

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Quem são e pelo que competem os pequenos partidos brasileiros

Leonardo da Silveira Ev

Belo Horizonte
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Quem são e pelo que competem os pequenos partidos brasileiros

Leonardo da Silveira Ev

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Félix de Melo

Belo Horizonte
2015



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO LEONARDO DA SILVEIRA EV

Realizou-se, no dia 26 de fevereiro de 2015, às 14:00 horas, no Auditório Prof. Baesse da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada "*Quem São e Pelo Que Competem os Pequenos Partidos Brasileiros*", apresentada por LEONARDO DA SILVEIRA EV, número de registro 2013654825, graduado no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo - Orientador (DCP/UFMG), Profa. Denise Paiva Ferreira (UFGO), Profa. Helcimara de Souza Telles (DCP/UFMG).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 26 de fevereiro de 2015.

Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo – Orientador
(DCP/UFMG)

Profa. Denise Paiva Ferreira
(UFGO)

Profa. Helcimara de Souza Telles
(DCP/UFMG)

Agradecimentos

Agradeço a meus pais e meu irmão por estarem sempre junto e acompanhando desde o início o longo processo que resultou nesta dissertação. Seu apoio e incentivo foram cruciais para que ela fosse concluída. Não apenas por me fornecerem o ânimo nos momentos em que este parecia ceder, mas principalmente porque tornaram a jornada até aqui mais feliz e prazerosa com sua companhia e carinho.

Gostaria de agradecer especialmente ao meu orientador, professor Carlos Ranulfo Félix de Melo, que foi um grande parceiro em todos os momentos dessa empreitada. Para mim, muito mais do que meramente orientar, seu papel tem sido o de dar inspiração e moldar minha formação intelectual e acadêmica. Certamente esta obra e outras que fiz carregam em si a marca de seu pensamento e sua visão. Pela dedicação, paciência, solicitude e compreensão lhe sou grato.

Também agradeço à professora Helcimara de Souza Telles, pelas várias oportunidades de colaboração e pelas conversas inspiradoras ao longo de nosso convívio acadêmico. As experiências como seu aluno e como bolsista foram sempre muito enriquecedoras e em muito contribuíram para meu percurso na ciência política.

Ao Paulo Victor Melo e ao Felipe Riccio. Amigos desses que não costumam se repetir na vida, e sem os quais os últimos anos não teriam sido tão bons como foram. Pelo companheirismo, pelo apoio, pelas incontáveis conversas e confraternizações, pela atenção e dedicação agradeço de coração.

Muito obrigado aos colegas de pós-graduação, em especial aqueles que integram o Centro de Estudos Legislativos CEL-DCP, que contribuíram com valiosas ponderações não apenas para esta dissertação, mas para meu aprimoramento enquanto estudante de pós graduação.

Agradeço ao Departamento de Ciência Política, ao seu Programa de Pós-Graduação e ao CNPq que foram cruciais para que esta dissertação se materializasse. Fornecendo os meios e o fomento indispensáveis para a conclusão deste trabalho. Em particular agradeço ao Alessandro Magno pela simpatia e presteza ao longo destes dois anos.

Por fim, deixo um agradecimento a todas e todos que direta ou indiretamente contribuíram para que essa empreitada pudesse ser concluída. Muito obrigado!

Resumo

Passados mais de 30 anos desde o fim do bipartidarismo imposto pelo regime militar, o sistema partidário brasileiro tem enfrentado uma série de desafios no que diz respeito à sua consolidação. Dentre estes, encontra-se o fenômeno da multiplicação de legendas, muitas das quais dotadas de baixa visibilidade e pouca relevância política. Os chamados pequenos partidos constituem a maior parte das legendas no Brasil e têm integrado seu sistema partidário desde seu início. No entanto, não têm recebido muita atenção da ciência política brasileira, sendo um objeto de estudo em grande medida desconhecido. Esta dissertação busca dar um primeiro passo para preencher esta lacuna ao abordar 15 legendas que se enquadram nesta categoria. Dessa forma, a pergunta que orienta este estudo é de natureza descritiva, trata-se de definir os pequenos partidos e identificar as características que os aproximam, bem como os pontos que os distinguem. Para tanto, dois são os eixos de análise empreendidos. O primeiro busca classificar os pequenos partidos em tipologias específicas que permitam a compreensão de sua natureza, fornecendo modelos analíticos de utilidade heurística. A construção das tipologias mobiliza categorias analíticas clássicas presentes na literatura. A partir da definição destas tipologias, o segundo eixo aborda seu desempenho eleitoral para entender como estes grupos de legendas tem se saído na disputa por cargos no país e aponta os elementos que condicionam os diferentes graus de sucesso obtidos por cada grupo.

Palavras-chave: pequenos partidos, modelos partidários, eleições, sistema partidário, modelos partidários.

Abstract

More than 30 years since the end of the two-party system imposed by the military regime, the Brazilian party system has faced a number of challenges regarding its consolidation. Among these challenges is the phenomenon of the multiplication of parties, many of which have low visibility and little political relevance. The so-called small parties are the majority of parties in Brazil and have integrated its party system since the very beginning. However, they have not received much attention in Brazilian political science, being an object of study largely unknown. This dissertation seeks to take a first step to fill this gap by addressing 15 parties that fall into this category. Thus, the question that guides this study is descriptive in nature, it aims at defining small parties and identifying the characteristics that bring them together and the sources of distinction between them. Therefore, there are two main axes of analysis. The first aims at sorting the small parties in specific types that allow the understanding of its nature, providing analytical models of heuristic utility. The construction of these typologies mobilizes classical analytical categories in the literature. Once these typologies are set, the second axis addresses electoral performance of each type to understand how these groups of parties have fared in the competition for electoral positions in the country and points out the factors affecting the different degrees of success achieved by each group.

Keywords: small parties, party models, elections, party systems, party models.

Sumário

Introdução.....	09
1. Partidos e Democracia no Brasil.....	13
1.1. Problemas da consolidação democrática e partidária.....	13
1.1.1. Uma trajetória errática.....	14
1.1.2. O dirigismo do sistema político sobre a gênese partidária.....	23
1.1.3. O federalismo.....	25
1.1.4. Legislação eleitoral e partidária.....	28
1.1.4.1. Migração Partidária.....	34
1.2. Os partidos e o jogo político na Nova República.....	36
1.3. Distinguindo os partidos brasileiros.....	47
2. Modelos partidários e os pequenos partidos brasileiros.....	50
2.1. Funções desempenhadas pelos partidos.....	53
2.2. Modelos partidários através do tempo.....	56
2.3. Modelos organizacionais.....	58
2.3.1. O partido de quadros.....	59
2.3.2. O partido de massas.....	62
2.3.3. O partido <i>catch-all</i>	65
2.3.4. O partido cartel.....	67
2.4. Classificando partidos segundo seus objetivos.....	69
2.5. Famílias de partidos.....	71
2.6. Mobilizando tipologias para a análise.....	73
2.6.1. Origem.....	74
2.6.2. Organização.....	82
2.6.3. Perfil ideológico-programático.....	94
2.7. Os três tipos.....	98
3. Os pequenos partidos nas eleições.....	101
3.1. Os desafios do jogo eleitoral brasileiro.....	101
3.2. As trajetórias dos pequenos partidos nas eleições.....	104
3.3. Objetivos e estratégias.....	120

3.4 Estrutura e máquina eleitoral.....	125
3.5 Perspectivas para o futuro.....	130
Conclusão.....	134
Referências bibliográficas.....	144

Lista de Tabelas

Tabela 1: Número de partidos novos por eleição.....	38
Tabela 2: Número efetivo de partidos eleitorais para a Câmara dos Deputados.....	41
Tabela 3: Número de filiados no Brasil.....	85
Tabela 4: Fontes de recursos.....	93
Tabela 5: Votos para a Câmara dos Vereadores em todos os municípios (2000-2012)	105
Tabela 6: Tabela 6 - Cadeiras nas Câmaras Municipais (2000-2012).....	106
Tabela 7: Percentual de votos para prefeito (2000 - 2012).....	108
Tabela 8: Candidaturas, Prefeituras conquistadas e percentual de sucesso (2000-2012)	109
Tabela 9: Votos para as Assembleias Estaduais e Distrital (1998-2014).....	110
Tabela 10: Deputados estaduais e distritais eleitos.....	111
Tabela 11: Número de estados onde o partido elegeu deputados estaduais/distritais	113
Tabela 12: Votos para a Câmara dos Deputados (1998-2014)	114
Tabela 13: Deputados federais eleitos (1998 - 2014).....	116
Tabela 14: Número de estados onde o partido elegeu deputados federais.....	117
Tabela 15: Percentual de Deputados Estaduais que Recebem apoio de suas igrejas ou denominações.....	123
Tabela 16: Organização territorial dos pequenos partidos brasileiros.....	128

Lista de quadros

Quadro 1: Cargos Eletivos no Brasil.....	29
Quadro 2: Pequenos partidos analisados.....	49
Quadro 3: Origem dos pequenos partidos.....	81
Quadro 4: Tipos de partido e características.....	142

Lista de Figuras

Figura 1: Modelos partidários segundo seus objetivos.....	71
---	----

Introdução

Em entrevista concedida ao jornal “O Estado de São Paulo” durante a campanha presidencial nas eleições de 2014, o candidato Levy Fidelix do PRTB declarou se sentir discriminado todas as vezes em que seu partido era classificado como “nanico” pela imprensa e por analistas políticos. Em mais de uma ocasião o tamanho reduzido do PRTB foi utilizado para questionar a seriedade de sua candidatura e de seus correligionários, levantando dúvidas quanto aos reais objetivos pelos quais eles concorriam. Apesar de seus protestos, Fidelix acabou confirmando o vaticínio da opinião pública ao receber pouco mais de 440 mil votos em todo o país, o equivalente a 0,43% do total para presidente. Na ocasião, ele era apenas um dos sete candidatos ao Executivo nacional que concorreram por partidos que recebem a alcunha de nanicos. Juntos, eles obtiveram pouco mais de 3,5% dos votos para a Presidência da República e ocuparam cerca de um quarto do tempo total do HGPE destinado ao cargo. Encerraram sua participação nas eleições contabilizando um exíguo sucesso nos pleitos proporcionais, sem obter cadeiras no Senado ou conquistar governos estaduais.

O rótulo de nanicos tem sido utilizado, frequentemente de forma pejorativa, no Brasil para indicar os partidos que possuem menor relevância na política nacional. Não se trata de um fenômeno propriamente novo. Um exame do quadro partidário existente entre 1945 e 1964 aponta que já naquele sistema, tido por muitos como o mais estável da história brasileira, havia um número alto de legendas consideradas pequenas. Com efeito, tanto naquela época, quanto na atual, o sistema partidário brasileiro é composto majoritariamente por partidos considerados pequenos, ainda que efetivamente o seu poder de fogo seja reduzido.

Embora não haja um critério objetivo e muito menos universal segundo o qual se possa definir um partido como pequeno, esse termo tem sido utilizado de maneira corrente nos mais diversos âmbitos. Na maioria das vezes, trata-se de uma noção puramente intuitiva formulada a partir do confronto das legendas pertencentes a um mesmo sistema, julgando-as em termos de sua importância relativa. Isto é, para a maioria das pessoas, pequenos são aqueles partidos que se mostram comparativamente menores em termos de relevância, quer seja ela entendida a partir da grandeza no número de filiados, das bancadas eleitas, de candidatos lançados, de órgãos criados, etc. A natureza relacional subjacente à ideia de pequenos partidos remete, portanto, à

concepção de que, em determinados sistemas partidários algumas legendas valem mais do que outras e que isso é ao mesmo tempo razão e consequência de suas características.

O debate acerca da distinção entre o grau de relevância dos partidos tem na obra de Sartori (1976) sua formulação mais célebre. Os critérios propostos pelo autor são pensados a partir da lógica do parlamentarismo, segundo a qual uma das funções mais essenciais das legendas é a formação e sustentação de governos. Assim, os potenciais de coalizão e de chantagem, formulados por ele, separam os partidos relevantes dos demais de acordo com o quão essenciais eles são para determinar as possíveis coalizões governantes. Ele aplica tais critérios ao estudar os sistemas partidários europeus, apontando quantos e quais partidos são relevantes em cada país.

No Brasil, não há esforço semelhante de categorização dos partidos em termos de sua grandeza, embora haja relativo consenso sobre quais legendas merecem o rótulo de pequenas. A mera transposição dos critérios de Sartori não seria adequada, uma vez que, dentre outras diferenças em relação à Europa, o país adota um sistema presidencialista, no qual a formação de coalizões majoritárias não é condição *sine qua non* para que se governe. Dessa forma, a questão acerca de “quem são os pequenos partidos brasileiros?” que constituí um dos objetivos desta dissertação, suscita reflexões mais apuradas. Esse esforço não se resume somente à definição de um critério, mas se desdobra na necessidade de se traçar um perfil dos pequenos partidos, apresentando as características que os definem como pequenos e que os diferenciem uns dos outros.

Tal tarefa não estaria completa caso não fosse contemplada também a forma como estes partidos procuram se inserir no jogo político. Essa premissa conduz à segunda pergunta que guia esta dissertação: “pelo que competem os pequenos partidos?”. Ela se concentra no desempenho que tais legendas têm apresentado nas eleições nas quais participam e nos fatores que podem explicar os diferentes resultados obtidos por elas. A premissa de fundo é de que as razões para explicar as trajetórias eleitorais dos pequenos partidos residem, em parte, nas características que os diferenciam enquanto organizações. Ademais, um dos principais fatores que determinam seu status enquanto pequenos partidos é justamente seu fraco desempenho eleitoral. De modo que a disputa por cargos e a capacidade de obtê-los é um dos principais divisores de água no sistema partidário brasileiro, delimitando as perspectivas dos partidos e caracterizando-os como pequenos ou grandes.

Diferentemente de outros temas estudados pela ciência política brasileira, a análise dos pequenos partidos é uma empreitada que comporta dois grandes desafios

adicionais, um de natureza teórica e outro de natureza empírica. O primeiro, deriva da ausência de trabalhos que abordem estes partidos de forma específica. Com exceção do estudo de Dantas e Praça (2010) sobre os padrões de coligação destas legendas em eleições municipais, não há outras análises focadas nos pequenos partidos. Assim, o conhecimento sistemático acumulado sobre eles é praticamente zero. Mesmo quando incluídos em abordagens centradas no sistema partidário pouca atenção lhes é dispensada, o que reflete a posição secundária que eles ocupam na política brasileira. Devido a esta lacuna de informações específicas não há referências prévias que sirvam como ponto de partida para a construção de conhecimento adicional. Como ainda são uma espécie de *terra incognita*, a opção feita no âmbito deste trabalho consiste em abordá-los a partir de teorias que se aplicam de forma geral a partidos políticos, mobilizando argumentos, categorias analíticas e definições suficientemente abrangentes e universais para entendê-los enquanto organizações partidárias. O objetivo é obter um panorama suficientemente claro e rico, que possibilite definir a identidade destes partidos e interpretar sua atuação na política brasileira.

O segundo desafio deriva da própria natureza muitas vezes incipiente das legendas abordadas. Os dados disponíveis sobre os pequenos partidos são comparativamente mais exíguos do que aqueles referentes às demais legendas. Há pouco material produzido por eles próprios que forneçam detalhes sobre sua história, sua estrutura organizacional, seus objetivos e bandeiras políticas, seus militantes e sua relação com a sociedade. Da mesma forma, os dados de fontes secundárias são escassos, pesquisas de opinião pública raramente entrevistam eleitores que manifestam identificação com algum destes partidos, e quando isso ocorre é em número muito reduzido, impossibilitando análises de maior fôlego. O mesmo se aplica aos *surveys* conduzidos com as elites políticas com mandatos nos legislativos, dado o tamanho reduzido das bancadas que os pequenos partidos elegem. Em virtude desta contingência, optou-se por dar ênfase aos dados de fontes oficiais que, além de altamente confiáveis, possibilitam análises de maior alcance relativas ao desempenho eleitoral destes partidos (votos e cargos), ao seu tamanho (quantidade de filiados e órgãos partidários) e ao seu financiamento (recursos arrecadados).

Tendo em vista estas considerações, o que este trabalho procura realizar é um exame abrangente deste conjunto de partidos até agora quase ignorados pela literatura, e fornecer um esquema analítico que os enquadre a partir de suas principais características

organizacionais, ideológicas e eleitorais, permitindo que se inicie a produção de conhecimento sistemático sobre eles.

Assim, o primeiro capítulo se dedica à análise do atual sistema partidário brasileiro, identificando os fatores que contribuíram para a conformação de um quadro de alta fragmentação e no qual os atores políticos têm grandes incentivos para a criação de novas legendas. O objetivo é tanto entender os motivos da existência dos pequenos partidos quanto traçar as perspectivas para eles diante da relativa estruturação da competição política ocorrida a partir de 1994. O capítulo aponta que o sistema político que se mostra permeável à entrada de novos atores é o mesmo que limita suas perspectivas, isto é, no Brasil é relativamente fácil criar novas legendas, porém consideravelmente difícil desenvolvê-las.

O segundo capítulo empreende uma densa revisão da literatura acerca de partidos políticos com ênfase nos vários modelos e tipologias formulados no passado para defini-los e caracteriza-los. A partir deles realiza-se uma análise de todos os partidos incluídos no estudo, empregando as várias dimensões analíticas que compõem os modelos partidários existentes. Os pequenos partidos são examinados e comparados de acordo com suas origens, número de filiados, modelos organizacionais adotados, formas de financiamento e ideologias. Ao fim, formula-se uma tipologia tríplice nos quais eles são classificados.

O objetivo do terceiro capítulo é examinar como têm se saído os pequenos partidos nas disputas eleitorais no período entre 1998 e 2014. São analisados os dados referentes aos pleitos proporcionais e majoritários nos níveis municipal, estadual e federal, procurando identificar as diferenças nas suas trajetórias de competição eleitoral e levantando possíveis explicações com base nas tipologias elaboradas no capítulo 2. Duas dimensões são enfatizadas para se compreender as distintas performances dos pequenos partidos: suas estratégias e a capacidade organizativa para implementá-las. Ambas as dimensões variam entre as três tipologias de partidos e se revelam consistentes com o desempenho que eles têm apresentado.

Concluindo, discute-se as perspectivas futuras dos partidos de cada tipologia no cenário político brasileiro enfatizando as limitações e potencialidades que eles apresentam à luz de suas características e da atuação que vêm apresentando.

Capítulo 1 – Partidos e democracia no Brasil

1.1 Problemas da consolidação democrática e partidária

Passados 35 anos desde a promulgação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) ainda sob a vigência do regime militar, o atual sistema partidário brasileiro parece confirmar, ainda que parcialmente, alguns dos prognósticos formulados pelos estudiosos que, nas décadas de 80 e 90 apontavam a baixa probabilidade de sua institucionalização (ABRUCIO,1998; AMES, 2001; LAMOUNIER, 1989; MAINWARING, 1991,1992,1995, 2002; MELO, 2004; SAMUELS, 2003). O fenômeno da multiplicação de legendas que tem ocorrido no país desde 1979 é, talvez, o sinal mais evidente deste diagnóstico. Ao longo desses 35 anos o país passou do antigo bipartidarismo a um sistema multipartidário que conta atualmente com 32 legendas registradas no TSE, embora um número muito superior tenha existido e desaparecido neste interim. De acordo com Nicolau (1996), tomando-se somente o período 1985 a 1995, surgiram mais de 70 partidos no país, a maioria dos quais se extinguiu ou se fundiu dando origem a novas legendas, sendo relativamente poucos aqueles que permaneceram até os dias de hoje. Essa dinâmica tendeu a se acirrar até 1995 quando foi aprovada a lei nº 9096, a Lei dos Partidos Políticos, que eliminava vários dispositivos contidos na LOPP e lhes concedia maior autonomia organizativa (RIBEIRO, 2013).

A tendência à multiplicação partidos suscitou descrença de parte dos analistas dos primeiros anos do atual sistema democrático. Já em 1991 Mainwaring afirmava que “os partidos brasileiros são singularmente subdesenvolvidos para um país que alcançou seu nível de modernização e que teve uma experiência prolongada (1946-1964) de democracia liberal”. Com efeito, o multipartidarismo brasileiro já era apontado por Abranches (1988) como uma característica que dificultaria o funcionamento do presidencialismo de coalizão por multiplicar os atores com poder de veto no legislativo e tornar mais complexa a formação de coalizões de governo. De fato, a resiliência dos altos índices de fracionalização do sistema partidário brasileiro ao longo dos anos certamente aumenta a complexidade do jogo político no país, mas não se pode afirmar que tenha, até o momento, sido um impedimento à operação das instituições ou à estabilidade sistema democrático. Pelo contrário, partidos, eleitores e elites políticas têm atuado neste contexto com razoável desenvoltura e o sistema como um todo adquiriu

relativa estabilidade a partir de 1994 a despeito do aumento no número de partidos.

Se, por um lado, essa estabilidade não levou a uma diminuição significativa na quantidade de partidos, por outro, foi capaz de reduzir a força da maioria deles ao ponto de se tornarem atores de menor impacto sobre o sistema político. Neste grupo se encontram os pequenos partidos que, na maioria das vezes, são aliçados da disputa pelos cargos principais e desempenham um papel periférico no jogo político. Compreender as razões da alta fragmentação partidária é, portanto, central para se entender por que há no país tantos partidos menores e por que eles conseguem se manter vivos ao longo do tempo, mesmo quando não se expandem em termos de sua estrutura, votação e cargos conquistados.

1.1.1 Uma Trajetória Errática

Longe de ser um resultado meramente conjuntural de nossa ainda jovem democracia, a alta fragmentação partidária brasileira é reflexo de nossa trajetória política como país autônomo, em que os sucessivos câmbios de regime foram acompanhados de transformações no sistema partidário. Conforme observa Melo (2007) do século XIX até hoje o país teve 7 sistemas partidários diferentes. Mais significativo ainda, é o fato de que os sistemas que emergiram não guardavam grandes semelhanças com seus precedentes, de sorte que cada novo regime representava uma mudança drástica no quadro de partidos. Entre um período e outro, ainda que as elites políticas muitas vezes permanecessem as mesmas, não houve acúmulo institucional que garantisse a manutenção de legados partidários capazes de se permearem através do tempo, salvo em casos excepcionais como o atual PMDB que, transformações à parte, é uma continuidade do antigo MDB. Assim, ainda que algumas legendas tenham sido marcantes em seus períodos históricos, as tentativas de reeditá-las foram poucas e em sua maioria mantiveram apenas suas siglas e símbolos. Um breve olhar sobre nosso passado partidário revela como tantas transformações acabaram por contribuir para que, na ausência de referenciais históricos sólidos, as elites optassem pela criação de novas legendas, fomentando a tendência à fragmentação dos sistemas partidários.

