traço corporativista da legislação varguista foi absorvido como expansão dos direitos sociais e de organização dos trabalhadores e da população mais pobre. Sob a ditadura, a maneira como as relações trabalhistas foram regulamentadas foi vista por esses mesmos grupos como agressão a direitos conquistados.

Tudo isso fez com que a partir dos anos 1970 a luta pela restauração dos direitos civis fosse permeada pela denúncia da exacerbação da desigualdade durante o regime militar. Se na Era Vargas os interesses corporativos agregavam de cima para baixo distintas organizações, na transição para a democracia o vínculo entre os aspectos procedimentais e sociais carregava muito mais conflitos.

Nesse ponto, para Keck (2010) o fim do bipartidarismo com a Lei Orgânica de 1979 continha uma tentativa de “bagunçar” o jogo político da oposição encarnada pelo MDB/PMDB (mais precisamente de construir legitimidade como ator de peso no cenário eleitoral e institucional, com apoio fraco e pouco representativo de iniciativas como a campanha pelas Diretas Já em 1984).

A autora coloca o surgimento de novos partidos como causa de tensões no plano político da oposição, especialmente em relação a um entendimento segundo o qual deveriam ser as elites a negociar a transição para a democracia. Para algumas lideranças da oposição, não seria necessária uma ruptura definitiva com o regime autoritário, visto que os militares continuaram permitindo a realização de eleições.

Tal entendimento minimalista do jogo político foi rechaçado por importantes atores como o Partido dos Trabalhadores (PT), segundo os quais a democratização deveria criar novos espaços para a participação e o reconhecimento de diferenças, ou seja, a construção de condições institucionais para a democracia numa ruptura mais marcada em relação às práticas

e ideologias anteriores, na construção de instituições políticas que tornem possível o pluralismo político, não por acaso elevado a princípio fundamental da Nova República em sua Constituição Federal de 1988.

Sem desconsiderar os avanços democráticos decorrentes da democratização, Kinzo (2001) não acredita em ruptura efetiva com a antiga ordem autoritária, mas em um conjunto de acomodações e no entrelaçamento entre práticas e estruturas, em uma combinação estruturante das ações e preferências dos principais atores políticos envolvidos na transição.

Como resultado desse processo, ela descreve a estrutura institucional brasileira como possuidora vários entraves ao regime democrático representativo, formado por um sistema de múltiplos vetos, no qual vários autores estão envolvidos nas negociações, tornando-as longas e árduas, sujeitas à manutenção do *status quo*. A autora exemplifica esse raciocínio com o sistema partidário, definido como fragmentado e incapaz de fixar preferências e prover identificações. Questões acerca desses aspectos serão tratadas no próximo capítulo.

## 2.6. Conclusão

Percebe-se como a noção dahlsiana de poliarquia aprimorou a base conceitual sobre a qual se classificam os regimes políticos ao longo das últimas décadas, agregando à existência de mecanismos eleitorais a necessidade de vigência de liberdades civis fundamentais. Nessa perspectiva, a fase tardia da terceira onda de democratização apresentou avanços e retrocessos, especialmente na América Latina.

O processo brasileiro evidenciou o grande desafio de atendimento de demandas sociais históricas e imediatas, legando aos partidos a tarefa de mediar os múltiplos interesses de uma sociedade civil vibrante e ávida por mudanças. Tudo isso sob o legado de descontinuidade que autores como Keck (2010) apontam como crucial para o entendimento da dinâmica partidária em países sul-americanos.

## **CAPÍTULO 3 - Operacionalização: Regras Institucionais, Competição Democrática e a Baixa Institucionalização.**

### **3.1. Introdução**

Este capítulo está centrado na operacionalização do conceito de institucionalização dos sistemas partidários. Aplicada ao caso brasileiro, a literatura especializada permite entrever uma série de variáveis ligadas a esse fenômeno. Nestes trabalhos, enfatiza-se o impacto do sistema e das regras eleitorais sobre os partidos, suas trajetórias e função de estruturação da competição eleitoral (SCHMITTER, 2001, p. 74). O recorte temporal refere-se aos anos entre o início da abertura, convencionado como 1979 (diante do retorno ao multipartidarismo), passando pela transição até os primeiros anos da redemocratização brasileira. Outros períodos de tempo aparecem como tentativa de situar a realidade estudada ou o tópico debatido na literatura.

### **3.2. Regras institucionais importam**

#### *3.2.1. Marcos legais – 1979-94*

Uma importante característica da legislação regulamentadora da atividade partidária nesse período foi o contraste entre a minúcia das normas para registro definitivo e a liberalização nos critérios para participação e acesso dos partidos ao Parlamento e aos recursos políticos. O caso brasileiro destoa da maioria das democracias, as quais ao longo do tempo estabeleceram uma escala progressiva de exigências para que um partido tenha acesso aos recursos políticos. Um exemplo foi a garantia de tempo mínimo em horário eleitoral gratuito a todo partido apto a concorrer.