Dos sete sistemas partidários de nossa história, o bipartidarismo do período monárquico foi o mais longo, tendo durado 67 anos de 1822 a 1889. Durante o primeiro e segundo Impérios, os partidos Liberal e Conservador foram os protagonistas da política partidária, alternando-se na chefia do Gabinete. Em tempos de sufrágio

extremamente reduzido que previa uma renda anual alta para o direito ao voto e um valor ainda mais alto para poder se candidatar e onde as eleições proporcionavam verdadeiros conflitos armados em várias comarcas, os dois partidos existentes se assemelhavam muito mais a facções onde se alocavam as elites políticas locais. Estas com frequência eram compostas por famílias rivais economicamente influentes nas comarcas que mobilizavam o parco eleitorado habilitado a votar através de laços de clientela e dependência. Com efeito, não é possível falar em política competitiva tal como entendida hoje durante o período monárquico. Para além das regras eleitorais extremamente restritivas e facilmente manipuláveis, os partidos Liberal e Conservador não representavam duas opções realmente distintas de modelo político. Ambos eram monarquistas e defendiam essencialmente as mesmas ideias e políticas. Seus membros pertenciam, em sua maioria, à mesma classe social de proprietários de bens e de escravos. O único ponto que os distinguia fortemente era relativo à autonomia conferida às províncias, com os conservadores sendo favoráveis ao centralismo e à concentração de poder no Imperador e os liberais advogando o aumento do poder local. O sistema bipartidário estava, portanto, profundamente vinculado à ordem política e social na qual se inseria, refletindo um mundo centrado em torno dos interesses da relativamente pequena elite econômica e aristocrática nacional a qual foi, durante boa parte deste período, favorável ao regime monárquico.

A proclamação da República em 1889 implicou em uma transformação radical no panorama político do Brasil e, por conseguinte em sistema partidário. A nova Constituição determinou uma profunda descentralização do sistema político brasileiro ao atribuir poderes aos municípios e ao transformar as antigas províncias em estados os quais seriam governados pelos presidentes estaduais. Os legisladores à época tiveram como modelo a constituição estadunidense que garantia uma grande margem de atuação às unidades da federação. Dessa forma, a política nacional passou a ter os estados como *locus* da articulação política. Conhecida, a partir do governo Campos Sales, como “política dos governadores” essa nova ordem era baseada na manutenção do poder por parte das oligarquias locais e dos governadores/presidentes estaduais, que garantiam ao presidente o apoio necessário junto às bancadas federais de seus respectivos estados. Em tal sistema, os governadores gozavam de ampla autonomia e controlavam as eleições nos municípios por meio de alianças com os coronéis locais. Estes garantiam o voto de seus dependentes nos candidatos escolhidos em troca de favores (cargos e benefícios) concedidos pelo governador (LEAL, 1976).

Assim, o centro da política eleitoral brasileira girava em torno do eixo estadual governadores-coronéis que era responsável por determinar os resultados e a composição das forças nas instâncias legislativas. Em tal contexto, as legendas seguiram a mesma lógica. No lugar dos antigos partidos nacionais emergiram no Brasil os partidos republicanos estaduais. Nessa nova configuração, cada estado possuía o seu partido dentro do qual as elites locais disputavam os cargos nos distritos eleitorais, os quais elegiam três deputados. Os poucos partidos da República Velha que não seguiam a lógica estadual, como o Partido Democrático, fundado em São Paulo como alternativa ao PRP e o Partido Comunista Brasileiro, fundado em 1922 e vinculado ao partido comunista soviético, tiveram uma atuação marginal no sistema político brasileiro. O PCB, por exemplo, destacou-se muito mais por sua atuação anti-sistema, apoiando as revoltas tenentistas e a Coluna Prestes que visavam à derrubada do sistema oligárquico, do que propriamente por seu papel eleitoral e parlamentar.

Após o fim do período oligárquico em 1930, o Brasil só retoma uma experiência consistente de política partidária a partir de 1945. O arcabouço jurídico que balizou a criação dos partidos do período fornecia claros incentivos à formação de organizações nacionalmente estruturadas, com uma base considerável de filiados distribuída pelo país e menos vinculada aos interesses localistas das elites políticas. Dessa forma, não é de se estranhar que o quadro que vigorou neste período seja considerado o mais estruturado da história brasileira até então. Pela primeira vez na história, a política era protagonizada por legendas que tinham maior robustez do ponto de vista organizacional, maior coerência ideológico-programática e perfil mais institucionalizado.

Além do ambiente institucional, outro fator que contribuiu para a estruturação do sistema, foi a presença de Getúlio Vargas na nova ordem democrática. Ela foi decisiva para a conformação dos três partidos que protagonizaram a política nacional desde a constituinte em 1946. Os opositores de Vargas se organizaram no âmbito da União Democrática Nacional (UDN), partido de direita que, sob a liderança de Carlos Lacerda, foi responsável por encabeçar as bandeiras dos setores mais conservadores da sociedade, fazendo contraponto ao trabalhismo e ao populismo adotados por Vargas. Era um partido ligado aos grandes centros urbanos, onde obtinha a maior parte de seu apoio (LAVAREDA, 1991) e defendia políticas anti-estatistas, contrárias ao legado do Estado Novo. O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) atuou como a legenda mais abertamente getulista e teve Vargas como líder. Grande parte de seus dirigentes eram egressos dos quadros do Estado Novo, especialmente das fileiras do Ministério do

Trabalho, além disso foi o partido que agregou as lideranças sindicais e corporativistas, surgidas na era Vargas. Obtinha grande parte de seu apoio entre as classes trabalhadoras, em especial do meio urbano. Dos três grandes partidos, foi aquele que mais tentou integrar e mobilizar seus simpatizantes, tendo forte presença em sindicatos e associações, bem como estrutura permanente em número considerável de municípios. O Partido Social Democrático (PSD) ocupou durante todo o período a posição centrista em relação aos dois primeiros. A legenda era composta em grande medida por membros da elite política brasileira com fortes bases no meio rural, e assim como o PTB, sua criação está fortemente vinculada à máquina estatal e à atuação de Vargas como aglutinador das forças políticas. Entre seus principais líderes encontravam-se os antigos interventores estaduais, que à época do Estado Novo eram nomeados por Getúlio, de sorte que, ainda que não fosse membro, o ex-presidente possuía fortes vínculos com o partido. Por ocupar o centro do sistema partidário, o PSD teve sua atuação marcada por um forte pragmatismo por parte de seus membros, sempre dispostos a negociar com as diversas correntes de opinião. Essa postura motivou o embate entre PSD e UDN, o qual via no PSD o resquício da velha política oligárquica e tradicionalista.

O sistema partidário vigente era composto por treze partidos dos quais apenas PSD, UDN e PTB obtinham mais de 10% das cadeiras na Câmara dos Deputados. De forma que, nesse período o número efetivo de partidos parlamentares flutuou entre 2,7 e 4,5 (MELO, 2007). PSD e UDN formaram, respectivamente a primeira e a segunda maior bancada na Câmara, com o PTB representando a terceira força. Tal correlação de forças não se expressou, contudo, na conquista da presidência, onde PSD e PTB conseguiram alçar 2 candidatos cada qual e a UDN apenas um¹ na eleição de 1960, a última para o cargo antes do golpe de 1964.

Embora o sistema partidário deste período seja considerado como o mais institucionalizado da história do país, vários autores apontam para o início de um processo de fragmentação à época nos níveis estadual e municipal, onde, nos pleitos de 1945 a 1962, verificou-se progressiva expansão no número de partidos competitivos que, com frequência, eram diversos em cada estado (CARVALHO, 1958; SOUZA, 1964). Segundo essas perspectivas, a pulverização partidária identificada seria fruto de mudanças na estrutura social, decorrentes do processo de modernização e

¹ A UDN participou da coalizão que tinha Jânio Quadros, do PTN como candidato ao cargo de Presidente.

desenvolvimento econômico do período, o que diminuiu a capacidade inicialmente verificada dos três grandes partidos em estruturar a disputa e em canalizar preferências.

Diversamente, as análises que se voltaram para os resultados eleitorais no nível agregado apontam para a ocorrência de um processo de polarização ideológica entre UDN e PTB articulada, sobretudo, em torno da disputa presidencial. Fato que é também corroborado pelos dados relativos às arenas estaduais e municipais, onde os três grandes partidos ainda conseguiam monopolizar a disputa pelo executivo nacional. Jaguaribe (1962) vê na diminuição do apoio eleitoral ao PSD e no aumento da votação da UDN e do PTB o acirramento de uma clivagem “liberal-conservadora versus nacional-progressista”. Gláucio Soares (1973), por sua vez, constata um processo de realinhamento marcado pelo declínio das forças tradicionais PSD e UDN e a ascensão do PTB e outros partidos “progressistas” que seriam beneficiários da mobilização dos eleitores de camadas mais baixas da sociedade. Um sentido diferente de realinhamento é apontado por Lima Jr. (1982, 1983) que, ao analisar os subsistemas eleitorais nos diferentes estados aponta para uma dissociação entre competição pelas Assembleias Estaduais e a Câmara dos Deputados. Nas primeiras, os partidos conservadores conseguiram se manter majoritários durante todo o período 45-64, e os partidos “populistas-reformistas” tiveram desempenho modesto e inconstante entre as unidades federativas. As flutuações eleitorais encontradas no período seriam geradas pela fragmentação do sistema partidário que aumentou a oferta de legendas, sendo os pequenos partidos os verdadeiros beneficiados (LIMA JR., 1982).

Em estudo posterior, Lavareda (1991) sustenta uma hipótese alternativa, refutando tanto os diagnósticos de desestruturação, quanto os de realinhamento. Para o autor, o sistema partidário da época encontrava-se no início do processo de consolidação das legendas, ainda que, dada a brevidade do período, esse fenômeno não ocorresse de maneira homogênea em todo o país. Examinando a correlação entre os processos eleitorais nos diversos níveis ele aponta o crescimento da associação entre os pleitos para os diferentes cargos e a estabilidade da fragmentação eleitoral nas disputas para o legislativo nos âmbitos federal e estadual. Em particular, o autor destaca o peso que as eleições para os governos estaduais tinham na articulação dos partidos para os demais pleitos. Somando a isto, dados de pesquisas de opinião pública realizadas à época pelo IBOPE que demonstravam haver nas diferentes regiões do país consideráveis níveis de identificação partidária manifestados pelos eleitores, tem-se um

quadro onde os partidos não apenas estruturavam satisfatoriamente a competição, como também possuíam relativo enraizamento social.

A relativa estabilidade eleitoral do sistema é contrastada pelo padrão de interação polarizada que se verificou entre PTB e UDN ao longo desse período. Neste contexto, o PSD foi crucial para a manutenção do equilíbrio sistêmico, como observa Hippolito (1985). Retomando a discussão efetuada por Sartori (1976) acerca dos sistemas partidários, a autora propõe a ideia de que nos sistemas de pluralismo moderado a tendência centrípeta é devida à existência de partidos estruturados que ocupem a posição de centro e atuem como fiadores do sistema político moderando as tensões provenientes dos extremos do sistema. Ela demonstra como o perfil moderado e conciliador dos membros do PSD adequou o partido a esta função, sobretudo até meados de 1950. Essa característica teria sido fundamental para evitar a eclosão de crises em alguns momentos críticos do período, como o suicídio de Vargas em 54 e a eleição de Juscelino no ano seguinte e a transição após a renúncia de Jânio em 1961. Segundo Hippolito, o partido perde progressivamente sua capacidade moderadora, sobretudo após a saída da chamada “ala moça”, que reunia seus setores jovens mais progressistas resultando no domínio dos membros ligados às oligarquias tradicionalistas, o que implicou no abandono do centro do espectro, rompendo o equilíbrio do sistema e abrindo caminho para o golpe de 64.

A polarização assumida pelo sistema partidário também é o cerne da análise de Santos (1986), para quem o sistema de 45-64 entrou em uma situação de “paralisia decisória” que levou ao golpe em 64. De acordo com o autor, o equilíbrio de forças entre os três principais partidos no contexto de polarização e fragmentação partidárias gerou uma situação que impedia a ocorrência de negociações e acordos entre as forças políticas no Congresso e entre o Executivo e o Legislativo. Nessa perspectiva, Santos atribui centralidade à atuação de Jânio e Jango na Presidência, cujas avaliações do quadro vigente (a transformação de um pluralismo moderado em pluralismo polarizado) os levaram a abdicar de qualquer estratégia conciliatória com as forças de oposição, fato que não ocorrera com JK, que fora capaz de consolidar uma base de apoio a partir da coalizão PSD-PTB. A ausência de coalizões estáveis tanto de situação, como de oposição, suplantadas durante o governo Goulart por coalizões *ad hoc*, criou o clima de instabilidade e incerteza necessário para que as forças de oposição decidissem apoiar a saída extra-institucional matizada no golpe de 64.

Independentemente dos veredictos acerca do sistema partidário do período 45-64 ele não foi capaz de resistir à ruptura institucional que se deu com o golpe militar, sendo dissolvido pela ditadura por meio dos Atos Institucionais. O AI-2, cuja vigência se estenderia até 1967 quando a recém promulgada Constituição incorporou seus dispositivos, extinguindo os partidos vigentes e estabelecendo eleições indiretas para a Presidência da República, os governos estaduais e as prefeituras das capitais e grandes municípios. As instituições legislativas foram mantidas em funcionamento, porém sob rígido controle por parte dos militares que criaram artificialmente um sistema bipartidário para conferir um verniz democrático ao regime. De acordo com as regras eleitorais, um partido, para poder ser criado, deveria contar com o apoio de, pelo menos, um terço dos parlamentares do Congresso Nacional, o que, na prática, autorizava a existência de no máximo 3 partidos no país.

Somente duas legendas foram formadas: ARENA e MDB. A primeira era composta por egressos da UDN, do PSP e dos setores à direita do PDS. A Aliança Renovadora Nacional foi o partido governista que se alinhou aos militares no poder e serviu como ator do regime no interior do poder legislativo. Seus membros se uniram em função da oposição aos setores da antiga esquerda e ao medo da “ameaça comunista” no país. Representavam, portanto o espectro conservador da direita brasileira à época, a mesma que dera o apoio civil ao golpe de 64. Muito menos articulada que a base governista, a oposição era formada em sua maioria pelos quadros do PDS e dos setores mais moderados do PTB (aqueles que não foram exilados, presos ou cassados da política), aglutinados no Movimento Democrático Brasileiro. Os recorrentes episódios de cassação impostos pelo Estado autoritário e a situação minoritária em que o partido se encontrou desde sua formação, que contou com a interferência do Estado autoritário para a obtenção do número mínimo de parlamentares para sua criação, dividiram o partido entre a adoção de posturas contrárias ao Regime ou de colaboração, muitas vezes tácita, dado o medo da repressão (MOTTA, 2009).

A dinâmica eleitoral do período compreendido entre 1965 e 1974 é marcada pelo domínio da ARENA que conquistou maioria na Câmara dos Deputados em todas as eleições até 1982, quando o bipartidarismo foi extinto. Ademais, a ARENA foi amplamente beneficiada por alguns dispositivos eleitorais criados pelos militares para garantir sua supremacia, tais como eleições estaduais indiretas, senadores “biônicos”, ampliação da magnitude dos estados arenistas e a criação do sistema de sublegendas. Este quadro apenas começou a se inverter a partir de 1974, eleições nas quais o MDB

obteve 16 das 22 vagas em disputa para o Senado e 37,8% dos votos para a Câmara dos Deputados, contra 40,9% da ARENA. Reis (2000) aponta que o MDB obtinha apoio e registrava maior taxa de preferência ente os eleitores das camadas médias e mais bem escolarizadas da população, sobretudo no meio urbano. De acordo com o autor, o bipartidarismo artificialmente imposto pelo regime facilitou o enquadramento dos partidos em termos simplistas em que um partido era visto como popular e outro elitista; um apoiador do regime outro contrário. Assim, isso teria beneficiado o MDB que pode construir sua imagem a partir das oposições binárias com que o sistema passou a se articular. Após a redemocratização, o PMDB herdaria parte desse capital político adquirido durante a ditadura e o manteria, pelo menos nos primeiros anos da nova democracia.

Em 1979 o bipartidarismo foi abolido através de um decreto emitido pelo governo e o um novo quadro de partidos surgiu para disputa das eleições gerais de 1982.

Conforme esperado pelo regime, as forças que se encontravam reunidas sob a bandeira do MDB rapidamente se reorganizaram, fundando novas legendas em 1980. Inicialmente quatro novos partidos ocuparam o espectro oposicionista. O maior deles foi o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) que seguiu tentando dar continuidade à atuação que o MDB tivera até então. A ideia era manter o ímpeto da luta contra o Regime que, mais do que nunca, dava sinais de estar em seus últimos anos. A composição do novo partido mantinha a heterogeneidade que marcou seu antecessor, com quadros dos mais variados posicionamentos ideológicos.

Separaram-se do MDB os políticos ligados ao trabalhismo. Inicialmente houve uma disputa pelo controle da sigla PTB, a única existente em 64 que foi retomada em 1980. De um lado, Leonel Brizola tentou refundar o PTB resgatando sua tradição getulista, mas acabou perdendo a disputa com a filha do caudilho gaúcho, Ivete Vargas. Aliado de sua antiga legenda restou a Brizola a fundação do Partido Democrático Trabalhista (PDT) que em seu começo tinha presença significativa somente nos estados do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro onde Brizola seria eleito governador em duas ocasiões (1983-1987 e 1991-1994). Do lado governista, a ARENA praticamente se refundou sob uma nova sigla, o Partido Democrático Social (PDS), que continuou atuando como *longa manus* do Regime Militar nas instituições legislativas e nos governos estaduais e municipais brasileiros. A única real novidade entre a safra de partidos surgida neste período foi o Partido dos Trabalhadores (PT).

Formado por forças e setores majoritariamente externos à esfera parlamentar, o PT é, talvez, o primeiro esforço bem-sucedido na história Brasileira de criação de uma legenda a partir de bases sociais bem definidas e enraizadas. Sua fundação decorreu da aproximação de um conjunto bastante heterogêneo de grupos políticos, dentre os quais expoentes do chamado “novo sindicalismo”, com destaque para as lideranças metalúrgicas do ABC paulista, movimentos sociais dos mais diversos matizes, setores da Igreja Católica vinculados às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), setores da intelectualidade e da academia, além de uma série de pequenas organizações de caráter marxista². A convergência deste amplo mosaico de forças da sociedade civil, capazes de se mobilizar de forma independente na luta contra a ditadura militar, seria decisiva não apenas para a criação do partido, mas para a sua manutenção nos difíceis primeiros anos. Tal como no caso dos partidos socialistas europeus (BOIX, 2007), o PT só se firmaria no cenário político nacional porque tinha como extrair da sociedade os recursos que lhe faltam no campo da representação formal.

O início do processo de fragmentação e proliferação de partidos que marca até hoje o sistema partidário brasileiro pode ser identificado já a partir das eleições gerais de 1986. Todos os partidos surgidos neste contexto obtiveram representação na Câmara dos Deputados para a legislatura 1987-1991, mesmo tendo à época apenas o registro provisório concedido pelo TSE. Juntamente com os 5 partidos originários, serão eles que integrarão a Assembleia Nacional Constituinte e darão forma à Constituição de 1988 vigente até hoje. O novo sistema político que com ela surgiu seria marcado, nos seus primeiros anos, por grande instabilidade no que diz respeito ao quadro partidário, dada a velocidade com que passaram a surgir, desaparecer e/ou a se fundir um número considerável de legendas. As razões para tanto vão além do simples impacto da troca de regime que, como se viu, contribuiu para a descontinuidade da experiência partidária brasileira. Será preciso considerar toda uma série de fatores que contribuíram para que os partidos brasileiros tivessem dificuldade para se consolidar, se enraizar socialmente e construir sistemas de interação relativamente estruturados, nos quais os atores relevantes permaneçam como tais ao longo do tempo. As próximas sessões do capítulo abordam cada um destes fatores, apontando suas origens e sua relação com a conformação do quadro partidário atual.

² Segundo Melo e Nunes (no prelo), aderiram ao processo de criação do PT as organizações trotskistas Causa Operária, Organização Socialista Internacionalista (OSI), Convergência Socialista e Democracia Socialista, além de grupos como a Ala Vermelha do PCB, o Partido Comunista Brasileiro revolucionário (PCBR), o Movimento de Emancipação do Proletariado (MEP) e o Partido Revolucionário Comunista (PRC).

1.1.2 O dirigismo do sistema político sobre a gênese partidária

Mesmo o olhar mais superficial sobre a história brasileira irá revelar o profundo vínculo entre o regime político vigente e os partidos que o integram. Essa ligação não é acidental. Como aponta Melo (1994), a conformação dos sistemas partidários no Brasil sempre foi resultado de “estratégias elaboradas pelo poder central” (MELO, op cit, p. 30) onde os elementos situação e oposição eram os principais eixos de demarcação das legendas. A criação de partidos no Brasil nunca se deu nos moldes do que propõem Martin Lipset e Stein Rokkan (1967), isto é, não houve aqui, em nenhum momento da história, um processo de tradução efetiva das clivagens sociais para o sistema partidário, com legendas que expressassem os conflitos políticos entre os principais grupos sociais contrastantes³, exceção parcial feita ao PT. Como os próprios autores afirmam a partir do estudo da emergência dos partidos europeus no início do século XX, a sequência decisiva de formação dos partidos ocorreu no estágio inicial da política competitiva, em alguns casos muito antes da extensão do sufrágio, em outros, na iminência da corrida para mobilizar as massas recém incluídas politicamente. Passado esse momento, as estruturas partidárias teriam se descolado da estrutura sócio-econômica (o que sugere certa resiliência da primeira em relação às transformações da última).

No caso brasileiro, o sistema partidário sempre foi tradicionalmente “descolado” do sistema social, o que contribuiu para conceder ampla margem de manobra às elites políticas. Os partidos funcionaram mais como meio onde estas se alocavam para a disputa de cargos do que como instituições de representação e canalização dos vários setores que compõem a sociedade. Em parte, isso se deve à centralidade do aparato estatal na condução das dinâmicas de articulação das elites políticas. Diferentemente do que ocorreu nos países europeus, aqui o processo de modernização e industrialização é promovido e regulado pelo estado, que desde a década de 30 desenvolveu um aparato institucional destinado a abarcar em uma estrutura estatal corporativista os conflitos sociais que em outros contextos foram o motor do desenvolvimento de partidos enraizados e institucionalizados. Ou, em outras palavras:

O Estado, centralizador, intervencionista e com alto poder de ingerência e regulamentação sobre as mais diversas esferas da

³ Segundo os autores, dois processos macro-históricos, a Revolução Nacional e a Revolução Industrial, deram origem a quatro linhas críticas de clivagem do mundo moderno: Elites “nation-builders” no centro e as resistências culturais da periferia; conflitos entre Estado Nacional e Igreja; oposições entre os setores primários da economia e setores secundários; e as tensões capital-trabalho.

sociedade, se coloca no centro da engrenagem, como instância “supra política”, capaz de realizar o pacto entre os interesses burgueses emergentes e os interesses agrários tradicionais, e como responsável pela transição de uma ordem à outra, num processo em que a nova incorpora o legado arqui-conservador da velha. (MELO, 1994:30)

Essa peculiaridade determinou uma inversão em relação à ordem que historicamente se verificou nos países europeus. Lá os processos de incorporação dos setores da sociedade à política se desenrolaram em concomitância com a estruturação da competição política, enquanto aqui a formação de partidos ocorreu sempre após a incorporação política, que foi feita pela ação do Estado. Em um contexto como esse, as elites políticas não se veem diante da necessidade de mobilizar setores da sociedade como forma de garantir apoio partidário, nem tampouco de articular sua representação no sistema político. É ao estado e à esfera parlamentar que elas têm que se dirigir, pois estas se tornam as únicas arenas de formatação dos conflitos políticos. Por consequência, as legendas criadas acabam desenvolvendo desde seu nascimento uma ligação vital com o estado e a ordem política vigente, pois é a partir dele que elas surgem e se desenvolvem. Isso é ainda mais pronunciado no caso brasileiro (e latino-americano, de maneira geral) quando consideramos que tal processo de incorporação política foi marcado desde seu início pela promoção de políticas sociais (SANTOS, 1993). Tal peculiaridade contribuiu para reforçar o vínculo entre o Estado e os diversos setores sociais, em particular os mais desfavorecidos que eram o alvo principal de tais políticas. Assim, os principais atores sociais (proletariado, empresários, campesinato, etc.) já se encontravam contemplados dentro da estrutura burocrática e política do estado, mas não pela via da representação partidária e este é um traço que se permeará pela política brasileira durante todo o século XX a despeito das mudanças de regime político.

Com poucos incentivos a recorrem a bases sociais, as elites políticas têm apresentado um comportamento bastante pragmático no que se refere à criação de partidos políticos e movimentação entre eles. Boa parte de nossas atuais legendas surgiu da articulação de figuras políticas interessadas em promover, e se possível facilitar sua entrada e permanência no sistema político via competição eleitoral. Dentre os partidos políticos surgidos em 1985, o caso do PL é talvez o que melhor ilustre essa dinâmica. A legenda foi fundada pelo então deputado federal Álvaro Valle, que sempre foi uma tradicional liderança da ARENA/PDS no Rio de Janeiro, com o intuito de viabilizar sua campanha para a prefeitura da capital fluminense nas eleições de 1988. Outro caso

emblemático é o do Partido da Renovação Nacional (PRN), fundado inicialmente como Partido da Juventude (PJ) e depois renomeado por influência de Fernando Collor que pretendia disputar a presidência no pleito de 1989.

Outro elemento que contribuí para minorar a relevância dos partidos no Brasil é a tradicional força que os executivos sempre tiveram, face às instituições representativas. Exceção feita ao período oligárquico, desde o Império até os dias de hoje o executivo nacional tem tido papel predominante na condução da política brasileira em seus mais variados aspectos e níveis. A presença de uma presidência forte determina que o legislativo exerça um papel de coadjuvante nas decisões políticas relevantes, de modo que uma das funções típicas dos partidos políticos, a de representação, acaba por ser relevada em favor da governança. Em tal configuração de forças, os legisladores são fortemente incentivados a atuar de forma individualista, buscando acordos com o executivo para conseguir viabilizar seus objetivos e conseguir benefícios para suas bases (*pork barrell*). Conquanto as atuais regras de funcionamento das casas do Congresso Nacional limitem esse tipo de comportamento ao introduzir mecanismos de centralização do processo legislativo e reforçar os poderes da presidência da casa e dos líderes partidários (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1994, 1995, 2007), o executivo ainda permanece como o centro de gravidade do sistema político e não apenas no nível federal. Governos estaduais e prefeituras também exercem atração sob as elites políticas, incentivando-as muitas vezes a migrarem da esfera legislativa para a disputa de um cargo nos executivos subnacionais a fim de aumentar sua capacidade de ação no âmbito local.

1.1.3 Federalismo

Desde a Proclamação da República em 1889, o Brasil adota o federalismo como forma de organizar-se política e administrativamente. De lá para cá o país tem experimentando um constante processo de alternância entre períodos de grande centralização de poder no âmbito federal e períodos descentralização do poder em favor de estados e, após a Constituição de 1988, também municípios. Tais movimentos de “sístole e diástole” (KUGLEMAS & SOLA, 1999) do sistema político tiveram impacto sobre a vida partidária do país e ajudam a entender a trajetória de nossas legendas. A existência de níveis subnacionais de governo implica na multiplicação das arenas de competição política e de atuação dos partidos. Há, portanto, mais posições de poder que

os partidos podem ocupar e com as quais podem participar de governos, obter acesso a recursos e aumentar sua influência política. Com isso, eles se vêm diante de um leque maior de escolhas a fazer acerca de suas estratégias em cada nível. Dado que a opção pela disputa do executivo nacional é aquela que envolve maior custo, os partidos podem optar por arenas “secundárias” como os governos estaduais ou prefeituras e os legislativos subnacionais como alternativa eleitoral. A obtenção de tais cargos é, com frequência, uma saída para a sobrevivência das organizações partidárias no país, especialmente as legendas nanicas dado que possuem um volume comparativamente menor de recursos para as disputas eleitorais, o que torna inviável o lançamento de uma candidatura competitiva à presidência.

Assim, configura-se no Brasil um contexto de “jogos aninhados” (TSEBELLIS, 1998; MELO, 2010) no qual as decisões que os partidos tomam em relação à disputa em um dos níveis determina as estratégias que serão utilizadas para os demais e seu efeito é reforçado, como observa Melo (2010), em virtude da coincidência entre as eleições para o Congresso e para os governos estaduais. Considerando que a Constituição de 1988 foi bastante generosa ao determinar os recursos e as competências dos três entes da federação, a conquista de governos estaduais e de prefeituras é bastante atraente para os partidos.

Como consequência dessa dinâmica, os níveis subnacionais têm funcionado como o “refúgio” das legendas novatas e menores onde elas podem obter um desempenho mais expressivo em termos de conquista de cargos eletivos e, portanto, como incentivo à proliferação de partidos. Não por acaso um dos diagnósticos mais aceitos a respeito do caso brasileiro é o de que para além do sistema partidário nacional há outros subsistemas partidários nas unidades da federação, traço este que marca nossa trajetória desde a primeira experiência democrática. Com efeito, Olavo Brasil de Lima Jr. (1983) observa que desde o interregno democrático de 1945-1964, as condições de competição política nos estados nunca foram uniformizadas, a despeito da universalidade do sistema eleitoral, havendo grande variação no número efetivo de partidos entre os estados. Hoje, todos eles são multipartidários e a variação se dá na força dos partidos e no padrão de interação estabelecido entre eles em cada estado. Em parte, isso deve ao perfil localista das elites políticas que atuam no nível subnacional e da correlação de forças que se estabelece entre eles, de modo que muitas vezes as disputas ocorridas em âmbito local não espelham aquelas travadas no plano nacional. Assim, um partido que adquire força e relevância em determinados estados pode ser um

ator secundário em outros sem que isso lhe imponha grandes restrições operacionais, sobretudo nos casos em que tal partido seja forte em distritos de grande magnitude, nos quais suas chances de aceder ao plano nacional são maiores. Ao se fortalecerem em determinados estados, partidos conseguem obter também acesso a recursos vitais para sua manutenção e crescimento, além de aumentarem seu poder de barganha tanto no nível local como no federal.

Nesse sentido, alguns estudos têm apontado a grande diferença no número efetivo de partidos (NEP) e na volatilidade registradas nos estados (FERREIRA, BATISTA, STABILE 2008; RENNÓ, PERES, RICCI 2008) como prova de que a competição partidária no nível subnacional segue uma lógica própria e, em boa medida, diferente daquela vigente no plano nacional. Epstein (2009) identifica, a partir da análise dos partidos que se mostram competitivos nos diferentes estados, quatro padrões de competição existentes nos pleitos estaduais:

1. Fragmentado: muitos partidos em condição de obter parcelas pequenas de cadeiras a cada eleição sem a emergência de atores principais, capazes de obter votação expressiva e se tornarem referência.
2. Instável competitivo: poucos partidos obtêm assentos nas eleições, mas os partidos principais se alteram de eleição para eleição, de modo que não se estabelece um padrão duradouro, no qual os principais competidores sejam os mesmos ao longo dos sucessivos pleitos.
3. Estável competitivo: poucos partidos obtêm assentos nas eleições e é possível identificar quem são os atores competitivos que se mantêm ao longo do tempo como principais contendentes e capazes de estruturar a competição.
4. Padrão hegemônico: apenas um partido obtém a maioria dos assentos, caracterizando a total falta de competitividade das eleições⁴.

O autor testa várias hipóteses para tentar explicar estas diferenças verificadas no caso brasileiro descartando argumentos em favor de fatores tais como, pobreza, desigualdade, clivagens sociais e características partidárias, para ao final propor uma explicação baseada no tipo de conexão eleitoral existente entre os partidos e o eleitorado. Distinguindo entre partidos programáticos e partidos clientelistas, a análise feita por Epstein sugere que a variação na intensidade do clientelismo entre os estados

⁴ Este tipo era baseado nos casos de Bahia e Ceará, dada a hegemonia de respectivamente PFL e PSDB nesses estados. No entanto, esse padrão já não se verifica mais.

pode explicar a existência dos diversos tipos de competição política. Assim, estados onde as elites políticas optam por estabelecer primariamente vínculos clientelísticos com suas bases tendem a apresentar alto nível de migração partidária, pois os partidos não operam como atalhos informacionais relevantes, o que, por sua vez aumenta a volatilidade eleitoral e torna a competição política mais aberta e instável. Inversamente, em estados onde as elites cultivam vínculos mais programáticos, a migração é menor o que ocasiona menor transferência de votos entre partidos e contribui para um padrão de competição mais estruturado. O tipo de vínculo dominante em cada estado seria determinado por uma série de fatores econômicos, sociais e estruturais de cada um deles. Os achados de Epstein são consistentes com a interpretação dada por Mainwaring (2002) sobre o Brasil. Segundo ele o desenho institucional brasileiro, com a inclusão do federalismo favorece a busca por vínculos localistas e clientelistas:

As regras formais do jogo político institucionalizaram a preferência dos políticos brasileiros por partidos de baixa coesão, que lhes permitiam atender mais facilmente aos interesses locais, já que não os prendiam a obrigações partidárias. (MAINWARING, 2002:112)

Sejam quais forem os mecanismos pelos quais os subsistemas partidários funcionam, é um fato que eles geram efeitos no nível nacional e, conquanto não se possa afirmar que o federalismo seja uma causa direta da proliferação de legendas que se tem visto, ele certamente fornece incentivos para manter e intensificar esse quadro.

1.1.4 Legislação Eleitoral e Partidária

Dentre todos os fatores comumente apontados como responsáveis pelos desdobramentos atuais do sistema partidário brasileiro, as regras para criação de partidos e para a competição eleitoral são tidas como elementos de maior peso. A literatura sobre os efeitos que os sistemas eleitorais exercem sobre o sistema partidário é extensa, longa e unânime em afirmar que as regras que definem as eleições influenciam o número de partidos e o tipo de competição que se estabelece entre eles em um dado contexto institucional (DUVERGER, 1980; RAE, 1967; SARTORI, 1976; LIJPHART, 1988). Desde então, o estudo das regras eleitorais e de como os atores (partidos e elites políticas) se adaptam a elas tem sido central para explicar as características dos partidos e sistemas partidários de vários países.

O caso brasileiro apresenta muitas peculiaridades que o tornam único quando comparado a outros países. O Brasil adota o sistema proporcional de lista aberta, utilizando o método de maiores sobras alocadas segundo a fórmula D'Hondt. O único cargo para o qual a votação é contada nacionalmente é a Presidência da República. Nas eleições nacionais cada estado constitui um distrito onde são contados os votos para Senador, Deputado Federal, Governador e Deputado Estadual ao passo que nas eleições locais os distritos são os municípios, nos quais são computados os votos para Prefeito e Vereador. A magnitude dos distritos varia de acordo com a população dos estados indo de 70, no estado de São Paulo, a 8 que é o mínimo fixado pela Constituição para os estados menos populosos, totalizando uma soma total de 513 cadeiras na Câmara dos Deputados. O número de deputados estaduais é igual ao triplo das bancadas de cada estado na Câmara dos Deputados, até obter-se 36 deputados, a partir daí são acrescentados às Assembleias Estaduais tantas cadeiras quanto forem as que superarem o número 12 na Câmara. Para as Câmaras Municipais a magnitude também é definida proporcionalmente à população variando entre um mínimo de 9 vereadores para municípios com até 15 mil habitantes e um máximo de 55 para municípios com mais de 8 milhões de habitantes. Os cargos do poder Executivo nos três níveis são disputados em distritos uninominais com a possibilidade de segundo turno⁵. A disputa para o Senado também segue o princípio majoritário, mas a magnitude do distrito varia entre eleições. Cada Estado tem uma bancada de 3 senadores que é renovada parcialmente e de forma alternada, isto é, em uma eleição disputa-se uma vaga, na seguinte duas. O quadro 1 lista esquematicamente a quantidade de cargos em disputa no país e o distrito em que são computados os votos.

Quadro 1 – Cargos Eletivos no Brasil

Cargo	Distrito	Quantidade
Presidente da República	Nacional	1
Senador	Estado	81
Deputado Federal	Estado	513
Governador	Estado	27
Deputado Estadual	Estado	1035
Deputado Distrital	Distrito Federal	24
Prefeito	Município	5 561
Vereador	Município	56.818
Total		58506

Fonte: TSE

⁵ No caso das eleições municipais, realiza-se segundo turno somente nos municípios com mais de 200 mil eleitores.

O sistema de lista aberta faculta ao eleitor a opção de votar diretamente nos candidatos ao cargo em disputa, escolhendo um nome dentre aqueles apresentados pelos partidos em suas listas. O eleitor possui também a possibilidade de votar somente na legenda sem indicar um nome específico. Existe a opção do voto em branco ou de anular o voto, nestes casos o voto não é computado como válido. Ao fazer a opção por votar em candidatos, o eleitor “duplica” o seu voto, pois ele é computado tanto para o partido, sendo utilizado no cálculo do quociente partidário, quanto para o candidato que altera seu posicionamento na lista em função dos votos que lhe são dados. Uma vez computados os votos válidos calcula-se o quociente eleitoral dividindo o seu total pelas cadeiras em disputa nos distritos. O resultado indica o número de votos necessários para obter uma cadeira, a partir daí divide-se a votação dos partidos por esse quociente para definir a quantas cadeiras cada um tem direito.

Uma vez definida a quantidade de cadeiras para os partidos, estas são outorgadas aos seus candidatos mais bem colocados segundo a votação nominal. Não existem cláusulas de barreira nominais que restrinjam o acesso dos partidos aos cargos; a única barreira é o próprio quociente eleitoral. Uma vez que um partido o supere, tem automaticamente direito à cadeira em disputa. Outra peculiaridade do caso brasileiro é a possibilidade de os partidos formarem coalizões para a disputa das eleições proporcionais. Ao se coligarem, as legendas passam a competir juntas contando como se fossem um único partido e tendo o somatório de seus votos dividido pelo quociente eleitoral. A distribuição das cadeiras é feita entre os candidatos mais bem votados da coalizão, independentemente de qual seja o seu partido.

Esse conjunto *sui generis* de dispositivos contidos no sistema eleitoral brasileiro tem um “efeito dissolvente sobre os partidos políticos” (MELO, 1994), pois incentiva a adoção de um perfil personalista por parte das elites políticas que acaba por desfavorecer os partidos em suas funções de mobilização do eleitorado, agregação e canalização de interesses, representação política e formulação de políticas públicas. O voto em lista aberta transfere ao eleitor o poder de definir quem serão os candidatos eleitos, papel este que em outros países costuma ser desempenhado pelas legendas, além de conceder autonomia às elites em relação ao partido (MAINWARING, 1988), pois o que importa é sua relação direta com o eleitorado. Isso resulta num quadro de extrema fluidez dos vínculos eleitor-partido e político-partido, no qual há muito poucos incentivos para a construção de identidades partidárias ou mesmo para o revigoramento organizacional dos partidos que permanecem pouco consolidados e com estruturas

muito frágeis e descentralizadas (BRAGA & SILVEIRA, 2012; RIBEIRO, 2013). A manutenção do voto em lista aberta⁶ pela Constituição de 1988 reforçou o personalismo que é marca tradicional da política brasileira, uma vez que engendra não somente uma competição entre os diferentes partidos, como também entre os políticos do mesmo partido.

Quando se introduz nessa equação a possibilidade de realizar coligações eleitorais, esse efeito se intensifica, pois além de contribuem para diluir as identidades e imagens partidárias, elas também aumentam a concorrência entre as elites de uma mesma coligação. As coligações também minam a já fraca capacidade do quociente eleitoral em barrar os pequenos partidos que se aproveitam da regra que unifica a contagem dos votos para todas as legendas coligadas e investem na promoção de alguns poucos candidatos competitivos que só têm de se destacar na competição intra-coligação para conseguirem se eleger. Essa realidade implica em distorções também em termos da representação política, pois com as coligações os eleitores votam em um partido e contribuem para a eleição de membros de outro partido, isso é ainda mais grave para o caso de coalizões que reúnem partidos que sejam ideológica e programaticamente muito distintos onde o eleitor pode ajudar a eleger um candidato com cujas posições e propostas não esteja de acordo.

Do ponto de vista das legendas, o comportamento estratégico visando a maximização dos votos (DOWNS, 1999) as impele, no Brasil, a priorizar o capital eleitoral de um indivíduo como critério de recrutamento. Os chamados “puxadores de voto” tornam-se elementos essenciais para o sucesso eleitoral dos partidos, uma vez que contribuem para aumentar a votação do próprio partido e, em muitos casos permitir que candidatos de menor expressividade se elejam graças à cota de cadeiras outorgadas. Frequentemente, esses candidatos são outsiders do mundo político vindos de outras esferas onde tiveram projeção pública, tais como artistas e esportistas de sucesso. Para acomodar lideranças de grande capital eleitoral que muitas vezes partilham de valores e ideologias variadas, a maioria as legendas adotam um perfil neutro e exigem pouca convergência programática de seus membros, que se vêm livres para defender bandeiras muitas vezes antagônicas no âmbito de um mesmo partido, prejudicando, assim, a coesão interna da organização, mas preservando sua força enquanto máquina eleitoral.

⁶ Desde 1946, quando foi instituída, a lista aberta sempre foi o critério pelo qual se votou no país, estando presente em todos os regimes políticos, democráticos ou autoritários, que realizaram eleições, competitivas ou não.

Ao fim e ao cabo, o arcabouço institucional que rege as eleições no Brasil gera incentivos para que se criem no país legendas “fracas”, sem perfil programático e sem enraizamento social. A *rationale* por trás disso é justamente conferir às elites políticas ampla liberdade para transitarem entre os partidos em busca de maximizarem suas chances eleitorais e de melhores condições para perseguirem seus próprios objetivos políticos. Como bem resume Nicolau (1996):

O sistema de lista aberta estimula a criação, por parte dos candidatos, de lealdades extrapartidárias com clientelas específicas do eleitorado (bases territoriais, grupos profissionais, segmentos sociais). Passadas as eleições, os eleitos estabelecem mecanismos, geralmente extrapartidários, de atendimento a essas clientelas. Tanto as frequentes viagens dos deputados federais para os seus estados, para não “abandonarem as suas bases”, como as tentativas de alocação orçamentária de recursos da União para suas circunscrições eleitorais podem ser interpretadas como formas de satisfação de clientelas de campanha. (NICOLAU, 1996: 61)

Tal dinâmica é reforçada também pelas regras de criação de partidos, bem como por aquelas que regulam seu acesso a recursos públicos. Neste caso, a ambiguidade é evidente: por um lado, os partidos são fortalecidos, mas, por outro se estimula a proliferação das legendas. Em primeiro lugar, há que se ressaltar a obrigatoriedade do caráter nacional para a criação de novas legendas no país, determinada pelo artigo sétimo da Lei 9.096/1995, que impede o surgimento de partidos localistas cuja base seja restrita somente a certas regiões do país e que representem somente interesses territoriais restritos. Outro fator que contribui para fortalecer os partidos é que esses detêm o monopólio da representação política, isto é, são as únicas organizações habilitadas a lançar candidatos a cargos eletivos. Essa prerrogativa é central para que eles mantenham controle da política nacional e impede que o sistema partidário se desestruture por completo, pois quem quer que tenha pretensões a um cargo político terá que concorrer por uma legenda, quer filiando-se a uma já existente, quer fundando uma nova.

Mas não obstante a exigência de uma representação territorial mínima, a legislação impõe requisitos pouco restritivos para a fundação de uma nova organização partidária. De acordo com a Lei 9.096/1995 que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, para criação de um novo partido no Brasil basta:

- Que a legenda seja fundada por, no mínimo, 101 brasileiros residentes em pelo menos um terço dos estados da federação;

- Contar com o apoio, em abaixo-assinado, de pelo menos, 0,5% do eleitorado disposto em, no mínimo, um terço dos estados, de tal forma que em nenhuma dessas unidades o percentual fique abaixo de 0,1%;
- Não receber apoio de qualquer tipo de organização estrangeira;
- Registrar junto ao Tribunal Superior Eleitoral estatuto que não viole os direitos humanos, os preceitos constitucionais e a soberania nacional, entre outros requisitos.

A lei partidária no Brasil garante que os partidos ao serem fundados já tenham acesso a recursos financeiros e institucionais vitais para sua manutenção. Novamente, trata-se de algo que aponta no sentido de seu fortalecimento. Afinal, são os partidos, e não os indivíduos, que recebem e controlam os recursos provenientes do Fundo Partidário e do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) os quais em muitos casos são os únicos de que dispõem para financiar e divulgar as campanhas eleitorais de seus membros. Uma importante distinção concernente a esses dois recursos diz respeito à forma como eles são administrados. No caso do fundo partidário, a legislação concede à direção nacional a liberdade de administrá-los e aloca-los como quiser, já o HGPE é controlado pelas direções estaduais. Com o controle sobre a alocação desses recursos, as lideranças partidárias detém um importante instrumento de barganha na negociação com os demais integrantes do partido, o que lhes ajuda a mitigar a tendência centrífuga do personalismo induzido pelo sistema eleitoral.