A lei 6.767, sancionada em dezembro de 1979, representou um marco da liberalização das exigências para a organização de novos partidos e o fim do bipartidarismo, com a extinção da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), estipulando prazo de 180 dias para a organização de novos partidos políticos. Entre 1980 e 1995 seus dispositivos regulamentaram o processo de criação dos partidos no país.

Essa lei introduziu uma distinção jurídica entre partidos com registro provisório e registro definitivo que, apesar de formalmente importante, mostrou-se irrelevante na competição eleitoral do período. Apenas as eleições de 1994 exigiram registro definitivo ou provisório e com pelo menos um representante na Câmara.

Assim, em 1979 entrou em curso a estratégia do novo governo Figueiredo (especialmente do chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva) de dividir o MDB e fracionar a oposição em vários partidos, de modo a enfraquecê-la e assim avançar no aspecto tutelado da liberalização (FLEISCHER, 1988, p. 76). Além da lei 6.767/79, essa estratégia englobava uma série de medidas tais como uma anistia geral e eleições diretas dos governadores em 1982.

A Emenda Constitucional número 25, promulgada em maio de 1985, também favoreceu a organização de novos partidos. A partir desse marco, partidos cujos registros foram indeferidos, cassados ou cancelados puderam se reorganizar, sendo assim suspensas as restrições à legalização dos partidos comunistas. Como efeito dessa Emenda, partidos ainda em formação foram permitidos a apresentar candidatos às eleições municipais de novembro do mesmo ano.

As normas para registro e acesso dos partidos ao Parlamento não foram modificadas pela Constituição Federal de 1988, que, no entanto, alterou o *status* jurídico dos partidos (de entidades de direito público para entidades de direito privado), consagrando a autonomia partidária ao tornar sem efeito os preceitos legais específicos para organização interna. Os incisos I e II – exigências de caráter nacional e para o funcionamento parlamentar – só vieram a ser regulamentados por legislação posterior.

A tabela a seguir mostra o número de partidos concorrentes em cada eleição do período estudado, com a porcentagem dos novos partidos:

Tabela 2 - Número de partidos e de novos partidos por eleição, 1982-1994.

Ano	Número de partidos	Número de novos partidos	% novos
1982	5	5	100,0
1985	29	24	82,8
1986	30	1	3,3
1988	31	8	25,8
1989	27	6	22,2
1990	34	11	32,4
1992	34	11	32,4
1994	23	2	8,7

Fonte: Adaptado de Nicolau (1996, p. 14).

Os dados acima sinalizam para os efeitos da liberalização da legislação ocorrida na transição do país ao regime democrático. Em 1985, esse foi um forte estímulo para o pedido de registro de vinte e quatro novos partidos, iniciando novo período de competição eleitoral com grande número de partidos. Nicolau (1996) aponta que entre 1982 e 1994, sessenta e oito partidos participaram de pelo menos uma eleição realizada no país, levados, entre outras razões, pela possibilidade de partidos com registro provisório apresentarem candidatos.

### *3.2.2. Sistema eleitoral e sistema partidário*

Ao analisar o impacto da estrutura institucional sobre o sistema partidário brasileiro, Nicolau (1996) destaca a abordagem institucionalista, segundo a qual os fenômenos partidários devem ser entendidos a partir de atributos políticos derivados da natureza das instituições democráticas. Nesse contexto, o sistema eleitoral integra o cenário de atuação dos partidos, na medida em que suas regras funcionam como parâmetro para a atuação de dirigentes partidários. O autor salienta que tal impacto deve ser relativizado pela capacidade que as elites políticas têm em última instância de alterar essa instituição.

Shugart (2005) aponta que a macro dimensão das Leis de Duverger tem sido o núcleo do núcleo de gerações de estudos sobre sistemas eleitorais, campo largamente dirigido pela busca de generalizações entre sistemas eleitorais e o número dos partidos e a proporcionalidade. Interpretadas no sentido probabilístico e tendencial, essas proposições determinam que sistemas majoritários de um só turno tendem ao dualismo dos partidos, enquanto que majoritários de dois turnos e proporcionais levam ao multipartidarismo.

A abordagem no nível macro de Duverger implica a existência de um efeito mecânico (a conversão dos votos em cadeiras pelo sistema eleitoral, com o favorecimento dos maiores partidos, que ganham bônus em cadeiras) e o efeito psicológico (como a distribuição de votos é afetada pela antecipação por parte dos votantes do efeito mecânico, com a tendência do eleitorado a deixar de votar no partido sub-representado na eleição anterior, para não “desperdiçar” o voto).

Pode-se dizer que na literatura há um consenso sobre a magnitude (M) – o número de cadeiras em disputa por distrito – ser a característica mais importante de um sistema eleitoral. Isso porque nos sistemas de representação proporcional, quanto maior a magnitude, menor o efeito mecânico de Duverger, ou seja, menos difícil para um partido pequeno obter representação, diminuindo-se a desproporcionalidade.