Mas tanto a regulamentação do Fundo Partidário, como do HGPE contêm claros incentivos à proliferação de legendas no país. Segundo informa a legislação, os recursos do Fundo Partidário serão distribuídos seguindo a norma segundo a qual 5% dos recursos serão igualmente distribuídos entre todos os partidos que possuem registro no TSE e os outros 95% terão sua distribuição pautada pela votação que os partidos alcançarem. Considerando-se que o fundo partidário distribuí um volume expressivo de recursos⁷, o acesso a ele torna-se um elemento fundamental para a sobrevivência das legendas no país. O HGPE, por sua vez, é o principal mecanismo de propaganda política

⁷ Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

- I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

no Brasil, utilizado para a divulgação do partido e seus candidatos, bem como, para a negociação de aliança com outros partidos durante as eleições, já que os partidos coligados somam seu tempo de TV. Nos 45 dias que antecedem a qualquer eleição, os partidos têm acesso a dois blocos diários no rádio e na TV, de 50 minutos cada, em horários pré-determinados, e a 30 minutos, também diários, que podem ser utilizados para a veiculação de inserções comerciais de até 60 segundos. No período entre as eleições as legendas têm direito, ainda, a um programa semestral. Do tempo total, 1/3 é distribuído de forma igualitária entre os partidos políticos com registro no TSE. O restante é distribuído de forma proporcional ao número de representantes que o partido ou coligação tenha na Câmara dos Deputados. Dessa forma, qualquer partido, mesmo que nunca tenha conseguido eleger um vereador tem direito a um tempo mínimo de exposição no rádio e na TV, que pode ser usado para a promoção de suas ideias ou de suas lideranças ou ainda ser objeto de negociação na montagem das coligações.

1.1.4.1 Migração Partidária

Um dos mais evidentes sintomas da ampla margem de manobra concedida à elite política brasileira, no que se refere à relação com os partidos, encontra-se no fenômeno da migração partidária. Tal liberdade deve-se, por um lado, à ausência de identificação partidária entre o eleitorado e, de outro, à liberalidade da legislação.

A migração partidária foi particularmente forte entre 1985 e 2007. Naquele primeiro ano, a Emenda Constitucional nº 25 e a Lei nº 7454, em um esforço de varrer parte da herança ditatorial, tornaram a mudança de partido livre de qualquer constrangimento institucional ou burocrático, bastando ao deputado ou senador comunicar o seu partido de destino à Mesa Diretora de sua casa legislativa. Com efeito, A partir de então, um dos principais motivos pelos quais a criação de novos partidos sempre foi algo tentador esteve justamente no fato de que a oferta de lideranças políticas dispostas a aderir a novos projetos partidários sem pagar altos custos por isso sempre foi grande no país. Embora parte dos partidos surgidos entre 1985 e 2007 tenha tido vida curta, aquelas que obtiveram o registro definitivo foram muito beneficiadas por tal fenômeno.

A capacidade de sobrevivência de alguns desses partidos esteve relacionada ao fenômeno da migração interpartidária: as lideranças políticas tradicionais, ao vincularem-se a essas legendas, tiveram

todo o interesse de participar do processo de organização e obtenção do registro definitivo. (NICOLAU, 1996, p. 23)

Conforme observa Melo (2007), entre 1985 e 2007, em média 30% dos deputados federais eleitos trocaram de partidos durante seu mandato o que é um índice expressivo mesmo para países de democracia tardia como é o caso do Brasil. Tal migração, contudo, não é uniformemente distribuída entre as legendas. À esquerda do espectro ideológico as trocas partidárias são menos comuns, porém menos coerentes, com um contingente expressivo de deputados optando pela transferência para partidos de centro ou de direita. Já os partidos de direita apresentam maior intensidade de migração, respondendo pela maior parte das transferências registradas no período, no entanto, os deputados eleitos por partidos de direita tendem a se manter no mesmo lado do espectro ideológico ao escolherem novos partidos também de direita.

Segundo o autor, longe de ser um reflexo de escolhas programáticas e/ou ideológicas as migrações refletem o comportamento estratégico das elites políticas, pois na maior parte dos casos os motivos da transferência de legenda eram o acesso a recursos ou melhores oportunidades eleitorais para o deputado. A migração também possibilitava aos políticos elegerem-se por um partido mais competitivo em seus distritos e depois abandoná-lo em busca de maior autonomia no legislativo, o que se traduz na opção por legendas menores ou novas, nas quais os membros teriam maior liberdade de ação e poder decisório.

O efeito dessa dinâmica de trocas constantes e generalizada é prejudicial à consolidação dos partidos e do sistema partidário, uma vez que reforça a tendência à indistinção programática entre as legendas, bem como enfraquece o vínculo e o poder delas em funcionarem como atalhos cognitivos para o eleitor. Além disso, torna o entendimento e a dinâmica dos processos legislativos muito mais complexos, pois altera o tamanho das bancadas dos partidos, sem, contudo, implicar em minoração da disciplina partidária (MELO, 2007). Com isso, o poder de barganha dos partidos não é constante ao longo das legislaturas, pelo contrário, a possibilidade de troca gera incentivos para que os partidos encorajem os eleitos por outras legendas a migrarem com vistas a aumentar suas bancadas. Ao fim e ao cabo, o quadro que se delineia com os altos índices de migração partidária aponta para o reforço do caráter incipiente das legendas no país, onde os partidos que apresentam perfil menos rígido do ponto de vista programático e ideológico tem maiores chances de adquirir relevância no jogo político

em decorrência da adesão de eleitos por outras legendas e as elites, por sua vez enfrentam poucos custos ao decidirem migrar.

Esse quadro se modificou consideravelmente com a interpretação constitucional fornecida pelo TSE, a pedido do à época PFL, que considera o mandato como pertencente ao partido e estabeleceu que as legendas têm o direito de recorrer à justiça para reaver seus mandatos em caso de migração.⁸ Ainda de acordo com a decisão do TSE, os partidos estariam impossibilitados de exigir a retomada do mandato em caso de desfiliação por “justa causa”. O texto da resolução explicita que:

Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) criação de novo partido;

III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal.⁹

Como é possível constatar a partir do artigo primeiro da resolução, ainda há “brechas” que podem ser aproveitadas pelas elites eleitas caso queiram mudar de partido durante o exercício do mandato. Para a discussão que fazemos aqui, são particularmente importantes os dois primeiros quesitos enumerados no parágrafo único deste artigo. Ao incluir a prerrogativa de fusão/incorporação partidária ou de criação de novas legendas, a medida do TSE acabou por aumentar os incentivos à proliferação de novas instituições partidárias, pois restringiu fortemente a possibilidade de migração entre partidos já existentes deixando aos eleitos a fundação de uma nova legenda como saída mais viável. Desde que a decisão do TSE entrou em vigor, 5 novos partidos obtiveram registro definitivo e participaram dos pleitos de 2012 e 2014.

1.2 Os partidos e o jogo político na Nova República

O primeiro traço que chama atenção ao se analisar o sistema partidário brasileiro hoje é o grande número de partidos existentes. Exceção feita ao período monárquico e à ditadura, o multipartidarismo sempre foi uma característica da política brasileira, quer fosse com os partidos republicanos estaduais, durante a República Velha; na breve

⁸ Resolução-TSE nº 22.610, de 25.10.2007, alterada pela Resolução-TSE nº 22.733, de 11.3.2008.

⁹ Fonte: TSE.

experiência partidária dos anos anteriores ao Estado Novo; com os partidos estruturados do interregno democrático de 1946-1964 ou na atual Nova República. No entanto, em nenhum dos períodos precedentes houve tantas legendas capazes de adquirir relevância no jogo político brasileiro. Desde a extinção do bipartidarismo artificial em 1979, o sistema partidário brasileiro passou dos 5 partidos iniciais para um total de 32 em 2014. A configuração inicial começou a se pulverizar a partir de 1985 quando, na iminência do pleito do ano seguinte, o TSE recebe 24 pedidos de registro provisório de legendas (NICOLAU, 1996).

A esse respeito é importante ressaltar que as regras que tutelavam a criação e o registro de partidos até 1995 permitiam que os mesmos obtivessem um registro provisório com o qual poderiam funcionar e inclusive disputar eleições¹⁰ por até um ano, prazo no qual deveriam cumprir os requisitos para a obtenção do registro definitivo¹¹. Com tamanha facilidade para criar partidos e disputar as eleições, a lei funcionou como um estímulo à proliferação partidária, mas como observa Nicolau (1996) boa parte dos partidos criados entre 1985 e 1995 teve vida efêmera, participando apenas de uma ou duas eleições.

A partir de 1994, tem início um período de relativa estruturação da competição partidária (MELO, 2007), com uma queda no número de legendas que surgem e têm vida breve e quatro partidos começam a se destacar entre os demais. Três deles surgidos entre 1980 e 85 (PMDB, PT e PFL) e o PSDB surgido em 1988. Atualmente, é possível afirmar que esse número se reduziu para três com o enfraquecimento do PFL (atual DEM) e somente dois deles, PT e PSDB com condições efetivas de disputar a presidência. A tabela 1 mostra a quantidade de partidos que disputaram cada eleição até hoje, apontando o número de partidos novos em cada uma delas e a variação no percentual de partidos novos por pleito. É possível ver que após um momento de explosão do número de partidos que se estende até as eleições de 1992 o sistema passa a registrar a entrada de um número significativamente menor de partidos a cada eleição. Alguns dos novos partidos contabilizados na tabela são apenas refundações de legendas anteriores com nome diferente, como é o caso da mudança de nome do PFL, para Democratas entre os pleitos de 2006 e 2008. Há também muitos casos de fusão de partidos, razão pela qual mesmo quando o número total de legendas diminuiu entre uma

¹⁰ Os partidos com registro provisório foram proibidos de participar das eleições de 1994, salvo se tivessem um representante na Câmara dos Deputados.

¹¹ Para receber o registro definitivo, os partidos deveriam realizar convenções em pelo menos 9 estados e em 20% dos municípios dos respectivos estados.

eleição e outra, verificou-se partidos novos no sistema, esse é o caso do Partido da República (PR), por exemplo, que surgiu em 2006 de uma fusão do Partido da Renovação da Ordem Nacional (PRONA) com o Partido Liberal (PL). Outro dado que chama atenção é o fato de que somente as eleições de 2008 e 2010 foram disputadas pelo mesmo grupo de legendas, em todos os demais pleitos havia pelo menos um partido que não disputara o anterior.

Tabela 1 – Número de partidos novos por eleição

Ano	Número de partidos	Número de novos partidos	% novos
1982	5	5	100,00
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
1996	29	5	17,2
1998	29	1	3,4
2000	30	2	6,7
2002	30	2	6,7
2004	27	1	3,7
2006	29	2	6,9
2008	27	3	11,1
2010	27	0	0,00
2012	29	2	6,9
2014	32	3	9,4

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Nicolau (1996).

A despeito da diminuição na intensidade, o sistema parece não ter se estabilizado totalmente no que diz respeito aos processos de fundação e extinção de legendas. Pelo contrário, os dados reportados ilustram, o que foi dito acerca do padrão de comportamento altamente estratégico das elites brasileiras em relação ao uso dos partidos como *locus* de acomodação a partir do qual elas conduzem sua carreira perseguem seus objetivos. Nesse contexto, é de se esperar que haja sempre uma

tendência ao aparecimento de novos partidos e o fato de que hoje, mais de trinta anos após a fundação do atual sistema democrático brasileiro, haja, pelo menos, 36 partidos com pedido de registro em tramitação no TSE¹² corrobora esta expectativa.

A propósito desta discussão, é interessante notar que o atual sistema e aquele existente no período 1946-1964 funcionaram sob as mesmas regras eleitorais, mas apresentaram desenvolvimentos bastante diferentes. As razões para tal divergência de resultados se encontram nos primeiros anos de democracia nos quais a clivagem ditadura-democracia, que havia inicialmente beneficiado os dois partidos herdeiros de ARENA e MDB, perdeu rapidamente sua força estruturante e isso resultou na perda da capacidade eleitoral de PDS e PMDB, deixando o jogo eleitoral “em aberto” para as demais forças políticas. Ambos os partidos pagaram o preço e viram suas bancadas diminuir em razão da sangria de quadros que migraram para outras legendas ou fundaram novas. Em um contexto no qual os únicos partidos dotados de enraizamento e inserção amplos perderam força e as demais legendas eram muito novas e pouco estruturadas, as perspectivas de que a dinâmica verificada entre 46 e 64 se repetisse seriam baixas. Naquela época, os principais partidos conseguiram manter sua influência por todo o período e chegaram às portas do golpe militar apresentando um razoável grau de consolidação entre o eleitorado. Assim, não se pode atribuir o atual grau de fragmentação ou estruturação somente às regras vigentes, pois elas tiveram outros efeitos em momentos anteriores.

Longe de ser apenas fruto das estratégias adotadas pelas elites políticas e do arranjo institucional vigente, a multiplicação de legendas no Brasil ocorre também graças ao contexto social em que os partidos operam. Já em 1988, Sérgio Abranches chamava atenção para o fato de que a recente democracia brasileira nasceu em um contexto de grande heterogeneidade estrutural de nossa sociedade, fato que, de acordo com o autor torna mais complexo o quadro de atuação dos atores políticos:

No plano macro-sociológico, observa-se o fracionamento da estrutura de classes, que determina a multiplicação de demandas setoriais competitivas e a exacerbação de conflitos, em múltiplas configurações, cortando, horizontal e verticalmente, as fronteiras da estratificação social, ela mesma marcada por significativas mudanças, com acentuada alteração nas hierarquias socioeconômicas e a emergência de novos segmentos sociais, através do avanço do processo de assalariamento no campo e na

¹² Fonte: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/orgaos-partidarios-1/sgip-consulta-web-opcao-partidos-em-formacao>

cidade e do declínio das profissões liberais de elite. No plano macroeconômico, esta heterogeneidade revela graves conflitos distributivos, disparidades técnicas e desníveis de renda, entre pessoas, empresas, setores e regiões. O espaço socioeconômico dos setores mais avançados da sociedade estrutura-se com base em padrões de produção, renda e consumo próximos daqueles vigentes nos países capitalistas industrializados. Ao mesmo tempo, parcela considerável da população ainda persiste em condições socioeconômicas típicas das regiões em desenvolvimento, caracterizadas por altas taxas de instabilidade econômica e mobilidade social. [...] O determinante básico dessa inclinação ao fracionamento partidário é a própria pluralidade social, regional e cultural. O sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus irredutíveis de heterogeneidade, para não incorrer em riscos elevados de deslegitimação, ao deixar segmentos sociais significativos sem representação adequada. (ABRANCHES, 1988: 5-6 e 12)

A esse respeito, a adoção de um sistema proporcional de representação reforça a tendência à fracionalização do sistema partidário, pois permite que o apoio pulverizado aos diversos partidos seja traduzido no sistema político-partidário. Dessa forma, garante recursos e influência a partidos que, em outros contextos de competição não teriam chances no jogo político. Seu efeito se faz sentir sobretudo nos distritos de grande magnitude nos quais uma sigla pequena pode eleger um representante para o legislativo com poucos votos.

A sobrerepresentação dos estados menos populosos na Câmara dos Deputados, que têm direito ao mínimo de 8 cadeiras, também é apontada por Melo (1994) como um dos elementos responsáveis pela grande quantidade de partidos competitivos, uma vez que estes estados tendem a apresentar sistemas partidários menos consolidados e, portanto um padrão mais aberto de competição política, afirmativa esta que é parcialmente corroborada por Epstein (2009). Assim, a disputa pelas cadeiras da Câmara dos Deputados tem apresentado um perfil de crescente fragmentação, o que está diretamente vinculado à expansão da oferta partidária. A tabela 2, mostra o número efetivo de partidos na Câmara os Deputados para as eleições realizadas desde o fim do bipartidarismo.

**Tabela 2 - Número Efetivo de Partidos Eleitorais
Para a Câmara dos Deputados**

Ano	NEP
1982	2,4
1986	2,8
1990	8,7
1994	8,2
1998	7,1
2002	8,5
2006	9,3
2010	11,2
2014	13,3

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do TSE.

A princípio, a permeabilidade do sistema brasileiro e a ampla miríade de partidos que logram obter representação poderia ser interpretada como indicativo de um ordenamento político altamente representativo, no qual pluralismo de interesses e vontades do *demos* encontra meios para se expressar no sistema político. Nesta perspectiva, o Brasil apresentaria as virtudes apontadas por Lijphart (1999) daquilo que ele denomina como modelo consensual de democracia. Segundo o autor, em países com grande heterogeneidade social as opções políticas tendem a divergir de maneira mais intensa, e a preferência partidária dos eleitores seria mais fragmentada e rígida. Portanto, a adoção de um modelo político que permita “ampliar a maioria governante, ao invés de satisfazer uma minoria” (LIJPHART, *op. cit.*:53) seria preferível diante da impossibilidade de um governo majoritário em situações de preferências dispersas.

Contudo, a concepção de democracia consensual de Lijphart está calcada em uma série de pressupostos normativos que simplesmente não se verificam no caso brasileiro. Em primeiro lugar, como já mencionado, a adoção de lista aberta faz das eleições uma escolha de caráter muito mais personalista do que partidária, incentivando os laços entre eleitores e candidatos de modo que o resultado das eleições reflete muito mais a disputa entre elites e a força individual dos políticos do que preferências partidárias decorrentes da heterogeneidade social. Em segundo lugar, os próprios partidos têm seu conteúdo ideológico-programático esmaecido em função da competição política, adotando perfis centristas e pragmáticos e apresentando composição bastante heterogênea de seus quadros. A relação, portanto, entre a heterogeneidade social e a configuração do sistema partidário no Brasil deve ser encarada muito mais como resultante da relação fluida entre as elites políticas e os cidadãos, frequentemente mediada por práticas clientelistas, laços carismáticos e

centralidade do marketing eleitoral. Nesse sentido ela pouco contribuí para a geração de uma dinâmica “consensual” na política brasileira de forma coerente; muito pelo contrário, os custos de operação do presidencialismo de coalizão brasileiro (ABRANCHES,1988) aumentam significativamente em virtude disso.

Dois aspectos situam-se na contramão desse quadro de elevada fragmentação e precária inserção social do sistema partidário brasileiro: o padrão disciplinado que os partidos apresentam no legislativo e a o grau de estruturação adquirido pela disputa presidencial. Desde os anos 90 uma extensa agenda de pesquisa tem apontado que, contrariamente aos prognósticos que previam a quase ingovernabilidade do país (ABRANCHES, 1988; LINZ, 1994), as bancadas partidárias no Congresso apresentam um padrão de votação razoavelmente disciplinado e o executivo exerce o domínio da agenda política, sendo capaz de implementar suas políticas e governar o país. Em particular, Limongi e Figueiredo (1995, 1999, 2002 e 2007) demonstram que os partidos atuam sustentando o executivo na Câmara dos Deputados e têm graus altos (porém com grande variação entre si) de disciplina em votações nominais. Essa constatação é explicável em parte com base no arranjo institucional brasileiro e nas regras de funcionamento da Câmara.

A Constituição de 1988 outorgou ao Executivo uma série de poderes e prerrogativas que não existiam no período democrático anterior entre 1945-64 e que o tornam, na prática, o grande iniciador da maioria dos projetos de lei relevantes. Em particular, manteve sob a instituição da medida provisória o poder do presidente de editar atos com força imediata de lei que só serão apreciados posteriormente pelo legislativo e que tem tramitação privilegiada, permitiu ao Executivo a prerrogativa de requerer urgência para suas iniciativas, além de conceder-lhe uma ampla área de iniciativa exclusiva.com destaque para o processo de elaboração do orçamento da União. Graças a esse extenso rol de poderes, o executivo dispõe de margem de ação para contrabalancear a dispersão de forças que o arranjo institucional proporciona em seu mix de presidencialismo, federalismo, multipartidarismo e representação proporcional. Ao fim e ao cabo, este arsenal de recursos institucionais restringe consideravelmente a margem que partidos e, sobretudo os deputados individualmente, possuem para patronagem e práticas clientelistas.

Com tanta força concentrada no Executivo nacional, é de se esperar que o cargo de Presidente da República seja o grande foco de atuação dos partidos políticos, uma vez que é a partir dele que emanam as principais políticas e são tomadas as decisões

relevantes. Dessa forma, a conquista da presidência garante ao partido vencedor a fatia mais importante de poder existente no sistema político nacional. Ocorre que a disputa eleitoral pelo cargo de presidente requer de um partido o maior volume possível de recursos financeiros, organizacionais e políticos, dentre todos os cargos eleitorais no país. Assim, trata-se de um jogo extremamente restritivo para a maioria das legendas que, desta forma, não têm condições de se tornarem competidores críveis. No entanto, isso não significa que os partidos que não participam da disputa para presidente não orientem suas estratégias em função dela, pelo contrário.

O conceito de estrutura da competição (MAIR, 2006) pressupõe que o embate pelo controle do órgão executivo consiste no cerne das interações de um sistema partidário e se distingue entre os diferentes países em termos do grau de abertura a competidores. Quanto mais aberto for, isto é, quanto maior a facilidade para novos atores disputarem o cargo com chances de vitória, menor é o efeito estruturante da competição. No caso brasileiro a competição em torno da Presidência da República adquiriu um padrão consistente desde o pleito de 1994. A partir de então PT e PSDB se configuraram como os dois partidos que desenvolveram uma “vocação presidencial” (MELO & CÂMARA, 2012) e passaram a funcionar como polos em torno dos quais se articularam “coalizões ideologicamente distintas” (Idem) para a disputa da presidência. Há ainda um terceiro grupo de partidos, dentre os quais o PMDB, que opta por não estabelecer alianças preferenciais com nenhum deles, dispondo, assim, de margem para negociações com o grupo vencedor do pleito para a presidência. Para este último conjunto de legendas o desempenho nas eleições proporcionais e estaduais é crucial para assegurar bancadas capazes de manter o potencial de coalizão necessário para participar dos governos formados.

Carreirão (2014) ao fazer uma revisão da literatura recente que discute o sistema partidário brasileiro a partir das noções de estruturação, ressalta a falta de evidências empíricas capazes de corroborar a hipótese de que o sistema está de fato ganhando uma lógica de competição eleitoral. Em particular, dois estudos abordados por ele (BRAGA, 2010 e TAROUCO, 2010), negam (assim como o fazem MELO & CÂMARA, 2012) a adequação do uso do conceito de institucionalização do sistema para a análise do caso brasileiro e propõem o conceito de estruturação (ROSE & MACKIE, 1988) como alternativa. De acordo com o autor, ao utilizarem a votação para a Câmara dos Deputados e a institucionalização dos partidos (Tarouco) e as variações da volatilidade eleitoral (Braga) como indicadores, as autoras perdem de vista “a dimensão

propriamente sistêmica da expressão *sistema partidário*” (CARREIRÃO,2014:260, grifos do autor). Isto é, elas não consideram que um sistema de partidos razoavelmente estruturado decorre não somente de certa estabilidade nas votações, mas também da emergência de padrões de interação reiterada entre legendas. Isso as leva a relevar tais dimensões, tomando variáveis relativas aos partidos individualmente (votação e institucionalização) como indicativas isoladas da estruturação do sistema.

O autor também questiona o alcance da estruturação da disputa eleitoral a partir do pleito presidencial, apontando o crescimento no tamanho das coalizões governamentais e a pouca coesão ideológica das mesmas nos últimos governos como indício de que, se há uma lógica eleitoral na polarização PT-PSDB que motiva uma lógica de coordenação com outros partidos, ela perde força após a eleição, quando legendas não alinhadas a esses partidos passam a integrar a coalizão governista. Ademais, o grande número de coligações estaduais e municipais verificado entre os partidos que no plano federal estão em lados opostos, reforça o argumento de que a capacidade da disputa pela presidência estruturar o sistema como um todo é limitada. Com efeito, Carreirão demonstra que o número de coalizões inconsistentes nesses níveis tem aumentado a cada eleição para todos os partidos.

Em uma perspectiva diversa situa-se o trabalho de Limongi e Cortez (2010) que analisa o padrão das coligações costuradas nos pleitos para a Presidência da República entre 1989 e 2010 ressaltando que ao longo desse período os maiores partidos brasileiros foram desistindo de candidaturas autônomas e/ou não coligadas com PT ou PSDB, para aderirem às chapas destes dois partidos. Tal processo registrou seus “refluxos” em algumas eleições, com partidos aliados tentando sua sorte em candidaturas autônomas, mas sem conseguirem romper o “duopólio”. Embora observem que os dois partidos não dominem o cenário das disputas pelos governos estaduais, onde um número maior de legendas conseguem lançar candidaturas competitivas e obter vitórias, eles apontam certa “contaminação” da lógica nacional nas arenas estaduais explicitada pela coordenação do lançamento de candidaturas. O fato de que os partidos que os blocos estruturados em torno de PT e PSDB não lancem candidaturas concorrentes nos mesmos estados na maioria das disputas no período estudado por eles como comprovação desse fato. O único partido que destoa deste comportamento é o PMDB, que disputa os executivos estaduais contra candidatos de ambos os blocos nos diversos estados. Para os autores ele é o único partido que se interpõe ao domínio de PT e PSDB (e respectivos aliados) nos estados ao lançar candidaturas competitivas contra

eles deslocando um dos grupos da disputa. Mesmo reconhecendo que esse padrão não se repete nas eleições para o legislativo, Limongi e Cortez concluem afirmando que o sistema partidário brasileiro tem apresentado certa estruturação em sua competição eleitoral para os cargos mais “relevantes” do sistema político, a Presidência e os Governos Estaduais.

Ainda que os dados agregados permitam interpretações conflitantes quanto ao alcance do efeito estruturante das eleições presidenciais sobre o sistema partidário brasileiro, alguns trabalhos têm enfatizado o comportamento estratégico de parte das legendas brasileiras em face do “fechamento” da disputa pelo planalto.

O caso mais evidente parece ser o do PMDB, cuja trajetória recente é crucial para entender a dinâmica que se delinea de 1994 até hoje. A ascensão de PT e PSDB à condição de partidos presidenciais é concomitante ao desgaste vivido pelo PMDB no fim do governo Sarney que descredenciou o partido no pleito de 89, fato do qual a legenda não se recuperou, apresentando desempenho pífio em 1994. A partir desse ponto, como constata Pasquarelli e Neto (2012) o PMDB perde a capacidade de formar lideranças que se imponham sobre as várias correntes e facções regionais do partido e produzam uma candidatura própria ao Planalto. Alijado da disputa central, o partido passou a apostar suas fichas nas disputas estaduais, visando conquistar governos e eleger bancadas expressivas no Senado, na Câmara e nas Assembleias. Isso é consistente com o papel de força “de centro” nos sistemas partidários, segundo os autores, pois, mantendo-se forte nas demais arenas, o PMDB se configura como o principal ator na formação de coalizões de governo nos vários níveis. Atuando dessa forma, o partido restringe a nacionalização das disputas pelos governos estaduais, pois com frequência compete com candidatos do PT e/ou PSDB nas eleições estaduais.

Se, por um lado, isso restringe a potencial estruturação da competição no país, por outro, serve como freio à eventual polarização do sistema que, para os autores, pode levar à desestabilização da política partidária e democrática. Ademais, ao ocupar o centro do sistema, o partido garante que, pelo menos na esfera governativa a lógica polarizada não se imponha o que obriga, de certa forma, que PT e PSDB além de disputarem entre si pela presidência, tenham que disputar com o PMDB o centro do sistema partidário parlamentar. O que aumenta a complexidade do jogo político em todos os níveis.

Em certa medida, as incertezas acerca dos rumos do atual sistema partidário brasileiro e o debate sobre a natureza e os limites de seu processo de estruturação estão

ligadas à falta de consenso da literatura sobre como analisar sistemas partidários, particularmente no contexto moderno. Bardi e Mair (2010) afirmam que um dos problemas em se analisar os sistemas partidários é justamente identificar interações sistêmicas entre as legendas que sejam consistentes ao longo de um período razoável de tempo. A solução para esse impasse residiria em considerar a existência de mais de um eixo em torno do qual os sistemas partidários articulam as disputas e relações entre as legendas.

Os autores propõem três divisões que podem existir no interior de um sistema político capazes de condicionar as interações e a competição entre os partidos: horizontal, vertical e funcional. A primeira é dada pela existência de múltiplos níveis de governo dentro de um mesmo sistema político. O grau de diferença entre os níveis nacional e subnacional é dado pela intensidade da proeminência do primeiro sobre o segundo, pela existência de partidos de cunho local ou regional, ou pela adoção de estratégias diversas pelos mesmos partidos nos distintos níveis. A segunda divisão diz respeito à ocorrência de clivagens (étnicas, linguísticas, religiosas, etc.) que “pilarizam” a competição política criando nichos de eleitorado que são disputados por grupos exclusivos de legendas. Por último, divisões funcionais ocorrem em função da especialização à qual as diferentes arenas competitivas podem induzir os partidos. Assim, os vários cargos aos quais eles podem aceder, bem como as distintas funções que eles desempenham na arena parlamentar e governativa podem engendrar diferenças no seu padrão de interação.

A análise do sistema partidário brasileiro deve, portanto, reconhecer que dentro de um mesmo sistema político as interações sistêmicas podem variar de acordo com essas divisões, de modo que, se a competição para a presidência parece ter se consolidado em torno de um eixo programático partidário bem definido, as demais arenas podem ser articuladas em outros termos sem que isso implique menor coerência ao jogo político. Ademais, o fato de que, aparentemente, a lógica presidencial não esteja contaminando de forma plena as demais arenas sugere a existência de fatores ainda não explorados pelos estudos que podem estruturar a competição nelas. As divisões funcionais parecem ser particularmente importantes nesse sentido, pois indicariam que a disputa por votos em outras arenas não segue a mesma lógica programática que no caso presidencial parece evidente. Isto é, se para a disputa do executivo nacional somente têm chances os dois partidos que foram capazes de formular e implementar agendas políticas claras e opostas para o país, o mesmo parece não valer para os governos

estaduais e municipais, para o Senado ou os legislativos. Novamente, a comparação com o sistema de 46-64 é inevitável, pois lá a clivagem getulismo *versus* antigetulismo, matizada na oposição entre PTB e UDN com o PSD atuando como legenda de centro, além de estruturar a competição pelo executivo nacional se permeou para os demais níveis graças ao enraizamento dessas legendas, fator este que não se verifica no período atual.

1.3 Distinguindo os partidos brasileiros

O número de partidos é um dos critérios mais utilizados para classificar e comparar os diversos sistemas partidários existentes. A primeira distinção a ser feita é relativa aos dois extremos em que são caracterizados os sistemas: bipartidário e multipartidário. Quanto ao primeiro caso, a literatura tem enfatizado os ganhos em governabilidade que um sistema com dois partidos apresenta, uma vez que as eleições se tornam também um método de formação de governos unipartidários e favorecem a atribuição de responsabilidade e a alternância de poder (DUVERGER, 1951; RAE, 1967; TAAGEPERA & SHUGART, 1989). Sistemas multipartidários, por outro lado, engendram maior complexidade para sua análise. Tecnicamente essa categoria pode englobar qualquer sistema com mais de dois partidos. Por isso, a distinção entre partidos relevantes e irrelevantes se faz central para o estudo dos sistemas partidários e para a definição dos casos que serão analisados nos próximos capítulos.

Sartori (1976) afirma que o número de partidos em um sistema indica as proporções em que o poder político é fragmentado, disperso ou concentrado. Nesse sentido, mais do que o número total de partidos existentes é preciso saber quantos deles são efetivamente relevantes, isto é, quantos deles têm condições de influenciar na agenda política ou de exercer poder de veto sobre as mudanças do *status quo*. O autor formula dois critérios para determinar o que é um partido relevante:

- Regra 1: um partido é irrelevante sempre que continua, ao longo do tempo, a nunca ser necessário a ou integrado em qualquer coalizão majoritária.
- Regra 2: um partido tem condições de relevância sempre que sua existência, ou aparência, reflete a tática da competição partidária e particularmente quando modifica a direção da competição.

A perspectiva de Sartori é portanto relacional, ela determina quais partidos são relevantes com base na sua proporção de poder em relação aos demais. Nesse sentido,

mesmo partidos que obtenham acesso a cargos políticos podem não ser considerados relevantes em contextos onde a maior parte dos cargos encontra-se controlada por um número reduzido de partidos. Da mesma forma, em contextos onde o poder esteja muito fragmentado e haja vários partidos que consigam controlar uma parcela mínima de cargos, o número de partidos relevantes tenderá a ser alto e a quantidade de cargos necessária para ser considerado como tal será pequena. Outro critério possível para se determinar quais partidos realmente contam é o cálculo do número efetivo de partidos NEP proposto por Laakso e Taagepera (1989) que calcula a quantidade de partidos com parcelas de poder relevantes com base em sua votação ou nas bancadas no legislativo. Sua vantagem é oferecer um valor com base no agregado dos partidos, mas seu cálculo não leva em consideração a possibilidade de partidos menores serem atores pivotais contemplada pela segunda regra de Sartori, isto é, aqueles que, mesmo tendo uma pequena bancada podem, em circunstâncias de forte divisão política, atuar como fiel da balança nas decisões políticas.

Como visto, o sistema partidário do país é composto atualmente por 32 siglas com registro oficial no TSE. Embora seja considerado um número elevado, não se pode afirmar que o Brasil esteja sozinho nesse patamar, outros países também apresentam sistemas partidários bastante populosos como a Índia que entre partidos nacionais e regionais conta com 60 siglas registradas, ou a Holanda, onde 50 partidos lançaram listas no pleito de 2012¹³. Considerando-se a grande fragmentação do sistema partidário brasileiro, inclusive no legislativo, em que mesmo as principais legendas obtêm bancadas minoritárias, aplicar puramente os critérios de Sartori ou o NEP para distinguir os partidos brasileiros entre grandes, médios e pequenos acarretaria o risco de graves imprecisões, além de vincular demasiadamente o critério a pressupostos teóricos que não se verificam em um país onde a política nunca se estruturou em termos partidários.

Assim sendo, a definição a ser adotada neste estudo leva em consideração tanto as dimensões eleitorais, quanto as de capacidade de influência no processo legislativo. Falando em termos empíricos, serão considerados como pequenos, aqueles partidos que:

- Tenham obtido votação inferior a 2,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados em pelo menos três das quatro últimas eleições nacionais¹⁴, ou;

¹³ Fonte: wikipedia - http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_parties_in_India
<http://www.rnw.nl/english/article/many-parties-choose-12-september>

¹⁴ Considerando-se os pleitos de 1998, 2002, 2006 e 2010.

- Que tenham elegido uma bancada com menos de 10 deputados em pelo menos duas das três últimas legislaturas.

Dessa forma, aplicado este critério os partidos que constituem o foco de análise deste estudo estão elencados no quadro 2.

Quadro 2 - Pequenos partidos analisados

Sigla	Nome	Registro
PCB	Partido Comunista Brasileiro	09/05/1996
PCO	Partido da Causa Operária	30/09/1997
PHS	Partido Humanista da Solidariedade	20/03/1997
PMN	Partido da Mobilização Nacional	25/10/1990
PRB	Partido Republicano Brasileiro	25/08/2005
PRP	Partido Republicano Progressista	29/10/1991
PRTB	Partido Rnovador Trabalhista Brasileiro	18/02/1997
PSC	Partido Social Cristão	29/03/1990
PSDC	Partido Social Democrata Cristão	05/08/1997
PSL	Partido Social Liberal	02/06/1998
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	15/09/2005
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	19/12/1995
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil	11/10/1994
PTC	Partido Trabalhista Cristão	22/02/1990
PTN	Partido Trabalhista Nacional	02/10/1997

No próximo capítulo, serão discutidos os vários modelos de partido e as formas de classificá-los presente na literatura. A partir dessa discussão será formulada uma tipologia de partidos específica para os pequenos partidos brasileiros como forma de ampliar a compreensão sobre eles.

Capítulo 2 – Modelos partidários e os pequenos partidos brasileiros

Aqueles que analisam os sistemas democráticos contemporâneos podem às vezes perder de vista o fato de que partidos políticos nem sempre foram atores centrais nos sistemas políticos dos países ocidentais. Ainda que existissem na Europa desde o século XVIII e nos Estados Unidos desde as primeiras décadas do século XIX, foi somente a partir da metade do século seguinte que eles passaram a adquirir importância na vida política europeia e estadunidense. O processo pelo qual eles migraram da posição de atores marginais, para elementos estruturantes da vida política das sociedades modernas implicou também uma radical transformação na forma como eles foram interpretados e valorizados através do tempo.

A origem do termo deriva do latim *partire* que significa dividir e indica justamente a natureza parcial destas organizações que, como bem define Sartori (1979), são “parte de um todo” no âmbito do corpo político e social. Durante muito tempo os partidos foram vistos de forma negativa e frequentemente associados a facções. A conotação pejorativa com que eles foram amplamente tratados em seu período inicial deriva das concepções iluministas que estiveram em voga no período entre os séculos XVIII e XIX, segundo as quais os partidos eram incitadores de divisões de ideias e interesses entre os homens, o que ameaçava o governo pacífico (SCARROW, 2006). Com efeito, muitas das críticas feitas aos grupos partidários da época tinham o conceito rousseauiano de vontade geral, como principal embasamento para sua contestação. Essa perspectiva está presente no pensamento de autores tais como Tocqueville, Hume e Madison, para os quais o termo partido era quase equivalente ao termo facção e estava associado às paixões e interesses particularistas nocivos à busca pelo bem comum.

O espírito contrário aos partidos foi arrefecendo à medida que a experiência do processo político com a presença deles foi se acumulando, e derivou justamente do desenvolvimento organizacional experimentado por eles ao longo da história, fenômeno que comportou a expansão dos papéis desempenhados por eles nos sistemas políticos. Dois elementos foram fundamentais nesse processo: o aumento do poder exercido pelas legislaturas e a expansão do sufrágio. No primeiro caso, o aumento da relevância das atividades do legislativo gera incentivos para que os parlamentares criem grupos no âmbito das instituições e procurem reforçar a coesão e a atuação conjunta no parlamento, o que, por sua vez estimulou o desenvolvimento de organizações formais mais robustas. No segundo caso, o aumento no número de eleitores fez com que os

partidos se vissem obrigados a mobilizar parcelas sempre maiores da população o que estimulou seu desenvolvimento para além das instituições políticas nas quais atuavam inicialmente. Tais fatores não ocorreram, necessariamente, de maneira concomitante. Em alguns países o parlamento adquiriu poderes antes da expansão do sufrágio, como no caso da Inglaterra; em outros, o direito ao voto foi alargado antes que o parlamento ganhasse relevância política, como na Dinamarca (SCARROW,2006).

Tão importantes quanto esses dois fatores para o desenvolvimento dos partidos políticos no século XIX foram certos aspectos institucionais e jurídicos vigentes à época, tais como as regras para a criação de partidos, o direito à livre associação, à liberdade de opinião, etc. Esses aspectos foram também responsáveis por determinar o quão favoráveis eram os ambientes institucionais para o desenvolvimento de uma política baseada em partidos nos países e ajudam a entender as diferentes trajetórias registradas neles. O exemplo mais evidente disso talvez seja o dos Estados Unidos, onde os partidos, a despeito da resistência dos *founding fathers*, estavam presentes na política desde os primórdios da democracia. E eles surgiram justamente a partir da necessidade de coordenação das elites eleitas imposta pelo sistema de representação previsto na constituição americana. Em um país no qual o sufrágio contemplava desde o início uma parte considerável da população¹⁵ e onde as liberdades civis e de associação eram valorizadas e resguardadas, como notava Tocqueville (1998), o surgimento de partidos caracterizados por grandes máquinas eleitorais não deve ser encarado como excepcional, mesmo para a época.

Mesmo em contextos menos propícios para os partidos políticos eles acabaram sendo um desenvolvimento natural da política e isso está diretamente relacionado, como visto, à importância adquirida pela representação política ao longo dos séculos XIX e XX. Isso não se deu por mero acaso, os partidos políticos foram as organizações que melhor desempenharam o papel de organizar a vida política em contextos onde os representantes eleitos pelos cidadãos tornaram-se paulatinamente mais poderosos e influentes nas decisões políticas. Segundo Melo (1994), eles tinham duas vantagens em relação às demais formas de organização e representação com as quais competiram nos primórdios de sua trajetória política: em primeiro lugar, eles ofereciam “uma alternativa

¹⁵ A Constituição americana não especificava os critérios para o sufrágio, deixando essa matéria para a legislação de cada estado. No geral, estavam aptos inicialmente ao voto os homens brancos livres e com algum patamar de renda, que costumava ser pouco restritivo, mas em alguns estados não havia critério censitário. Na década de 60 do século XIX o direito ao voto já havia sido expandido a todos os homens livres, na maioria dos estados, mas o voto feminino somente seria aprovado em 1920.

de ação coletiva” que podia abarcar contingentes expressivos da população; em segundo, eles podiam atribuir um caráter universal à representação que faziam na arena parlamentar, recorrendo à ideia de mandato virtual.

The parties initially grew out of need. The theoretical justification of the parties followed later. The argument that evolved in time was that political parties are indispensable to democracy. They fulfill functions that no other organization, then or now, could. [...] Political parties provided the critical linkage in any society whose ultimate power rests on elections. (CROTTY, 2006:25).

Manin (1995) descreve esse fenômeno em termos de uma transição entre um modelo de política puramente parlamentarista, para um modelo de “governo de partido” no qual as legendas se fixaram como elementos-chave na coordenação da disputa por cargos eletivos, o que na prática significou uma mudança profunda no próprio paradigma de representação. Se, inicialmente os parlamentares constituíam um grupo de notáveis, pertencentes à elite econômica e societária de um país e atuavam de maneira individualizada e pouco responsiva ao reduzido eleitorado, à medida em que os partidos ganharam centralidade, os vínculos de “identidade social e cultural entre governantes e governados” (MANIN,1995) decorrentes de sua atuação passaram a estruturar cada vez mais a política, a produzir uma representação muito mais intensa e a romper a resistência que a ideia de bem comum impunha a eles enquanto supostos elementos de fratura do corpo político. Nessa nova perspectiva, o voto não significava somente delegar um mandato a um representante autônomo como outrora, mas eleger um agente que representasse segmentos específicos do eleitorado, quer seja uma classe social ou um grupo unido em função de interesses compartilhados (KATZ, 2006).

A explicação para essa mudança reside, em parte, nos incentivos advindos da realização de eleições periódicas. Quando comparados às elites políticas atuando de forma fragmentada, os partidos se mostraram muito mais eficientes na condição de organizadores da competição por votos. Sua capacidade de formular programas e plataformas, promover ideologias e mobilizar setores do eleitorado, estabelecendo vínculos sociais duradouros, lhes conferiu vantagens tanto na arena eleitoral, como na esfera parlamentar. Ao atuarem de forma coordenada no âmbito legislativo, os membros de partidos além de serem representantes de preferências, tornaram-se também agentes capazes de formatar o debate político e conduzir as decisões segundo uma lógica de disputa partidária. Essa postura, assim como o que havia se verificado na arena eleitoral, suplantou o antigo modelo de representação individual e centrado na independência das

elites. Com efeito, é em virtude destes processos que se passou a definir o período iniciado a partir de fins do século XIX como “governo de partidos” ou “democracia de partidos” (MANIN, 1995) .

O termo identifica aquela que é justamente a diferença principal em relação aos regimes anteriores. No governo de partidos estes são os atores centrais a fazer o elo entre a sociedade e o sistema político configurando o que Sartori (1976) identifica como um “sistema de canalização” de preferências. Eles foram eficazes em desempenhar este papel, pois diferentemente de outros tipos de associação, eles se caracterizam pela orientação visando fins políticos específicos e bem definidos, fossem estes a implementação de um programa ideologicamente orientado ou o acesso a posições no estado para a distribuição de recursos (WEBER, 1991). Em ambos os casos - e frequentemente as duas metas estão associadas - o meio pelo qual eles procuram conseguir seus objetivos é justamente influenciando o aparato responsável pela implementação das decisões políticas, ou seja, o Estado. Essa premissa é consoante com a definição fornecida por Anthony Downs (1999) segundo a qual os partidos são atores maximizadores de voto e que têm como fim último a conquista do governo. No entanto, para o economista estadunidense, a formulação de plataformas políticas é apenas a estratégia que os partidos usam, enquanto atores racionais, para tentar ganhar eleições e não um fim em si mesmo.

A ascensão dos partidos na vida política está atrelada às transformações sofridas por eles em termos organizacionais e à expansão das funções que eles desempenham ao longo da história. Longe de serem organizações rígidas, os partidos responderam ao longo do tempo às transformações e aos desafios colocados pelos diferentes contextos sociais, institucionais e políticos com os quais se depararam. Nesse sentido, eles souberam exercer, com relativo sucesso uma das quatro dimensões que caracterizam o processo de institucionalização política segundo Huntington (1975), a adaptabilidade. Para tanto, tiveram que diversificar funções e modelos organizacionais. As próximas seções discutem esses dois aspectos.

2.1 Funções desempenhadas pelos partidos

As funções que foram tradicionalmente desempenhadas pelos partidos políticos podem ser divididas *grosso modo* em duas grandes categorias: funções representativas e funções procedimentais. No primeiro grupo estão as ações que se referem à relação

estabelecida entre o partido e a sociedade em geral e, com suas bases de maneira mais específica. O segundo grupo reúne as atividades que os partidos desempenham no âmbito das instituições políticas nas quais ocupam cargos quer sejam eletivos ou não.