Nicolau (1996) aponta que teoricamente o Brasil do ano de 1990 operaria com uma tendência à alta magnitude (M média era 19 neste ano e o efeito dos megadistritos compensava o dos distritos de magnitude média). Todavia, na prática, o cálculo da magnitude efetiva (divisão do total de votos nominais mais legenda de cada estado pelo quociente eleitoral real, aquele em que se incluem os votos brancos) resulta em um sistema com distritos menores (M média caiu para 15 em 1994), aproximados do padrão de países com média magnitude. Desse modo, os distritos funcionam de maneira menos proporcional que a esperada no país.

No caso brasileiro o favorecimento dos maiores partidos se deve ao uso da fórmula D'Hont de maiores médias (que beneficia os partidos mais votados por conta da proximidade dos divisores utilizados). A inclusão dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral e a exclusão dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral da disputa das sobras ajudam a maximizar este efeito.

O sistema de lista aberta, no qual apenas os eleitores decidem quais candidatos devem ocupar as cadeiras conquistadas por um partido foi o modelo de voto preferencial (e ainda é) no Brasil de 1982 a 1994. O impacto nas estratégias partidárias se revela na grande autonomia das campanhas em relação ao partido (individualização), sendo que o sucesso eleitoral de um partido tem relação direta com a presença de candidatos competitivos, escolhidos pelos dirigentes partidários como “puxadores de legenda”.

A literatura atribui a esse sistema o estímulo para a criação de lealdades extrapartidárias por parte dos candidatos, formando clientelas específicas do eleitorado, em critérios como base territorial, grupos e associações proporcionais e segmentos sociais e econômicos. Nicolau (1996) alerta que esse não é um problema do voto em lista aberta, mas dos sistemas de voto preferencial em geral.

Mainwaring (1999) acrescenta que embora a coesão e a disciplina partidária possam ser prejudicadas com a individualização das campanhas nesses sistemas, não se deve exagerar os efeitos isolados do sistema eleitoral. Outros aspectos do sistema institucional brasileiro também servem como incentivo aos políticos para se comportarem de modo autônomo em relação aos partidos, alguns deles disciplinados pela Emenda Constitucional número 25 de maio de 1985.

Para o autor, esse dispositivo revogou medidas relativas à disciplina e fidelidade partidárias estabelecidas no regime militar, permitindo que senadores e deputados mudassem de partidos sem incorrer em sanções. Antes da Emenda, os partidos tinham direito de negar a

filiação a uma pessoa, perdendo depois essa autoridade. Ficava assim livre a entrada em qualquer partido.

Na Assembleia Constituinte de 1987-1988 optou-se por medidas que favorecessem a flexibilidade dos partidos, em detrimento de projetos que poderiam ter fortalecido o controle do partido sobre os políticos, como uma emenda que propunha a cassação do mandato de políticos que trocassem de partido (rejeitada por maioria esmagadora), produzindo incentivos para o comportamento dos políticos como autores autônomos.

### 3.2.3. O impacto das regras eleitorais

O Brasil não é a única democracia onde parlamentares trocam de partido na vigência do mandato. Nos dois períodos de democracia competitiva (1946-1964 e pós-1985) não havia nenhuma punição legal aos políticos que trocassem de partido. O que é singular na experiência brasileira 1985-1994 são a intensidade e a permanência dessas trocas. A tabela 3 permite vislumbrar esses aspectos:

Tabela 3 - Número de trocas de partidos no período 1980-1994, tomando-se como referência os deputados federais eleitos em 1994.

Número de trocas	Número de deputados	%
0	233	45,4
1	160	31,2
2	92	17,9
3	18	3,5
4	9	1,8
6	1	0,2
Total	513	100

Fonte: Adaptado de Nicolau (1996, p. 65).

Vê-se que, levando-se em consideração os deputados federais eleitos em 1994, o número de parlamentares que trocaram de partido pelo menos uma vez é muito alto, o equivalente a 64,6%. Mesmo que a troca de legenda tenha sido uma marca do período assinalado, as mudanças excessivas foram marginais, já que parlamentares com maior taxa de troca (3, 4 e 6) representavam 5,5% do total.

Nicolau (1996) propõe um índice de mudança parlamentar a fim de avaliar o impacto das mudanças de legenda sobre a composição da Câmara dos Deputados. Seu cálculo consta da subtração do percentual de cadeiras da Câmara pelo percentual de cadeiras do mesmo partido na eleição antecedente.

A divisão da soma do índice de mudança parlamentar de cada partido por dois resulta no índice de mudança parlamentar agregado, cujo propósito é dimensionar a alteração das bancadas de cada partido em dois anos consecutivos. A tabela 4 permite compreender o efeito do número de trocas individuais sobre a composição das bancadas:

Tabela 4 - Índice de mudança parlamentar agregado. Câmara dos deputados, 1980-1994.

<b>Ano</b>	<b>Índice de mudança agregado</b>
1981	1,9
1982	5,2
1984	0,0
1985	16,7
1986	13,8
1988	13,8
1989	12,1
1990	10,8
1992	8,0
1993	7,6
1994	5,4

Fonte: Adaptado de Nicolau (1996, p.69).

A tabela destaca a tendência à diminuição constante do índice no pós-1985, com impacto cada vez menor das trocas de legenda sobre a composição das bancadas. Em 1984 nenhum parlamentar trocou de legenda, mas a criação do Partido da Frente Liberal (PFL) foi a responsável pela alta volatilidade do ano de 1985, continuando em 1986 a ser o PFL o maior beneficiário da decomposição do Partido Democrático Social (PDS).

Com a legislatura de 1987-1990 foi a vez da desintegração parlamentar do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), cujos deputados migraram majoritariamente para o recém-fundado Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A legislação eleitoral de 1990 estimulou intensa troca de partidos, pois diversos parlamentares trocaram de legenda no intuito de garantir mais tempo no rádio e na televisão a seus candidatos à presidência.

Os maiores beneficiados desse movimento foram o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), o Partido Liberal (PL) e o PSDB. PMDB e PFL foram os partidos que mais perderam parlamentares, os partidos de maiores bancadas e com candidatos à presidência passando por grandes dificuldades eleitorais. Entre 1991 e 1994, o universo partidário-parlamentar foi marcado pelo declínio contínuo do PRN, com seu ciclo de ascensão e queda selado pela trajetória do ex-presidente Fernando Collor.

Conflitos de naturezas pessoal e ideológico-programática no partido de origem podem ocasionar trocas de partido entre parlamentares. Pode-se incluir como exemplo de resultado da segunda a criação do PSDB por dissidentes do PMDB por causa de divergências acerca de

posicionamentos do partido na Assembleia Constituinte. Além de conflitos, as mudanças podem ser amparadas em um cálculo de maximização de oportunidades eleitorais, tanto para o Legislativo como para o Executivo. Neste caso, que muda de partido almeja um rendimento eleitoral superior.

Na literatura as trocas de legenda no período intra-eleições podem aumentar, diminuir ou manter estável a fragmentação parlamentar. A hipótese de Nicolau (1996) é de que no Brasil de 1980-1994 o fluxo de parlamentares foi no sentido da dispersão, tornando a Câmara mais fragmentada. Ele tentou comprová-la com o uso de três indicadores: número de partidos; número de partidos efetivos (N); número de partidos com mais de 5% da representação, descritos a seguir:

Tabela 5 - Número de partidos parlamentares, número de partidos efetivos e número de partidos acima de 5%. Câmara dos Deputados, 1980-1994.

Ano	Número de partidos parlamentares	Número de partidos efetivos	Número de partidos acima de 5%
1980	5	2,7	4
1981	6	2,8	3
1982	5	2,3	2
1983	5	2,4	2
1984	5	2,4	2
1985	6	3,2	3
1986	9	3,3	3
1987	12	2,8	3
1988	17	4,1	4
1989	22	5,5	5
1990	22	7,1	7
1991	19	8,7	8
1992	18	9,4	8
1993	17	8,5	8
1994	18	8,2	8

Fonte: Adaptado de Nicolau (1996, p. 72).

Observa-se na legislatura 1983-1986 um pequeno aumento da fragmentação parlamentar, medida pelo número de partidos efetivos, de 2,4 para 3,3. Os dados de 1987 mostram que as eleições do ano anterior reduziram a fragmentação partidário-parlamentar em comparação ao último ano da legislatura anterior (de 3,3 a 2,8).

A partir de 1988 as trocas foram responsáveis por grande ampliação da fragmentação parlamentar, comprovada pelo número de partidos efetivos, que passou de 2,8 a 7,1. Os anos de 1988, 1989 e 1990 foram os anos de maior instabilidade do quadro partidário, justamente um período movimentado por três eleições, grave crise interna do PMDB, entrada em cena de um *outsider* (Collor) e avanço eleitoral súbito de partidos de esquerda (PDT e PT).

A legislatura 1991-1994 herdou das eleições de 1990 a alta fragmentação, sinalizada por 8,7 partidos efetivos. Mesmo assim, essa legislatura foi marcada pela estabilidade no número de partidos efetivos e de maiores partidos, que ficaram em torno de 8, com a consolidação do quadro partidário em torno de sete partidos: PMDB, PFL, PPB, PSDB, PT, PDT e PTB. Para Nicolau (1996) nesse período a marca do multipartidarismo brasileiro foi a ausência de um partido expressivamente majoritário acompanhada pelo equilíbrio entre forças partidárias.

O efeito das coligações sobre os partidos também foi levado em consideração pelo autor, cuja conclusão foi que a permissão de coligações em eleições parlamentares favoreceu os pequenos partidos no âmbito distrital e contribuiu para o aumento da fragmentação em nível nacional. A utilização das coligações para eleições parlamentares introduz no sistema partidário um critério de injustiça alocativa, observável e exemplificada na tabela abaixo:

Tabela 6 - Eleições para a Câmara dos Deputados – Rio de Janeiro, 1990.