A primeira função representativa é também a mais antiga e consiste na integração e mobilização dos cidadãos. Não se trata apenas da mobilização eleitoral, para que os cidadãos votem no partido, mas de uma relação contínua da legenda com os cidadãos visando conduzir o processo de inclusão dos cidadãos na política. A mobilização se destina a atingir três objetivos para o partido: reduzir as tensões sociais expressadas pelos grupos mobilizados, elaborar um programa a partir dessas tensões que possa contribuir para a obtenção de votos e estabelecer estruturas de grupos sociais nas quais o partido pode obter apoio no futuro (SIMON, 2003). Tal função foi particularmente importante no processo de desenvolvimento dos partidos europeus que, confrontados com a expansão do sufrágio ocorrida entre os sécs. XIX e XX, foram responsáveis por envolver os cidadãos, até então alijados da política, na vida pública e promoveram a inclusão política de parcelas significativas da população de seus países.

A segunda função é a de articular e agregar os interesses sociais e políticos em plataformas coerentes e que exprimam as tensões oriundas dos contrastes entre clivagens sociais. A ideologia tem um papel importante nesta função já que é a responsável por plasmar tais interesses em uma identidade que possa ser compartilhada tanto pelos membros do partido quanto por seus simpatizantes. Contudo, ela teve maior preponderância em contextos onde os partidos desempenharam a função de inclusão das massas na política. A partir dos anos 70 do século XX os partidos passam a realizar parcialmente essa função, já que sofrem concorrência de outras organizações sociais e ela passa a ser cada vez menos importante para eles.

No entanto, esta é atualmente e, cada vez mais, uma função compartilhada com outras associações e movimentos não partidários, bem como com os meios de comunicação. De fato, a função de articulação de interesses nunca foi um território exclusivo dos partidos, mas o que distingue a situação presente daquela que prevalecia no apogeu do partido de massas é que as associações e movimentos alternativos do passado operavam frequentemente sob a égide do partido. Nas democracias contemporâneas, pelo contrário, os canais de representação partidários e não partidários estão cada vez mais separados uns dos outros. E, embora a agregação de interesses possa ainda ser considerada importante, no sentido em que é ainda necessário conciliar a um nível político as reivindicações contrárias, tal é agora normalmente conseguido mediante a formulação de políticas públicas, mais do que por quaisquer meios de integração

organizacional ou de representação enquanto tal. De fato, nos nossos dias, a expressão de interesses e exigências populares ocorre frequentemente fora do mundo partidário, com os partidos a contentarem-se em captar simplesmente os sinais que emanam de outros contextos. Neste sentido, os processos de representação e mediação de interesses não parecem requerer necessariamente a existência de partidos (MAIR, 2003).

A terceira função diz respeito tanto à dimensão representativa quanto à procedimental. Trata-se da formulação de políticas públicas, uma atividade que tem sido desempenhada pelos partidos desde que os parlamentos começaram a ganhar maior poder na política. Também nessa função eles têm sofrido a concorrência de outros atores, tais como especialistas e a própria burocracia estatal. Nesse sentido, os partidos tendem a ser mais relevantes quanto mais “partidária” for a política em questão, ou seja, quanto menos as escolhas envolvidas na formulação de uma dada política pública forem de natureza técnica mais intensa será a participação dos partidos políticos nela.

A quarta função é desempenhada pelos partidos desde seus primórdios e consiste no recrutamento de lideranças políticas que exercem funções tanto dentro do partido, como nas instituições do estado, tanto em cargos eletivos, quanto em cargos administrativos. Crucial para o desempenho dessa tarefa é outra função partidária associada a ela, a da socialização. Este é o processo pelo qual os indivíduos tomam conhecimento e internalizam as regras, as normas e os valores inerentes ao comportamento político. A convivência experimentada no meio partidário confere aos indivíduos a formação necessária para se aprofundarem nas questões políticas e compartilhar dos “objetivos organizacionais do partido” (PANEBIANCO, 2005). É através da socialização partidária, que o partido forma seus membros que, ao seguirem uma carreira dentro da organização podem tornar-se lideranças e almejar a obtenção de cargos na estrutura do partido, ou concorrerem a cargos eletivos por ele. O papel de seleção de lideranças é especialmente importante no contexto democrático. Ao definirem a oferta de candidatos, os partidos formatam a competição eleitoral, bem como o perfil da elite política de um país.

A quinta função é também aquela na qual os partidos estão em maior evidência, a organização dos trabalhos no parlamento e no governo. Ela é, talvez, a principal atividade desempenhada na atualidade, juntamente com a disputa de cargos nos processos eleitorais. Embora tenha uma conotação altamente pública, dado seu alto grau de relevância, ela é considerada como função puramente processual (MAIR, 2003). É nesta dimensão que os partidos exercem o poder político em uma sociedade formando

governos, definindo e implementando políticas, aprovando leis e fiscalizando. Esta função pertence à categoria procedimental, mencionada anteriormente.

A análise das funções representativas e procedimentais revela a importância dos partidos políticos nas democracias contemporâneas. Embora existam organizações e meios concorrentes ao exercício de cada uma destas funções, os partidos políticos são as únicas instituições que, ao longo da história, foram capazes de exercê-las de maneira conjunta e articulada. Por isso, tornaram-se elementos indispensáveis para o funcionamento das democracias pluralistas modernas. Eles conjugam os dois pilares de sustentação desse tipo de regime: representação e governança. Isso é válido mesmo para o contexto contemporâneo, em que a chamada crise da representação resultou na erosão das funções ligadas à dimensão representativa. Contudo, conforme ressalta Mair (2003) os partidos ainda mantêm seu protagonismo nas funções processuais e essa situação tenderá a se manter, a menos que ocorra a emergência de um novo ciclo de mudança organizacional nas instituições partidárias. Fenômenos como esse ocorreram ao longo da história dos partidos políticos e podem acontecer novamente. A seção seguinte abordará a evolução dos modelos de partido ressaltando as características de cada um deles.

2.2 Modelos partidários através do tempo

Partidos políticos nem sempre tiveram o mesmo perfil. Ao longo da história eles apresentaram configurações organizacionais muito distintas que resultaram tanto de adaptações ao meio social e institucional no qual se encontravam, quanto de tentativas feitas por eles de moldar esse meio. Dessa forma, tomá-los como entes monolíticos que agem em função de objetivos predeterminados é uma abordagem demasiado reducionista e que ignora o fato de que partidos são formados por indivíduos com visões muitas vezes distintas, que ocupam posições dentro da estrutura do partido e que interagem entre si e com o meio externo à organização. Dessa forma, reconhecer a existência de mais de um tipo de partido requer, antes de mais nada, um olhar para dentro deles.

Panbianco (2005) constata a existência de dois “preconceitos” recorrentes na literatura sobre partidos políticos. O primeiro deles, o preconceito sociológico, consiste em interpretar os partidos como mero vínculo entre as demandas sociais e dos grupos por eles representados e o Estado. Sob tal perspectiva, os partidos nada mais seriam do

que manifestações das divisões sociais no âmbito do sistema político. Isso desconsidera que a relação entre o partido e seus partidários é uma via de mão dupla. Os partidos produzem, também eles, desigualdades em suas estruturas internas. São desigualdades organizativas que têm relação indireta com as desigualdades da estrutura social na qual eles estão imersos. O segundo é o preconceito teleológico e consiste em atribuir *a priori* alguns objetivos específicos aos partidos e derivar, a partir disso, suas atividades e suas características organizativas. Nessa perspectiva, a análise dos partidos é enviesada pela suposição de que tudo neles é orientado para determinado fim e que os elementos destoantes podem explicar seu eventual fracasso em certas ocasiões.

Partidos devem ser entendidos como organizações sociais que se distinguem não pelo fim ao qual se dedicam, mas pela forma como perseguem seus objetivos. Eles têm sido as únicas instituições organizadas para aceder ao poder através da disputa por cargos na arena eleitoral visando influenciar as decisões políticas. Essa natureza lhes impõe a tarefa de coordenar os interesses, ações e funções dos indivíduos que os integram, o que implica na adoção de modelos organizativos que sejam eficientes para resolver os dilemas que surgem a partir dessa realidade. Portanto, analisar e classificar as maneiras como eles se organizam e estruturam significa, em certo sentido, compreender as diferentes soluções que eles deram a esses dilemas ao longo do tempo.

Vários autores têm proposto modelos para explicar as tendências na evolução organizativa das legendas a partir de certos processos que seriam, em tese, universais a eles. Robert Michels em seu célebre *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy* (1911) afirmava que toda organização partidária inicialmente passa por uma fase de grande mobilização na qual ela encontra-se totalmente voltada para a realização da sua “causa”. Passado este primeiro momento, segue-se uma segunda fase que é decorrente do aumento das dimensões do partido e do seu processo de burocratização em que predomina uma maior apatia de seus inscritos. Nessa fase, os líderes partidários consolidam sua posição de destaque, e os objetivos do partido passam a ser menos a “causa” e mais a sua própria sobrevivência enquanto organização. A “lei de ferro da oligarquia” postulada por Michels refere-se justamente a este processo pelo qual uma organização que se torna mais complexa tem que inevitavelmente concentrar poder na mão de figuras-chave em sua estrutura organizativa as quais passam a exercer maior influência sobre as decisões tomadas pelo partido, relegando um papel secundário às bases. O autor baseia sua perspectiva no estudo de

caso do Partido Social Democrata Alemão, no qual ele observou a ocorrência desse fenômeno.

Uma perspectiva semelhante é proposta por Pizzorno (1980), para quem com o passar do tempo, partidos se burocratizam e rotinizam suas tarefas. De forma que, diversificando sua estrutura acabam por transitar de um sistema de solidariedade, no qual a organização se volta para um objetivo comum compartilhado por seus membros, para um sistema de interesses no qual os objetivos dos membros divergem. Isso determina a transição de um sistema calcado na cooperação entre seus membros, para um modelo baseado na competição entre eles dentro do partido.

Esta trajetória também é descrita por Panebianco (2005) em termos da institucionalização do partido, processo que é dividido em três etapas. Na primeira, o partido é caracterizado pela prevalência do “modelo racional”, no qual o partido se orienta para a obtenção da sua causa explícita e no qual a ideologia possui um papel fundamental; há o predomínio dos incentivos coletivos, em detrimento de incentivos seletivos; as lideranças têm grande independência e estratégia do partido é a de dominar e modificar o ambiente no qual está inserido. A segunda etapa consiste no processo de institucionalização, pelo qual a organização cresce e adquire complexidade em função de sua atuação e desenvolve regras de funcionamento interno. A etapa final é resultante desse processo, nela o modelo racional é substituído pelo “modelo do sistema natural”, no qual o objetivo predominante é a sobrevivência da instituição e a ideologia é mantida em estado latente, os incentivos seletivos tornam-se preponderantes como resultado da competição entre as lideranças partidárias, que vêm a sua liberdade de atuação restringida. O partido não mais tenta moldar o ambiente, mas adaptar-se a ele com vistas a facilitar sua sobrevivência.

De modo geral, estas três perspectivas apontam aquela que foi a tendência de desenvolvimento dos partidos ao longo do século XX e que transparece nos vários modelos de partidos que surgiram na literatura para tentar enquadrá-los. Esses processos de transformação comportaram modificações organizacionais que foram capturados com diferentes matizes por esses modelos.

2.3 Modelos organizacionais

O estudo dos partidos políticos se desenvolveu de maneira muito mais lenta do que o ritmo de transformação dos próprios partidos (SCARROW, 2006). Os modelos

tipológicos formulados ao longo do tempo sempre foram uma espécie de atualização feita *a posteriori* pelos analistas, tentando condensar as características mais distintivas dos partidos de seu tempo. Com frequência, a definição destes modelos foi realizada de forma comparativa, isto é, as novas tipologias eram criadas a partir do contraste com modelos propostos anteriormente. Se por um lado essa dinâmica proporcionou um conjunto vasto e diversificado de modelos e tipologias, por outro não houve uma acumulação de conhecimento capaz de produzir uma teoria geral e abrangente sobre a gênese, o desenvolvimento e, sobretudo, a transformação dos partidos políticos (KROUWEL, 2006). Um viés comumente apontado acerca dos modelos partidários é sua inspiração quase exclusiva nos contextos da Europa e dos Estados Unidos que limitou consideravelmente a capacidade de “viagem” (SARTORI, 1970) dos conceitos e sua aplicabilidade em outros contextos (GUNTHER & DIAMOND, 2003; KATZ & MAIR, 2002; KROUWEL, 2006; WOLINETZ, 2002;). Ademais, a grande maioria dos modelos formulados tende a focar primariamente os aspectos organizacionais dos partidos e relegar as demais possíveis distinções (origens, ideologia, estratégias, etc.) a um plano secundário, que é, em geral visto como consequência da configuração organizacional.

Krouwel (op. cit) aponta três métodos pelos quais os modelos de partidos foram formulados. O primeiro, de natureza mais taxonômica, consiste em elencar uma série de dimensões nas quais as organizações partidárias diferem entre si e formular tipos a partir do contraste dessas categorias. O segundo consiste em estabelecer gêneros primários de partidos e identificar linhagens de organizações que derivam de cada um destes gêneros. O terceiro, por fim, baseia-se na lógica dos tipos ideais, em que modelos abstratos de partido são propostos e dispostos em um plano contínuo no qual os partidos reais são posicionados de acordo com sua semelhança/proximidade com um dos tipos ideais. Mesmo sendo métodos diferentes, eles se destinam a captar características de partidos do mundo real, de modo que, muitas vezes, as tipologias resultantes lidam com os mesmos aspectos partidários com uma abordagem diversa.

2.3.1 Partido de Quadros

Partidos de quadros foram as primeiras ocorrências históricas de organizações voltadas exclusivamente para a atuação parlamentar em cargos eletivos. Nenhum modelo de partido condensou de forma tão exata a definição dada por Burke, ainda no

século XVIII, de legendas enquanto “grupos de homens unidos em função de sua concordância acerca de princípios comuns para perseguir o interesse nacional” como eles. Os partidos de quadros emergiram em contextos políticos proto-democráticos, nos quais a competição política era muito restrita tanto em termos dos critérios de elegibilidade, quanto de extensão do sufrágio e o exercício do poder estava, inicialmente, fora das instituições representativas. Eles surgiram a partir da união de membros da elite política dentro dos parlamentos e durante muito tempo estiveram circunscritos à esta arena, apresentando pouca ou nenhuma estrutura extra-parlamentar. Duverger (1980) afirma que os partidos de quadros se caracterizam por serem entidades pouco estruturadas e centradas nas elites que os compõem, as quais consistiam normalmente em membros de destaque nos contextos locais onde recebiam seus votos e para os quais voltavam sua atuação parlamentar. Por isso, não tinham incentivos para a construção de grandes estruturas partidárias, nem tampouco o cultivo de bases sociais. Em grande medida, a criação destes partidos se deu em função da necessidade coordenar decisões e votações no parlamento e não se orientou de acordo com critérios de clivagens sociais, mas segundo as divisões entre as elites políticas em torno de perspectivas políticas específicas.

Enquanto organizações de origem parlamentar, os partidos de quadros tinham boa parte de suas frágeis estruturas organizativas vinculadas aos gabinetes parlamentares de seus membros e às estruturas legislativas, sendo muitas vezes entidades de existência efêmera e intermitente que se organizavam sobretudo para o lançamento das candidaturas durante o período eleitoral e cuja lógica de funcionamento interno girava em torno do *cadre* composto pelos seus membros (DUVERGER, 1980). Seu traço sociológico mais distintivo diz respeito ao alto status social de seus integrantes que, no geral, já possuíam posições políticas de poder, mesmo antes da formação do partido, sobretudo no meio local no qual atuavam (KROUWEL, 2006). Com efeito, a atuação de seus membros nos respectivos distritos funcionava como uma espécie de segunda camada do partido, personificada na figura do candidato e seus apoiadores de modo que as disputas partidárias nos distritos eram na verdade disputas entre as distintas lideranças locais. É também nos distritos que os partidos de quadros angariavam os recursos para sua manutenção por via das doações feitas pelos apoiadores de seus representantes locais, além dos recursos provenientes dos próprios membros. A ampla autonomia de que gozavam os comitês locais desses partidos se

traduzia também na liberdade de gerir os recursos angariados, não existindo, portanto uma autoridade central suficientemente forte para determinar o uso desses recursos.

Também decorrente dessa fraqueza organizacional é a quase ausência de disciplina partidária, tendo-se em vista a ênfase e a importância que a dimensão local e as elites partidárias tinham dentro da organização. As funções de representação seguiam via de regra uma orientação individualista e voltada para os interesses de suas circunscrições eleitorais. Não por acaso eles também foram denominados como “partidos de representação individual” (NEUMANN, 1956). Isso era possível devido à natureza da política em seu período histórico, caracterizada pelo espaço limitado de disputa política e pelo escopo reduzido dos embates ideológicos e programáticos. Os partidos de quadros não compartilhavam, portanto de uma ideologia própria que os orientasse programaticamente. Uma vez eleitos, seus membros encontravam-se livres para exercer seu mandato de maneira independente e seguindo seu próprio juízo, sem terem que seguir as diretrizes formuladas pelo diretório central do partido.

Dentre funções partidárias apresentadas na seção anterior, os partidos de quadros se caracterizam por desempenhar apenas uma delas de forma contundente: a seleção de lideranças e candidatos. Esta era, na verdade, a sua principal função no nível local, no qual organizavam os processos de disputa entre suas elites para definir quem seriam os candidatos lançados. Dentro do parlamento, porém, ainda que os eleitos gozassem de ampla liberdade, as linhas partidárias muitas vezes se faziam sentir nas votações, principalmente aquelas que se referiam a disputa entre centralização versus descentralização do poder, que foi um dos principais eixos da disputa política “partidária” ao longo do século XIX em vários países da Europa e mesmo, como visto no capítulo 1, no Brasil. As demais funções de mobilização social, canalização de demandas e formulação de políticas públicas nunca integraram o rol de atividades desempenhadas pelos partidos de quadros quer seja em decorrência do contexto de baixo sufrágio e limitado poder conferido às instituições representativas em que operaram, quer seja devido à sua incipiência organizacional.

Produto de seu tempo, os partidos de quadros não sobreviveram às modificações que têm início a partir das últimas décadas do século XIX e o início do século XX, quando a expansão do sufrágio e o aumento do poder exercido pelo parlamento alteram o conjunto de incentivos que ditavam o tom do jogo político partidário. Para sobreviverem, os partidos teria que alargar o conjunto de funções que exerciam e,

conforme observado por Katz e Mair, os partidos de quadro não estavam aptos para este desafio:

With the expansion of the electorate from thousands to hundreds of thousands, raw numbers became a valuable political resource, and at the same time more elaborate organization became a necessity. For those interests whose potential strength lay in numbers of supporters rather than in the 'quality' of their individual supporters, notably the working class and fundamentalist Protestants, the elite party model was clearly inappropriate. (KATZ & MAIR, 2002:117)

2.3.2 O partido de massa

Os partidos que emergiram na esteira das transformações sociais e políticas que ocorrem na virada dos séculos XIX e XX na Europa eram radicalmente diferentes das legendas de notáveis abordadas anteriormente. Denominados “partidos de massa” por Duverger (1980), esse novo conjunto de legendas possuía um perfil organizacional inovador para a época e uma composição social muito mais abrangente e heterogênea. Diferentemente dos partidos de quadros que surgiram em âmbito parlamentar a partir da união de membros da elite política e social, os partidos de massa são entidades oriundas da sociedade, fundados na grande maioria das vezes por indivíduos sem experiência no exercício de cargos eletivos e provenientes de classes sociais mais baixas. Normalmente, o estabelecimento dos partidos de massa se deu em função da necessidade de mobilização de amplos segmentos da sociedade que eram, até então, alijados da política em função dos limites impostos ao sufrágio e de sua própria situação de exclusão social (KROUWEL, 2002).

Os fortes vínculos estabelecidos com grandes setores da sociedade, definidos por suas características sociais, religiosas ou étnicas, influencia o caráter ideológico e organizacional dos partidos de massa. A ideologia é necessária para que o partido possa fornecer a seu contingente de apoiadores uma visão coerente do projeto de futuro pelo qual se articula e atua. A primeira função da ideologia é manter a identidade da organização aos olhos de seus defensores; nesse sentido ela é um dos principais componentes dos incentivos coletivos fornecidos pelo partido a seus seguidores. Sua segunda função é ocultar a distribuição dos incentivos seletivos que as lideranças outorgam a setores ou membros específicos (PANEBIANCO, 2005). Ademais, a tarefa de mobilização social comporta em certa medida uma disputa entre os partidos que

atuam junto a um mesmo setor da sociedade, de modo que suas chances de sucesso em angariar o maior número de apoiadores estão diretamente vinculadas à forma como eles manejam e apresentam seu conteúdo ideológico em seu esforço de insular sua *classe gardeé* de possíveis influências contrárias à sua mobilização. Um exemplo dessa dinâmica pode ser encontrado na disputa entre o Partido Comunista Alemão e o Partido Social Democrata no período da República de Weimar, cujos embates e discordâncias doutrinárias e ideológicas acabaram por dividir a classe trabalhadora alemã. Tradicionalmente os partidos de massa têm sido muito identificados com os partidos de esquerda surgidos na Europa na primeira metade do século, vinculados aos movimentos proletários que surgiram com a ascensão do socialismo e do comunismo no continente, no entanto, vários autores apontam a existência de partidos de massa de outras orientações ideológicas. Notadamente, os partidos cristãos surgidos no início do século XX e que ganham relevância após a Segunda Guerra Mundial (KIRCHEIMER, 2012; GUNTHER & DIAMOND, 2003) e os partidos nacionalistas que foram contemporâneos e até certo ponto uma reação ao surgimento e ao ímpeto dos partidos socialistas.

A ênfase dada à mobilização política e à inclusão de grandes setores da sociedade demanda dos partidos de massa uma estrutura organizacional consideravelmente robusta e complexa para viabilizar a coordenação de suas atividades. Como não contavam com membros “notáveis”, detentores de um volume considerável de recursos em sua composição, os partidos de massa tinham que buscar garantir sua existência e manutenção através das pequenas contribuições que seus membros e seus militantes podiam fornecer. Para tanto, precisaram desenvolver uma extensa rede organizacional voltada para suas bases que fosse capaz de incluir seus militantes e filiados nas atividades do partido e que fornecessem a eles uma gama de serviços, oportunidades de socialização e fontes de informação que não estavam disponíveis em outros âmbitos. Em uma época na qual os meios de comunicação de massa davam ainda os primeiros passos, não existiam políticas de *welfare* e o acesso aos bens culturais era restrito, os partidos de massa ocuparam um espaço importante na vida de parcelas consideráveis da sociedade.