Partido	% votação	Cadeiras	%	Cadeiras sem coligação	%
PDT	38,2	19	41,3	21	45,7
PFL	7,7	05	10,9	4	8,7
PT	7,7	03	6,5	4	8,7
PTB	7,6	04	8,7	4	8,7
PMDB	6,5	02	4,3	3	6,5
PDS	5,4	02	4,3	3	6,5
PRN	5,1	02	4,3	2	4,3
PL	4,8	02	4,3	2	4,3
PDC	3,8	02	4,3	1	2,2
PTR	3,2	01	2,2	1	2,2
PSDB	2,9	01	2,2	1	2,2
Quociente eleitoral	2,9	-	-	-	-
PCB	2,0	01	2,2	-	-
PC do B	0,9	01	2,2	-	-
PSB	0,6	01	2,2	-	-
Outros	3,7	-	-	-	-
Total	100,0	46	99,9	46	100,0

Fonte: Adaptado de Nicolau (1996, p. 75).

A injustiça alocativa diz respeito ao fato de os partidos que não atingiram o quociente eleitoral nos estados tenham acesso à representação, ou seja, o sistema estabelece custos diferenciados de entrada no Parlamento. No exemplo acima, do Rio de Janeiro em 1990, constata-se que, enquanto onze partidos tiveram que alcançar pelo menos 2,9% dos votos para obter representação, o Partido Comunista Brasileiro (2,0%), o Partido Comunista do Brasil (0,9%) e o Partido Socialista Brasileiro (0,6%) conseguiram eleger representantes mesmo tendo obtido votações inferiores ao quociente eleitoral.

Se o mecanismo de coligação favorece os partidos menores em detrimento dos maiores no âmbito distrital, o federalismo partidário brasileiro (no qual alguns partidos são relevantes em alguns estados e em outros não) trata de tornar as coligações interessantes para partidos grandes naqueles estados onde não detêm tanta força eleitoral.

### **3.3. Institucionalização e competição democrática**

Santos (2007) disserta sobre um axioma básico da democracia: a associação entre institucionalização democrática (especialmente o sistema eleitoral-partidário) e competição política. No intuito de medir a manifestação competitiva, deve-se levar em conta que a competitividade política pode se referir a quatro processos distintos, que vão desde a competição entre partidos, incluindo a competição entre os eleitores e a intrapartidária, até a competição entre os candidatos independentemente de filiação partidária.

A institucionalização da competitividade aliada a extensa participação fazem com que o regime deixe de ser oligárquico e se transmute em poliárquico, segundo o modelo dahlsiano. Qualquer tentativa de classificação deve levar em conta os mecanismos de redução da competitividade, como a oferta de candidatos com pouquíssima diferenciação entre si ao eleitorado.

Ao se propor investigar a intensidade da competição no Brasil entre 1945 e 2006, o autor privilegiou a competição em torno dos postos eletivos em disponibilidade. Seu argumento é que a participação do Brasil na trajetória democrática internacional pode ser considerada bastante razoável.

Durante todos esses anos ocorreram 16 eleições gerais para preenchimento de vagas na Câmara dos Deputados e nas assembleias legislativas estaduais, totalizando 752 eleições, entre nacionais e estaduais e compondo mais de meio-século de vida partidário-parlamentar, muito mais do que a maioria dos países latino-americanos, africanos e da Europa Central.

Longe de minimizar a experiência da ditadura militar e seus efeitos sobre o exercício das liberdades civis e políticas, Santos (2007) explica que o tempo de violação dessas liberdades, compreendida entre a expedição do Ato Institucional número 5 em outubro de 1965 e seu fim em 1978, somado à duração do Estado Novo, não contabilizam mais de 19 anos, muito menos que várias experiências ditatoriais mundo afora.

A aplicação da expressão  $N/2W$  (na qual  $N$  corresponde ao número total de candidatos disputando a eleição para a Câmara dos Deputados e  $W$  ao número de postos em

disputa) permitiu a formulação de um índice utilizado pelo autor para a análise da evolução da disputa eleitoral no Brasil desde 1945. A distribuição entre competitivas e não competitivas, é evidenciada na tabela 7 (em negrito datas referentes ao foco deste capítulo, o período 1979-1994):

Tabela 7 - Distribuição das eleições parlamentares por classe de competitividade. Câmara dos Deputados, Brasil, 1945-2006.

Ano	Total - não competitivas	Total - competitivas	Total geral
1945	04	18	22
1950	16	09	25
1954	19	06	25
1958	20	05	25
1962	19	06	25
1966	25	0	25
1970	24	01	25
1974	24	01	25
<b>1978</b>	<b>21</b>	<b>04</b>	<b>25</b>
<b>1982</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>25</b>
<b>1986</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>26</b>
<b>1990</b>	<b>02</b>	<b>25</b>	<b>27</b>
<b>1994</b>	<b>0</b>	<b>27</b>	<b>27</b>
1998	01	26	27
2002	0	27	27
2006	0	27	27

Fonte: Adaptado de Santos (2007, p. 49).