O conjunto de laços sociais perenes que resultou desse processo organizativo não ficou restrito à dimensão referente aos simpatizantes e militantes (*party on the ground*), mas foi acompanhado do desenvolvimento de uma estrutura burocrática e administrativa centralizada (*party in central office*) composta pelos principais líderes do

partido e por seus militantes profissionais. Era esta a instância responsável por coordenar as atividades do partido tanto junto à base, quanto de seus membros eleitos (*party on the public office*). Os partidos de massa foram os primeiros a dispor de um *staff* profissional operando de forma contínua e permanente, mesmo em períodos não eleitorais. Eram os membros da direção do partido que controlavam os rumos do partido, decidiam a alocação dos recursos, definiam as estratégias a serem seguidas e orientavam a atuação dos demais membros, tanto na base, como no exercício de cargos públicos. É precisamente a institucionalização da direção e da burocracia dos partidos de massa ao longo do tempo, que levará Michels (1911) a formular sua lei de ferro da oligarquia. Mas seu papel não era apenas de gerir a organização. Com frequência, eram as direções partidárias e os líderes os responsáveis por formular e modificar a doutrina do partido e controlar a forma como a ideologia era difundida. Nessa perspectiva, cumpriam uma função didática junto às massas ao proverem uma visão de mundo e socializa-las nas questões políticas, orientando-as quanto às perspectivas futuras.

Os partidos de massa apresentavam, portanto, uma estrutura hierárquica na qual a direção central desempenhava uma função primordial, coordenando inclusive a atuação de suas elites. Com frequência a ocupação de cargos era vista pelos partidos de massa como instrumental para a obtenção das metas decorrentes da “causa” do partido. Assim, a atuação dos membros eleitos estava subordinada às diretrizes do partido, demandando deles elevado grau de disciplina e coerência no exercício do mandato, que era visto como pertencente ao partido (e por extensão à *classe gadée* cujas demandas ele representava).

The Member of Parliament can no longer be seen as simply one of the party elite taking/serving his turn, but rather Member of Parliament has become a distinct organizational role. Moreover, within the ideology of the mass party, the role of the Member of Party, and hence the party in public office, is clearly to be subordinate to the membership organization. [...] In the mass party, the party in public office is instrumental to the achievement of the goals of the party organization. In this aspect, the party in central office has another function, that of supervising and controlling the party in public office on behalf of the party on the ground. (KATZ & MAIR, 2002).

Os partidos de massa tiveram uma rápida ascensão eleitoral, tornando-se forças políticas relevantes na maioria dos países europeus na primeira metade do século XX. Com sua grande capacidade de mobilização e robustez organizacional eles constituíram eficientes máquinas eleitorais e, com o aumento de suas bancadas eleitas, passaram a

influenciar o debate político em seus países. Esse fenômeno acabou surtindo efeito nos partidos que a eles se opunham, que se viram diante do imperativo de transformarem-se para não serem definitivamente superados, naquilo que Duverger (1980) definiu como “contágio pela esquerda” do sistema partidário. No entanto, a participação em eleições e a experiência dos partidos de massa ocupando cargos eleitorais e mesmo integrando governos acabaria por incentivar uma série de mudanças ao longo do tempo que alterariam a configuração desses partidos, abrindo caminho para a emergência de um novo modelo de organização mais adaptado às sociedades em rápida transformação que nasceram no pós-guerra.

2.3.3 O partido *catch-all*

As transformações sociais e políticas que possibilitaram o surgimento dos partidos de massa se consolidaram nos países europeus ao longo da primeira metade do século XX a despeito da ocorrência das duas Guerras Mundiais. Os processos de inclusão política e de construção de estados de bem estar social alteraram significativamente o ambiente no qual esses partidos atuavam. A emergência de uma nova classe média decorrente destes processos colocou os partidos diante do desafio de conquistar o apoio de atores novos e muito mais heterogêneos. Se no passado, os partidos de massa eram capazes de identificar os setores sociais excluídos que necessitavam de uma organização que os mobilizasse e representasse suas demandas específicas, agora se encontravam diante de um cenário muito mais complexo e competitivo. A nova estrutura social mostrava-se muito menos polarizada e as ideologias, que outrora serviram para demarcar identidades e posições perderam boa parte de seu apelo e de sua função heurística. Soma-se a isso a ampliação e rotinização da competição eleitoral que passa a adquirir centralidade na vida política e o surgimento da mídia de massa.

As respostas que os partidos deram a essa nova realidade foram identificadas primeiramente por Kirchheimer (op. cit.) que descreve a emergência de um novo tipo de legenda, o partido “pega tudo” ou *catch-all*. De acordo com autor, esses partidos orientam-se sobretudo em relação ao mercado eleitoral e refletem a alteração no padrão de competição política verificado no pós-guerra, de um modelo ideológico para um modelo centrado em interesses. A postura pragmática dos partidos *catch-all* é expressa pela ênfase dada por eles ao cálculo eleitoral voltado para a maximização de votos,

perspectiva que é corroborada pela definição de Downs (1999) de partido. Em parte essa postura é imposta pela própria lógica do sistema representativo, pois a formação de maiorias é um elemento necessário nas democracias modernas para que os partidos cheguem ao poder e se habilitem a empreender as transformações que prometem a seus apoiadores.

Para expandir sua base de votos, os partidos políticos tiveram que se flexibilizar do ponto de vista ideológico visando atrair uma parcela maior do eleitorado, de perfil mais moderado. Ademais, as elites políticas se fortalecem dentro do partido, uma vez que constituíam a sua face representativa e, portanto, aquelas que passam a representar a imagem da organização perante o eleitorado. Como consequência, os militantes, que constituem usualmente a parcela mais radical, perdem espaço dentro do partido que tenta projetar a imagem mais moderada possível. A tentativa de ampliação de seu eleitorado não implica no abandono total da *classe gardée* de um partido, mas este se vê obrigado a enfraquecer os vínculos identitários com suas bases originárias e a relativizar o peso que estas possuem em sua estrutura organizativa. Como resultado, a dimensão do partido nas bases (*party on the ground*) é consideravelmente reduzida nos partidos *catch-all*.

Outro ponto característico desse tipo de partido é a profissionalização de seus membros, em particular de suas elites políticas. Dado o contexto em que o eleitorado é fortemente influenciado pela comunicação de massa, na qual predominam os argumentos técnicos e a ênfase nas políticas públicas em detrimento de conteúdo ideológico, os partidos *catch-all* optam por apresentar argumentos e plataformas políticas calcadas em projetos específicos de governo e lançar candidatos de perfil tecnocrático que aparentem estar preparados para exercer um mandato. Isso representa outra mudança em relação aos partidos de massa: saem de cena os políticos orgânicos que encarnavam os valores ideológicos e possuíam vínculos identitários com as bases para dar lugar à figura do político eficiente e bom administrador da coisa pública, capaz de implementar políticas focadas para a resolução prática de problemas bem definidos. Um segundo efeito da profissionalização decorre da ampliação do escopo dos partidos que ao perderem suas amarras ideológicas ampliam a gama de políticas contempladas em suas plataformas e passam a recrutar membros com perfil mais heterogêneo como forma de atrair eleitores com interesses difusos.

O modelo *catch-all* tem valor heurístico porque distingue os partidos contemporâneos de seus correspondentes partidos de massa, comuns na transição dos

séculos XIX e XX. Contudo, não é tão eficiente para caracterizar os partidos modernos. A ideia por trás do conceito de *catch-all* é muito mais a de ressaltar um movimento que estava ocorrendo de forma mais ou menos generalizada em grande parte dos partidos ocidentais em meados do século passado, do que propriamente estabelecer uma tipologia. Dependendo da forma como o conceito é operacionalizado, ele pode abarcar tanto partidos orientados para a maximização de votos, quanto partidos centrados em líderes, quanto partidos centrados em grupos de interesse.

Panbianco (2005) desenvolve a ideia de Kirchheimer incluindo uma dimensão organizacional, ausente em sua formulação original. Ele articula para tanto, dois conceitos ideal-típicos de partido: o partido burocrático de massa e o partido profissional eleitoral. O primeiro é caracterizado pelo papel central de uma burocracia representativa ou eleita, forte relevância dos membros, liderança interna colegiada, financiamento por seus próprios membros ou por entidades vinculadas e ênfase na ideologia. Por outro lado, o segundo é caracterizado pela centralidade dos profissionais, sua orientação eleitoral, laços verticais fracos entre seus membros, o papel proeminente dos representantes eleitos, financiamento através de interesses organizados ou subsídios governamentais, e sua ênfase em *issues* ou interesses ao invés de ideologia.

2.3.4 O partido cartel

Uma das consequências da afirmação do modelo de partidos *catch-all* foi a progressiva consolidação de um conjunto de legendas que conseguiram conservar sua posição no poder durante um longo período em muitos dos países europeus (KROUWEL, 2002). Ao longo do tempo esse fenômeno se intensificou e os partidos foram cada vez mais sendo moldados pela sua experiência ocupando cargos no Estado. Particularmente, a predominância que o poder executivo passa a ter frente ao legislativo na maioria das democracias ocidentais direcionou o foco de desenvolvimento dos partidos políticos para a função de formulação de políticas públicas.

A definição desse novo desdobramento é o modelo de partido cartel, proposto por Katz & Mair (1995). O partido de cartel se define por sua relação com o estado, uma vez que, com o progressivo desalinhamento eleitoral e o enfraquecimento das clivagens sociais clássicas ao longo do século XX, não é mais possível para os partidos *catch-all* acompanharem as mudanças de preferência de um eleitorado agora livre de amarras partidárias. Incapazes de contar com a lealdade de um conjunto estável de

membros, os partidos passam a depender cada vez mais de fundos estatais para sua sobrevivência e manutenção. Partidos cartel disputam eleitorados ainda mais amplos e distintos do que seus correspondentes *catch-all*, realizam campanhas eleitorais de alto custo e fortemente focadas em elementos de marketing e propaganda, enfatizam suas capacidades administrativas e sua eficiência, possuem organização mais fluida e distante de seus eleitores. Ao invés de competir para conquistar o governo, tentando angariar apoio de todas as fontes possíveis, os partidos cartel se contentam em dividir poder com outras legendas. Seu foco principal é obter acesso a posições no Estado. Na visão de Katz & Mair (op. cit), partidos cartel não operam como intermediários entre a sociedade civil e o Estado (como era o caso dos partidos *catch-all*), mas tornam-se agentes do próprio Estado.

Do ponto de vista organizacional, o processo de cartelização dos partidos se reflete no deslocamento do centro de gravidade do partido em direção à sua face parlamentar (*party in public office*) em detrimento das demais. Um efeito disso é o aumento do staff partidário alocado nas instituições estatais, que em alguns casos acaba superando o número de empregados na própria administração do partido e isso se dá tanto em função da relevância adquirida pelas atividades da face parlamentar, quanto em função da dependência dos partidos cartel dos recursos públicos. Em decorrência dessa centralidade, os partidos cartel tendem a alocar mais recursos na contratação de consultorias profissionais para a provisão de expertise para seus membros eleitos, o que pode ter o efeito indesejado de despolitização da organização partidária, particularmente dos líderes e dirigentes em relação às elites que detém cargos públicos (KATZ & MAIR, 2002). No que se refere ao partido na base, esta tende a perder ainda mais sua relevância, uma vez que o partido passa a funcionar cada vez mais a partir do aparato estatal e a contar com mecanismos de marketing eleitoral e a utilizar mecanismos midiáticos como forma de se relacionar com o público e de obter votos. Ademais, a dominância da face governamental do partido sobre a direção reduz o peso dos militantes nas disputas de poder internas do partido, de modo que não há mais a necessidade de se buscar apoio nas facções internas da organização para tomar as decisões relativas a ela.

O processo de cartelização partidária tem efeitos também sobre o sistema partidário como um todo. A experiência de vários partidos no governo produz um efeito de socialização entre eles que, em geral, tem um efeito de convergência, o que faz com que o espaço para dissidência e oposição seja reduzido. A permanência no aparato

estatal acaba por criar uma divisão no sistema partidário entre as legendas que ocupam o governo regularmente e aquelas que permanecem alijadas dele. Estas últimas tendem a ser partidos pequenos que normalmente representam os extremos do espectro ideológico e ocupam espaços marginais do sistema político e partidário. Já os partidos que compõem o primeiro grupo acabam configurando o *mainstream* do sistema partidário e atuando em conjunto para blindar o acesso de outros atores à esfera governamental – essa é inclusive a origem do termo partido cartel.

Ainda que possa ser tomado como um modelo de partido, o partido cartel é muito mais uma construção ideal que condensa as características mais distintivas dos principais partidos políticos ocidentais nas décadas finais do século XX. Assim como o partido *catch all* foi elaborado para definir as transformações pelas quais as organizações partidárias passaram para se adaptar a uma sociedade de clivagens menos marcadas e absorver a experiência da competição eleitoral reiterada, o partido cartel fornece um modelo heurístico para a compreensão dos efeitos que a socialização dos partidos no governo e no aparato estatal tem sobre a estrutura e os membros das organizações partidárias. Dessa forma, indicam mais uma tendência de desenvolvimento do que propriamente uma classificação taxonômica dos partidos, de modo que nenhum partido existente incorporará *ipsis litteris* todos os traços do modelo.

2.4 Classificando os partidos segundo seus objetivos

Além das tipologias que têm como foco as características e as mudanças estruturais e organizacionais apresentadas pelos partidos políticos, há também outra forma de análise tipológica que enquadra as legendas a partir do objetivo que elas maximizam em suas estratégias políticas. Wolinetz (2002) propõe um esquema analítico que define três tipos ideais (*policy-seeking*, *vote-seeking* e *office-seeking*) aos quais os partidos tenderiam a se assemelhar em termos de seus objetivos e metas.

Um partido *policy-seeking* é aquele que tem como meta principal a implementação de uma política (ou conjunto de políticas). Eles correspondem à imagem “cívica” típica do que as pessoas normalmente pensam que um partido deveria ser em uma democracia liberal. Podem ser tanto partidos de programa abrangente, quanto partidos orientados para um único *issue*. Suas demandas podem ser logicamente articuladas em um programa, ou somente um agregado heterogêneo. Partidos da nova direita, bem como da extrema esquerda podem ser incluídos nessa categoria, pois ambos

têm objetivos programáticos bem definidos e centrais para seus membros. Legendas *policy-seeking* relegam a maximização de votos e a obtenção de cargos a um segundo plano e estão dispostos a prejudicar tais dimensões em nome da primeira.

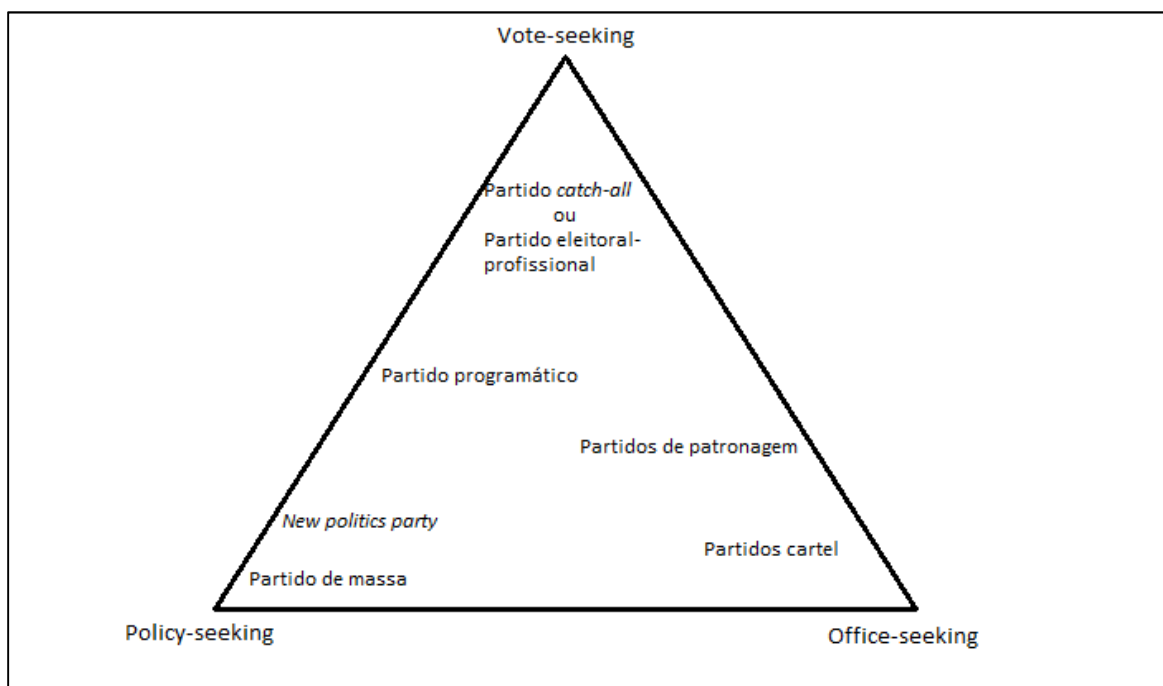
Um partido *vote-seeking* é aquele que dá ênfase à maximização de votos e à obtenção de cargos eletivos. O objetivo principal é vencer eleições, portanto políticas e posicionamentos ideológicos não são elementos rígidos, pelo contrário, são com frequência manipulados em função da disputa por segmentos do eleitorado. Legendas que enfatizam essa dimensão se aproximam da visão clássica de Downs (1999), para quem partidos são entidades caracterizadas pelo objetivo de maximizar votos. Em sistemas majoritários, esses partidos teriam uma organização interna quase corporativa, abrangendo em seu interior diferentes grupos sociais em “sub-legendas” como era o caso do PRI no México ou dos partidos uruguaios. Em sistemas proporcionais e multipartidários, esse tipo de partido assumiria uma organização próxima à do catch-all ou do partido profissional eleitoral. Seja como for, ele não terá uma estrutura tão robusta como os partidos *policy-seeking*, pois contam em larga medida com financiamento público e baseiam suas campanhas no trabalho de profissionais do marketing. Tipicamente, um partido que tenha essa orientação terá um staff pequeno composto por profissionais do partido, candidatos e candidatos em potencial. Contudo, esse staff pode incluir temporariamente outros membros, sobretudo em períodos eleitorais.

Um partido *office-seeking* está interessado primariamente em assegurar-se dos benefícios e prerrogativas de se ocupar cargos no governo, mesmo que isso implique a cessão de poder a outros atores ou um resultado eleitoral mais modesto. Isso se reflete em maior acesso a recursos de patronagem e de favores para suas bases eleitorais, por exemplo. No âmbito de um sistema partidário já estabelecido, um partido que priorize essa orientação opta por obter votos suficientes para poder participar de coalizões. Eles podem assumir várias formas, desde um pequeno partido formado por redes clientelistas atomizadas baseadas no fluxo de benefícios públicos que os membros eleitos conseguem assegurar para suas bases, até mesmo organizações que agregam várias lideranças com histórico de ocupação de cargos eleitorais e governamentais.

Essas três tendências estão presentes em todos os tipos de partido que existiram ao longo do tempo, se manifestando com maior ou menor intensidade em cada um deles. Assim, nos partidos de elite, a dimensão *office seeking* era a mais enfatizada sendo as demais funções residuais. Com o advento dos partidos de massa a dimensão *policy* ganha maior relevância, mas a busca por votos também tem uma importância no

âmbito da legenda. Partidos *catch-all* enfatizam a procura por votos e se valem das plataformas e programas de governo apenas como instrumento eleitoral. Partidos cartel, por sua vez, são mais *office seeking*, privilegiando o acesso aos cargos estatais através dos quais obtêm recursos e poder. Assim, é possível dispor os tipos de partidos em um plano trilateral no qual cada tendência ocupa um vértice cuja proximidade indica o grau em que ela é maximizada pelo partido (WOLINETZ, 2002):

Figura 1 – Modelos partidários segundo seus objetivos



Fonte: adaptado de Wolinetz (2002).

Essa classificação não pretende ser um esquema rígido nem exaustivo das categorias partidárias, no entanto, tem a vantagem de se articular em torno de elementos que são universais e inerentes às atividades e funções partidárias, quais sejam, a disputa por votos, a formulação e implementação de políticas públicas e o exercício dos cargos públicos. Isso permite sua aplicação em vários contextos distintos, além de ser suficientemente maleável para diferenciar partidos que, em outras perspectivas analíticas, seriam aglutinados dentro de uma mesma categoria.

2.5 Famílias de partidos

Outra forma de criar e definir modelos partidários é agregando as organizações em grandes famílias de acordo com suas características mais evidentes, visando formar

um grande *genus* dentro do qual as legendas podem apresentar algumas diferenças e compor subgrupos pertencentes ao mesmo *genus*. Esse é o método utilizado por Gunther e Diamond (2003) para definir cinco grandes *genus* de partidos que ocorreram ao longo da história e distribuir quinze “espécies” entre eles.

Os autores utilizam três critérios para a diferenciação dos partidos. O primeiro deles diz respeito à organização formal do partido que é enquadrada em um *continuum* entre os extremos robusto (*thick*) e incipiente (*thin*) no qual posicionam os *genus* e as respectivas espécies. Um partido que tenha desenvolvido uma grande estrutura organizacional, possua elevado número de filiados, disponha instituições secundárias próprias que atuem em outras áreas da sociedade conexas com as atividades do partido é uma organização tipicamente robusta. Legendas que detenham estrutura pequena, com poucos filiados e poucas ou nenhuma instituição que intermedeie sua relação com a sociedade são partidos de organização incipiente. O segundo critério envolve os compromissos programáticos feitos pelos partidos. As distinções entre o tipo de ideologia (quando há) mobilizada pelos partidos influenciam a sua forma de enxergar sua própria atividade política o que se reflete nas estratégias e no seu perfil de atuação. Ademais, os grupos sociais que os programas partidários pretendem representar também distinguem sua mensagem, suas propostas e políticas públicas. Assim, ainda que sejam partidos de massa, uma legenda socialista é muito diferente de uma nacionalista a despeito de seu perfil organizativo, por exemplo. O terceiro critério utilizado é o tipo de estratégia utilizado pelo partido para sua atuação e se divide em duas categorias: pluralista ou proto-hegemonico. No primeiro caso, o compromisso do partido com os valores e as regras de funcionamento da democracia é consolidado e eles são tolerantes em relação às legendas opositoras, aceitando os resultados eleitorais e prezando pela manutenção do regime político. No segundo caso, a ambição do partido em impor sua ideologia e seu programa leva-o a relegar o compromisso com as normas e instituições democráticas ao segundo plano.