Os dados acima ilustram a evolução do número das classes competitiva e não competitiva das eleições para a Câmara dos Deputados um amplo processo, que se inicia com queda sistemática no número de eleições competitivas de 1945 a 1958 para a Câmara dos Deputados.

Em 1962 há um esboço de crescimento seguido de virtual estagnação durante o auge do autoritarismo (1966-1974). A partir de 1978 a abertura lenta e gradual assiste ao crescimento contínuo das eleições competitivas até o máximo (27) em 1994 e estabilização nos anos seguintes. O emprego da mesma metodologia às eleições para as assembleias legislativas pode ser constatado abaixo:

Tabela 8 - Distribuição das eleições parlamentares por classe de competitividade. Assembleias legislativas, Brasil, 1945-2006.

Ano	Total – não competitivas	Total - competitivas	Total geral
1945	20	0	20
1950	20	0	20
1954	19	01	20
1958	04	16	20
1962	06	16	22
1966	16	06	22
1970	14	08	22
1974	15	07	22

<b>1978</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>22</b>
<b>1982</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>23</b>
<b>1986</b>	<b>04</b>	<b>19</b>	<b>23</b>
<b>1994</b>	<b>0</b>	<b>27</b>	<b>27</b>
1998	0	27	27
2002	0	27	27
2006	0	27	27

Fonte: Adaptado de Santos (2007, p. 50).

A tabela mostra que apenas a partir de 1982 (primeiro ano de eleições para as assembleias estaduais depois do bipartidarismo constrangido) é que se inicia um crescimento brusco no número de eleições competitivas, em processo simétrico ao do plano federal. Nos dois planos é evidente a trajetória de fundamental transformação do sistema eleitoral-partidário brasileiro de oligárquico a poliárquico, pelo menos se for levada em conta a oferta de opções ao eleitorado.

Não apenas a oferta, mas o próprio aumento da população e do eleitorado são propostos como por Santos (2006) como catalisadores da competição político-partidária, acompanhados pelo crescimento do número de arenas eleitorais a partir de 1988 e pela manutenção da frequência das eleições. Tudo isso constituiria evidência de uma infraestrutura básica ao processo democrático brasileiro.

### 3.4. A baixa institucionalização no Brasil

Até agora se trabalhou neste capítulo com uma concepção de *processo* através do qual o sistema eleitoral-partidário brasileiro impactou e foi impactado pela abertura do país e sua transição a um regime competitivo. Todavia, a literatura de partidos reconhece neles uma função *consolidativa* da democracia, segundo a qual eles devem atuar no intuito de tornar estáveis regras e alianças, que possibilitem a competição e a cooperação em termos de previsibilidade (SCHMITTER, 2001, p. 68).

Nesse sentido, a estruturação da competição eleitoral pode ser vista como a função primária dos partidos ou seu papel político distintivo e imbatível como intermediários das demandas coletivas e simplificadores das escolhas individuais, levando-se em consideração que todas as democracias (novas e antigas, em consolidação ou consolidadas) precisam preencher os requisitos formais de competitividade do sistema para manter seu *status* democrático.

Também a função de prover identidade simbólica, que abrange a capacidade dos partidos de manipular símbolos e a memória coletiva no intuito de causar identificação nos

indivíduos. Essa agregação de interesses e paixões de parte(s) da sociedade era responsável, nos primórdios dessas organizações, pela conexão estreita dos partidos com desde círculos seletos na Inglaterra rural até movimentos trabalhistas na Europa industrializada do *antebellum*. Ao longo do século XX, com a transformação das clivagens nas sociedades e a primazia da comunicação em massa e dos *surveys*, essa função sofreu profundas modificações, mas os partidos continuaram a mobilizar (e se beneficiar de) identificações.

Esse debate está bem visível na literatura sobre a institucionalização do sistema partidário brasileiro no pós-1979, especialmente na contribuição de Mainwaring (2001) e seu veredito – baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro. Dois critérios utilizados merecem destaque: a estabilidade da competição entre partidos e a existência de raízes profundas na sociedade.

O autor argumenta que a transição brasileira foi um período marcado por volatilidade eleitoral extraordinária, o que reflete a incapacidade dos partidos de conquistarem um eleitorado fiel e estável. Nesse cenário, os partidos governistas foram particularmente suscetíveis a fracassos eleitorais súbitos.

Por sua vez, o voto na legenda foi exceção, principalmente no período pós-1985, desvelando uma conjuntura na qual a filiação partidária foi particularmente irrelevante nos casos de eleições para cargos do Executivo, tendo a personalidade dos candidatos maior importância na hora do voto.

Mainwaring (2001) conclui que tais critérios são fundamentais para a política democrática, na medida em que um alto grau de instabilidade na competição interpartidária significa que os resultados eleitorais são dotados de menor previsibilidade, o que choca com as prerrogativas teóricas de estruturação e provimento de identidades e agregação de interesses prescritas na literatura geral.

### **3.5. Um outro enraizamento**

Nunes (2003) investiga o enraizamento dos partidos na sociedade a partir do quadro amplo das quatro gramáticas políticas que orientam a história republicana brasileira. Em sua análise do processo de construção institucional, no qual se articulam clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos, o autor destaca que o clientelismo permanece a gramática básica na sociedade brasileira, reforçado pelas dimensões do mercado político do país, marcado por megaeleitorado e alta competitividade

política. Tem-se aqui um contraponto à ideia de que altos níveis de competição representam necessariamente uma vantagem do *processo* de institucionalização política e partidária no Brasil, visto que no Brasil essa competição também abrange elementos e práticas contrários à própria lógica da competição.

Uma gramática política é, para Nunes (2003), um padrão institucionalizado de relações que estruturam os laços entre sociedade e Estado. O clientelismo aparece como instrumento de legitimidade política, mantendo-se forte no decorrer dos períodos democráticos, não definindo durante os períodos autoritários, convivendo com reformas administrativas e com as camadas burocráticas, resistindo à industrialização e convivendo com todas as tentativas de modernização do Estado.

Até mesmo durante o decorrer da abertura, salienta o autor, o clientelismo não mostrou sinais de fraqueza, pois para ele as instituições formais do Estado continuaram impregnadas pelo processo de trocas de favores, que caracteriza uma forma de controle do fluxo de recursos materiais na sociedade, garantindo assim a sobrevivência de agentes clientelistas na nova República.

Neste sentido, Nunes (2003) aponta que na transição pós-1945 os partidos políticos foram cruciais na ligação entre a gramática do clientelismo e as normas universalistas da democracia representativa, isso porque esse processo foi controlado fortemente pelos grupos que estavam “dentro” do sistema.

Nesse caso, subentende-se que o caráter “lento e gradual” da abertura iniciada em 1979 também forneceu incentivos para que governo e partidos se beneficiassem de práticas clientelistas. Entretanto, o autor aqui deixa de lado a profusão de demandas e a diversidade de interesses que foram absorvidos pela Constituição Federal de 1988, marcando um novo regime que avançava não apenas em competição, mas também em responsividade.

### **3.6. Conclusão**

Os marcos legais da abertura lenta e gradual que desembocou na transição brasileira foram responsáveis pelo desencadeamento de um *processo* no qual regras institucionais influenciaram ativamente a estratégia dos líderes partidários e de candidatos individuais. Nicolau (1996) sustentou que o sistema eleitoral e o federalismo partidário brasileiros fomentaram intensa competição a partir da década de 1980, que se situa em um contexto

maior de competição no Brasil, principalmente se for levada em consideração a perspectiva de uma oferta a um eleitorado também crescente.

Contudo, a perspectiva da *consolidação*, assumida por estudiosos como Mainwaring (2001) esbarra nas fragilidades dos partidos brasileiros em assumirem as funções integrativas e estabilizadoras reservadas a eles pela literatura, com prejuízos diretos para a própria estabilidade da democracia no país. Desse modo, minimiza-se a força e a dinâmica do *processo* histórico de evolução da competição política e seus efeitos no sistema eleitoral-partidário.

Nunes (2003) revisita a ideia de *processo*, com ênfase nos padrões de relações entre Estado e sociedade, enxergando nos partidos vetores de uma lógica de troca generalizada, balizada por práticas personalistas, o clientelismo. Desse modo, o aspecto democratizante da pujança da competição no Brasil é relativizado. Todavia, essa interpretação pode relativizar também o aspecto integrativo dos partidos e seu papel de mobilização na redemocratização brasileira.

## Considerações Finais

A ambiguidade da institucionalização de um sistema partidário, ora encarado como consolidação, ora como processo, é a tônica de toda a discussão presente na literatura, na medida em que orienta análises, descrições e investigações acerca de mecanismos causais. A falta de ressonância limita a noção de consolidação como construto, visto que impõe os mesmos critérios de avaliação a sistemas partidários recém-saídos de regimes autoritários e a sistemas de democracia seculares.

É a fecundidade da noção de processo que orienta a investigação acerca da complementaridade entre sistema partidário e democracia, esta entendida por Dahl (1997) como modelo ideal, sendo a poliarquia sua realização possível. Os estudos acerca da democratização fundamentam-se no modelo dahlsiano. É o processo pelo qual um regime avança em direção a patamares mais altos de contestação pública e inclusividade que fomenta o debate sobre as causas da democratização ao redor do mundo e são as oito garantias institucionais os critérios decisivos que instituições e organismos internacionais como a *Freedom House* utilizam ao classificar regimes.

A perspectiva do processo permite vislumbrar a existência de uma trajetória de evolução da competição política no Brasil que ultrapassa o regime militar, culminando na transição para um regime altamente competitivo, onde elites partidárias e candidatos individuais podem lançar mão de estratégias como a troca de partidos e as coligações, no intuito de maximizar seus ganhos eleitorais. Em decorrência disso tem-se um mercado eleitoral mais aberto, o que na abordagem econômica da competição é entendido como sinal de dinamismo e liberdade.

Porém, a noção de institucionalização como consolidação está tão entranhada na teoria social e política, que até mesmo Dahl (1997) se utiliza da mesma a comparar regimes em diferentes estágios de competição. Essa noção alerta para a contribuição modesta dos partidos na consolidação da democracia brasileira, principalmente por causa da abertura do mercado político, que seria falho em enraizar os partidos na sociedade a fim de uma maior agregação de interesses.

Schmitter (2001) lembra que essa função consolidativa e agregadora pressupõe que os partidos devem ser capazes de canalizar as expectativas individuais e de grupos e movimentos sociais na produção de programas de políticas públicas que satisfaçam essas demandas. Deve-se observar que no caso brasileiro a transição democrática rompeu (como atesta o caráter

extenso e programático da Constituição Federal de 1988) o grande represamento anterior de demandas sociais, sendo que os partidos tiveram o duplo desafio de representar essas demandas e de se organizar, sempre sobre a influência de interesses particularistas.

É no atendimento desses interesses que Nunes (2003) concentra parte de seus esforços. Para ele, ao longo da história republicana brasileira, foram os partidos os grandes articuladores do universo de trocas e interesses particularistas que caracterizam o clientelismo, uma das gramáticas políticas do Estado brasileiro. Na Nova República as elites partidárias são as grandes protagonistas de escândalos nas esferas eleitoral e parlamentar, o que certamente suscita dúvidas acerca das limitações do *processo* de institucionalização do sistema partidário no país, seu alcance e sua lógica.

Apesar de não invalidar a ampliação dos níveis de competição e a responsividade institucional da poliarquia brasileira, consequentes do processo de redemocratização, esses escândalos revelam distorções graves na interiorização de normas de conduta, não apenas pelos partidos, mas pelas instituições políticas em geral, o que chama atenção para necessidade de revisão contínua dos critérios de conceitualização da institucionalização no contexto brasileiro.

Nesse sentido, uma agenda de pesquisa importante é o aprofundamento da compreensão da lógica do *processo* de democratização no país e sua comparação com os percursos históricos e institucionais latinoamericanos, seara aberta por O'Donnell (1996), e percorrida por Kinzo (2001) e Keck (2010), entre inúmeros pesquisadores. O entendimento do *processo* pode, como bem observou Nunes (2003), ser crucial para o entendimento dos atores (neste caso os partidos) que se (re)constituíram ao longo do mesmo, numa trajetória marcada por rupturas e continuidade de práticas e estratégias de atuação.

## Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2012.
- BRITTO, L. N. de. As Eleições de 1982 e as suas consequências. In: FLEISCHER, D. (org.). **Da Distensão à Abertura: as Eleições de 1982**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.
- DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.
- DAHL, R. A. **A Democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- DIAMOND, L. Is the Third Wave of Democratization Over? An Empirical Assessment. **Working Paper**. Notre Dame: Kellogg Institute, 1997.
- GEDDES, B. What causes democratization? In: BOIX, C., Stokes, S. C. **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- GERRING, J. **Metodología de las ciencias sociales: um marco unificado**. Madrid: Alianza Editorial, 2014.
- HUNTINGTON, S. P. Democracy's Third Wave. **Journal of Democracy**, 1991.
- JAWDAT, A-E-H. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 13, p. 7-17, Abr. 2014.
- KECK, M. A transição brasileira para a democracia. In: KECK, M. **A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 37-63.
- KINZO, M. D. G.. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, Dec. 2001.
- LIMONGI, F. Institucionalização Política. In: MICELI, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999.
- LINZ, J. J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, v.1, n. 1, 1990.
- MAINWARING, S. P. **Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- MAIWARING, S. P., TORCAL, M. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de redemocratização. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 11, n. 2, outubro, 2005.
- NICOLAU, J. M. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

NUNES, E. A **Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

O'DONNELL, G. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova**, n. 37, 1996.

PERES, P. S. Institucionalização do sistema partidário ou evolução da competição? Uma proposta de interpretação econômica da volatilidade eleitoral. **Opinião Pública**. Campinas, vol. 19, n. 1, junho, 2013.

REIS, F. W. Institucionalização Política (Comentário Crítico). In: MICELI, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999.

SANTOS, W. G. **Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, W. G. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SCHMITTER, P. C. Parties are not what they once were. In: DIAMOND, L., GUNTHER, R. **Political Parties and Democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2001.

SHUGART, M. S. Comparative Electoral Systems Research: the maturation of a field and new challenges ahead. In: GALLAGHER, M., MITCHELL, P. **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005.