Os autores então identificam os cinco *genus* principais de partidos: partidos de elite, partidos de massa, partidos “eleitoreiros” (*electoralist*), partidos étnicos e partidos movimento. Os três primeiros correspondem aos modelos já mencionados de partidos enquanto os dois últimos são desdobramentos relativamente recentes. Cada família por sua vez se ramifica em subtipos específicos. Partidos de elite se distinguem em função do vínculo com o eleitorado: tradicional ou clientelista. Partidos de massa possuem três categorias de distintas ideologias: socialistas, que se dividem entre classistas ou

leninistas; nacionalistas, que são pluralistas ou ultranacionalistas; e religiosos, que podem ser denominacionais ou fundamentalistas. Há três variantes de partidos eleitoreiros: partidos personalistas, partidos *catch-all* e partidos programáticos. Entre os partidos étnicos há duas categorias: os puramente étnicos que representam apenas uma etnia ou os congressuais, que representam mais de uma. Por fim, os partidos movimento se desdobram em dois grupos, os de esquerda libertária e os de extrema direita.

2.6 Mobilizando tipologias e conceitos para a análise

A transposição de modelos de partidos para o caso brasileiro não tem sido um campo fértil na ciência política nacional e a produção que se propõe a fazê-lo consiste, geralmente, de estudos de caso focados em um único partido. Em parte, isso é reflexo do diagnóstico amplamente compartilhado, da incipiência de nossas legendas e do “excepcionalismo” dos partidos brasileiros. Não obstante, a classificação dos partidos em tipologias é um esforço que pode gerar ganhos analíticos substanciais e permitir a produção e explicações mais acuradas para os fenômenos relativos aos nossos partidos. O valor analítico dos modelos partidários reside na sua capacidade de sintetizar não apenas a forma como estes se encontram estruturados em um dado momento do tempo, mas também em revelar as variáveis exógenas que condicionam tal configuração, bem como explicar e antecipar o tipo de atuação que essas organizações têm em função de suas características.

Dentre os estudos de caso que abordam os partidos nessa perspectiva destacam-se duas dissertações de mestrado. Dallagnol (2006) analisa a trajetória do PT à luz de sua ascensão ao poder em 2002 constatando o processo de oligarquização do partido e sustenta que ele transitou de um partido de massas para um partido *catch-all*. Melo (2013) analisa o PMDB desde suas origens durante a ditadura até o período atual enfatizando seus aspectos organizativos, programáticos e sua atuação e constata que o partido mudou de um modelo *catch-all* para um modelo cartel como forma de sobreviver e permanecer no poder durante a Nova República.

Coppedge (1997) realizando uma análise dos partidos políticos latino-americanos formula uma classificação baseada em duas dimensões que, de acordo com o autor, consistem as duas principais clivagens no continente: secular-religiosa e esquerda-direita. Assim, coletando opiniões de especialistas em cada país ele aloca as legendas brasileiras que existiram entre 1945 e 1994 em nove categorias: Partidos

cristãos de centro, partidos seculares de direita, partidos seculares de centro-direita, partidos seculares de centro, partidos seculares de centro-esquerda, partidos seculares de esquerda, partidos personalistas e partidos em outra categoria. Três categorias concentram mais da metade dos partidos incluídos no estudo: seculares de centro direita, de centro e de centro esquerda. Há também uma quantidade expressiva de partidos que não foram enquadrados em nenhuma das categorias. Dentre os pequenos partidos incluídos nessa dissertação o autor classifica o PSC como partido cristão de centro e o PTC como partido personalista. PMN, PT do B e PRT, precursor do atual PRTB, embora incluídos no trabalho, não são classificados em nenhuma categoria.

O estudo de Dantas e Praça (2004) sobre o padrão de coligações dos pequenos partidos nas eleições municipais de 2000 divide os partidos entre dois grupos ideológicos: esquerda e direita. Integram o primeiro apenas PSTU, PCO e PCB e os demais partidos compõem o grupo da direita. Os autores não especificam os critérios segundo os quais definiram essa divisão e reconhecem que a incipiência dessas organizações dificulta seu enquadramento, mas apontam coerência ideológica nas coligações realizadas pelos partidos de esquerda, ao passo que as de direita possuem um perfil muito pragmático de coligações, aliando-se a grandes partidos de direita, centro e esquerda em proporções semelhantes.

A dificuldade de encaixar os pequenos partidos brasileiros em modelos e tipologias existentes deriva, em parte, do baixo nível de institucionalização e estruturação organizativa dessas legendas. Como visto neste capítulo, boa parte dos principais modelos formulados pela literatura se concentram nos aspectos organizacionais para diferenciar os tipos de partido. No entanto, as legendas contempladas neste estudo são consideradas pequenas dentre outros motivos porque suas estruturas organizacionais são comparativamente menores e frágeis, o que impede que se estabeleça entre elas distinções significativas sob essa perspectiva. Nas páginas que se seguem os pequenos partidos serão analisados quanto a sua origem, seu perfil organizativo e sua ideologia. Em sequência, será proposta uma tipologia específica que possibilite a sua distinção.

2.6.1 Origem

O momento fundacional de um partido constitui a primeira das conjunturas críticas que determinam sua evolução. A forma como ocorre a articulação de indivíduos,

setores societários e interesses para a criação de uma legenda influencia as decisões que irão dar a primeira “modelagem” da organização e alguns de seus efeitos tendem a se perpetuar ao longo de sua história, mesmo com as modificações e transformações que são inerentes ao processo de desenvolvimento organizacional (PANEBIANCO, 2005). Contudo, a análise da gênese de um partido não deve ser encarada de forma determinista. Com frequência, partidos que possuem origens semelhantes acabam apresentando desenvolvimento muito distinto, mesmo operando no mesmo ambiente.

Central para entender o peso da gênese de um partido é identificar os grupos sociais e políticos que se aglutinaram para dar início a sua organização. A literatura tem se apoiado fortemente na distinção proposta por Duverger (1980) entre legendas com gênese intra-parlamentar e as de origem extra-parlamentar. No primeiro caso, trata-se de partidos que surgem a partir da junção de elites políticas já consolidadas, detentoras de mandato e atuantes no parlamento que se unem em para promover com maior eficiência seus objetivos, quer seja porque não conseguiriam obtê-los atuando isoladamente, quer seja porque não tinham o espaço, a liberdade e os recursos necessários para tanto em seus partidos anteriores. Partidos de origem extra-parlamentar, por sua vez, são fundados por indivíduos e grupos sociais externos à esfera política institucional. São organizações oriundas da sociedade civil e refletem muitas vezes um esforço coletivo de mobilizar grupos politicamente excluídos (KROUWEL, 2006). Os partidos de elite são tipicamente apresentados como exemplo da primeira modalidade, enquanto os partidos de massa ilustram perfeitamente a segunda. Essa distinção não é tão precisa no que se refere a modelos como o partido *catch-all* e o partido cartel que são, na verdade, evoluções de organizações já existentes. Os primeiros originaram-se, em sua maioria, dos partidos de massa a partir de sua profissionalização e ampliação do eleitorado; os últimos resultam da socialização dos partidos no poder e da criação de vínculos entre eles e o aparato estatal. Panebianco (op.cit) argumenta que mais importante do que o *locus* de origem do partido, é sua forma de se expandir que pode ser realizada por penetração, quando o “centro” do partido controla e dirige o processo de desenvolvimento da “periferia” ou por difusão, quando várias subunidades organizadas por elites políticas locais se unem para formar um partido. O autor também afirma que ambos os métodos podem ser empregados no desenvolvimento organizacional de um partido.

Em ambos os casos, as distinções entre as origens partidárias afetam especialmente a intensidade com que os partidos irão se institucionalizar ao longo do

tempo. Partidos com origem extra-parlamentar tenderão a apresentar um grupo maior de integrantes e a se apoiarem em uma base social bem definida e ampla, o que demandará o desenvolvimento de mecanismos internos de gestão da relação entre seus líderes e as bases, de formas de participação interna e uma estrutura administrativa mais robusta. Partidos de origem parlamentar, por serem fruto de lideranças já consolidadas, tenderão a apresentar perfil organizativo mais incipiente dando liberdade de ação às elites e dispensando o desenvolvimento de mecanismos de relação com as bases, que serão pouco expressivas. Ademais, as fontes de recursos, pelo menos no momento fundacional, serão diferentes. Partidos de origem parlamentar tendem a contar mais com dinheiro de fundo partidário e outras fontes estatais, ao passo que seus congêneres de origem extra-parlamentar buscarão recursos em fontes não-estatais.

No atual sistema partidário brasileiro há legendas que apresentam ambos os tipos de origem. Como visto no primeiro capítulo, predomina no país uma atitude pragmática das elites políticas nacionais em relação à criação de novos partidos políticos que se reflete na considerável fragmentação de nosso sistema partidário e no expressivo número de legendas criadas nos quase 30 anos de nossa experiência democrática. Ao longo deste período, a criação de partidos no Brasil pareceu seguir a lógica proposta por Duverger (1980) que vincula a gênese partidária aos incentivos advindos do sistema eleitoral, ao qual as elites políticas responderiam com a criação de partidos adequados ao padrão de competição política. Nessa perspectiva, os atores políticos agem voltados para a obtenção do poder e a gênese partidária é muitas vezes intermediada pelas instituições políticas.

No caso específico dos pequenos partidos brasileiros, essa parece ter sido a lógica por trás da criação da maior parte deles, pelos menos se levarmos em conta sua história e o contexto em que eles surgiram.

Fundado em 1985, o PSC é o partido mais antigo incluído neste estudo e o único dentre os pequenos fundados antes da Constituição de 1988 que apresenta continuidade institucional, tendo mantido até hoje sua sigla e sem ter sofrido dissidências ou interrupções. Obteve seu registro definitivo em 1990 quando já contava com três deputados federais eleitos. O partido foi fundado por Vitor Nösseis, que permanece até hoje como seu presidente, na esteira do fracassado Partido Democrático Republicano, cuja criação foi uma tentativa do ex-vice-presidente Pedro Aleixo de criar um terceiro partido durante a ditadura reunindo quadros da antiga UDN. O legado de Aleixo é celebrado pelo partido em suas publicações oficiais. Em seu começo, o PSC

reuniu, portanto, quadros políticos já estabelecidos e tradicionais, e ainda que nenhum deles detivesse mandato, pode-se afirmar que sua origem é parlamentar.

O atual PTC foi fundado em 1985, com o nome de Partido da Juventude pelo advogado Daniel Tourinho, ex-membro do PDT. Tourinho, que é o atual presidente do partido, foi apresentado a Fernando Collor de Mello em 1987 e desse encontro surge o projeto de candidatura que levará Mello à Presidência da República nas eleições de 89, ano em que o partido altera seu nome para Partido da Renovação Nacional (PRN), considerado de maior apelo eleitoral. O partido obtém o registro definitivo em 1990 e muda novamente de nome, para o atual Partido Trabalhista Cristão, em 2000. Além de Collor, o partido contou desde seus primeiros anos com nomes como Itamar Franco, Helio Costa e Renan Calheiros. É um partido que também tem origem parlamentar.

O PSDC surge em 1985, como Partido Democrata Cristão, tendo como principal fundador José Maria Eymael, que permanece como atual presidente. O partido é herdeiro do antigo PDC que existiu entre 45 e 64 e havia sido fundado sob inspiração do movimento democrático cristão que surgiu no pós-Guerra na Europa e que resultou na criação de vários partidos de expressão como a União Democrata Cristã, na Alemanha e a Democrazia Cristã, na Itália. Após sua refundação, o partido permanece como PDC até 1993, ano em que se funde com o PDS para formar o PPR. Insatisfeito com essa mudança, Eymael funda o PSDC em 1996, obtendo o registro definitivo em 1997. À época de sua fundação o partido não contava com nenhum membro no Congresso e embora alguns políticos de carreira tenham participado de sua fundação, pode ser considerado um partido de gênese extra parlamentar.

O PMN foi fundado em 1984 como Movimento pela Mobilização Nacional que defendia as bandeiras da reforma agrária e da autonomia econômica dos países da América Latina. A tentativa de transformá-lo em partido foi um longo processo de articulação do partido com lideranças políticas em vários estados brasileiros para cumprir os requisitos da legislação que regulamentava a criação de partidos. Em 1989 o TSE suspende o registro provisório do partido pela não realização de convenções em seus diretórios. O processo de criação é retomado no mesmo ano, com a expansão de novos diretórios. No pleito de Outubro do ano seguinte o partido elege um senador pelo estado do Amapá e um deputado federal em Sergipe e obtém o registro definitivo junto ao TSE no mesmo ano. O PMN é um exemplo de partido que se originou a partir da costura de várias elites locais para criação de uma legenda nacional, ilustrando o

desenvolvimento por difusão (PANEBIANCO, 2005). Trata-se de partido de origem extra parlamentar.

O PRP surge em 1989, organizado por Ademar de Barros Filho com o intuito de retomar o legado político de seu pai que fundara o partido homônimo no período democrático pré-64. Participam de sua fundação outros políticos oriundos do PMDB e do PDS. O partido obtém seu registro definitivo em 1991. Tem origem parlamentar.

O PCB é o partido mais antigo em atividade no país, originou-se em 1922 com a realização do primeiro congresso do partido e durante vários momentos em sua história foi posto na ilegalidade. Em 1962 a legenda se divide após a denúncia dos crimes de Stalin, dando origem ao atual PCdoB. Durante a ditadura permaneceu na clandestinidade. Com o fim do período autoritário, volta a legalidade em 1987 apresentando-se apenas como uma sombra do que fora outrora. Dividido internamente e perdendo espaço nos sindicatos para o PT, o partido se transforma em PPS em 1992 após a queda da União Soviética, que durante todo o século XX sustentara sua existência. Contudo, setores do partido inconformados com a mudança retomam a antiga sigla em 1993, obtendo registro definitivo em 1996. É um partido de origem extra parlamentar.

A fundação do atual PRTB ocorre em 1985, como Partido Trabalhista Renovador (PTR), sob a liderança de Levy Fidelix, seu atual presidente e reunindo políticos egressos do PDT e do PMDB sobretudo do Rio de Janeiro. O partido reivindica suas origens no Movimento Trabalhista Renovador, uma dissidência interna do PTB surgida em 1959 que tinha como líder o deputado Fernando Ferrari e se opunha ao “getulismo” do partido à época. Em 1994 o partido se funde com o Partido Social Trabalhista, dando origem ao atual PP. Fidelix, reunindo dissidências do antigo PTR funda, em 1995 o PTRB que adotaria seu atual nome e sigla um ano depois, quando obteria o registro definitivo. Pode ser considerado um partido de origem extra parlamentar.

O PSTU é fundado em 1994 por integrantes da Convergência Socialista, tendência interna do Partido dos Trabalhadores de inspiração trotskista que rompe com o partido por discordar de seus rumos à época. Em sua fundação, o partido também agregou membros de outras organizações de esquerda como o Partido Libertação Proletária (PLP) e integrantes brasileiros da Liga Internacional Trabalhista – Quarta Internacional (LIT-QI). O partido, cujo registro provisório em 1992 se deu ainda com o nome de Partido Revolucionário dos Trabalhadores (PRT) muda para o atual nome em

1996, obtendo seu registro definitivo no ano seguinte. É um partido de origem extra parlamentar.

Outra legenda surgida a partir de uma dissidência do PT é o PCO, fundado em 1995 por membros da tendência Causa Operária, expulsa do partido em 1991. Suas origens remontam ao grupo clandestino Organização Socialista Internacionalista, surgido na década de 80 e responsável pela edição do periódico *Causa Operária*, que daria nome ao atual partido e ainda é editado por ele. A organização passa a integrar o PT onde permanece até sua expulsão. É um partido de origem extra parlamentar.

O PTdoB surge em 1989 a partir de uma dissidência do PTB, obtendo seu registro em 1994. Seu principal articulador foi o empresário e político mineiro Tibelindo Soares Resende, pai do atual presidente da legenda Luiz Tibé. É um partido de origem extra parlamentar.

O PHS surge em 1990 inicialmente como Partido Solidarista Libertador. O partido remete suas origens ao movimento solidarista, uma corrente do catolicismo brasileiro da década de 60. Após a ditadura, seus fundadores se articularam dentro do PSC, mas deixaram a legenda quando esta optou por apoiar a candidatura de Collor em 89. Em 1990 é fundado o PSL que, no entanto não consegue obter registro definitivo e é dissolvido. Seus membros voltam a se articular novamente em 1995, fundando o Partido Solidarista Nacional que em 2000 adota o atual nome. É um partido de origem extra parlamentar.

A fundação do PTN ocorre em 1995, por iniciativa do secretário municipal da prefeitura de São Paulo durante o governo de Jânio Quadros entre 1986 e 1989, Dorival de Abreu que permaneceria seu presidente até falecer em 2004. O partido é uma tentativa de resgatar o nome do antigo PTN que teve Jânio como grande expoente nas décadas de 50 e 60, adotando inclusive a vassoura, característica da campanha de Quadros à presidência em 1959, como seu símbolo. Obtém o registro definitivo em 1996. É um partido de origem extra parlamentar.

O PSL nasce em 1994 e obtém seu registro definitivo em 1998. O partido é presidido pelo empresário e dirigente de futebol Luciano Bivar que também foi candidato à Presidência da República pelo partido em 2006. É um partido de origem extra parlamentar.

O PRB nasce em 2003 com o nome de Partido Municipalista Renovador (PMR), sendo inicialmente organizado pelo deputado estadual Carlos Alberto Rodrigues (até então membro do PL-RJ). O partido se formou, em grande medida com egressos do PL

ligados à Igreja Universal do Reino de Deus, que tradicionalmente estiveram abrigados nesta legenda, mas que começaram a perder espaço dentro dela. O PMR obtém registro definitivo em 2005 e partido muda de nome para abrigar o então Vice-Presidente da República José Alencar em 2006 que concorreu à reeleição pela sigla no mesmo ano. É um partido de origem parlamentar.

O mais novo partido dentre os incluídos neste estudo é o PSOL, surgido em 2004 por iniciativa de grupos dissidentes oriundos do PT, notadamente a então senadora Heloísa Helena e os deputados federais Babá, Luciana Genro e João Fontes descontentes com os rumos do partido no governo do país. Além de membros do PT, o partido também aglutinou em sua gênese setores dissidentes do PSTU, membros de diversos movimentos sociais, intelectuais da academia e coletivos do movimento estudantil. O partido, que obtém registro definitivo em 2005, já nasce com representação na Câmara e no Senado e, apesar de se ancorar em grupos sociais externos e, mesmo, marginalizados politicamente, pode ser considerado de origem parlamentar.

Como é possível constatar, os pequenos partidos apresentam ambas as modalidades de gênese partidária (DUVERGER, 1980) constituindo um grupo bastante heterogêneo com dinâmicas de formação bastante variadas que incluem partidos que surgem por iniciativa de *outsiders* do mundo político, legendas criadas devido à dissidências partidárias, outras como tentativas de resgate de legendas passadas, sobretudo do período 45-64, ou em decorrência de fusões de legendas já existentes. O quadro 3 apresenta um resumo esquemático da origem dos pequenos partidos com a data de fundação, a forma como surgiram e a classificação do tipo de origem. A categorização do surgimento dos partidos busca resumir as dinâmicas básicas encontradas na gênese das legendas estudadas, ainda que sob o preço de perder parte da riqueza de informações nas narrativas de gênese dessas legendas. Da mesma forma, a classificação dos tipos de origem leva em consideração a posição dos atores-chave na fundação do partido. Assim, as legendas que surgem da iniciativa de atores políticos já estabelecidos e cuja articulação se dá em função de sua experiência e presença nas instituições políticas enquadram-se na categoria origem parlamentar. Aquelas em que não houve participação significativa de membros da elite política na sua criação foram classificadas como extra-parlamentares, mesmo que por ventura contassem com algum membro ocupando cargos eletivos em sua fundação.

Quadro 3 - Origem dos pequenos partidos

Partido	Ano de fundação	Surgimento	Tipo de origem
PCB	1922	Fundado por militantes de movimentos trabalhadores	Extra parlamentar
PMN	1984	Articulação de quadros políticos baseada em movimento político.	Extra Parlamentar
PSDC	1985	Retomada de antiga legenda	Extra parlamentar
PRTB	1985	Articulação de quadros políticos baseada em partido prévio	Extra parlamentar
PTC	1985	Articulação de quadros políticos baseada em partido prévio	Parlamentar
PSC	1985	Articulação de quadros políticos baseada em partido prévio	Parlamentar
PRP	1989	Retomada de antiga legenda	Parlamentar
PT do B	1989	Criado por iniciativa de outsider político	Extra parlamentar
PSL	1990	Criado por iniciativa de outsider político	Extra parlamentar
PHS	1990	Articulação de quadros políticos baseada em movimento político.	Extra parlamentar
PSTU	1994	Dissidência do PT baseada em correntes internas sem expressão parlamentar	Extra parlamentar
PCO	1995	Dissidência do PT em correntes internas sem expressão parlamentar	Extra parlamentar
PTN	1995	Retomada de antiga legenda	Extra parlamentar
PRB	2003	Dissidência do PL	Parlamentar
PSOL	2004	Dissidência do PT articulada por um grupo de parlamentares	Parlamentar

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pelos próprios partidos e pelo TSE.

Em primeiro lugar, chama atenção o fato de um número considerável desses partidos remeterem suas origens a legendas ou movimentos que existiram no período anterior à ditadura militar. Ainda que do ponto de vista institucional a maioria não represente de fato uma continuidade pós-ditadura desses partidos, sua intenção ao evocarem esse passado é, muitas vezes, garantir legitimidade à organização apropriando-se de um legado institucional que consideram relevante, além de instrumentalizarem os significados associados aos partidos e líderes do passado. Dessa forma, garantem também um arcabouço ideológico e programático do qual podem lançar mão para se promoverem. Situação diferente é aquela dos partidos que se constituem através da articulação de quadros políticos que tiveram experiências prévias em partidos ou movimentos políticos. Esse processo reflete, geralmente, as várias

tentativas que as elites políticas fizeram até conseguirem consolidar minimamente uma legenda a partir da qual possam atuar e também as escolhas que elas fazem em determinados momentos do desenvolvimento organizativo da legenda. Os partidos que surgem como dissidências de legendas maiores, notadamente do PT, têm em comum o fato de terem se convertido em facções, ou tendências, internas nos partidos que os abrigaram antes de sua saída. Quando as divergências entre a coalizão dominante do partido e a facção são fortes o suficiente para que esta avalie que seus objetivos organizativos já não são compatíveis com os atuais rumos do partido e/ou quando tais divergências resultam na diminuição da influência da facção nos jogos de poder internos, prejudicando seu projeto político, ocorre a dissidência, quer por abandono voluntário ou por expulsão.

Ainda que seja um elemento crucial na história de um partido político, sua fundação não é a única dimensão que o define. Prova disso é o fato de que o contingente de partidos analisado apresenta organizações com processos de criação semelhantes, mas que possuem origens e backgrounds totalmente diversos. A dicotomia parlamentar/extra parlamentar é demasiado reducionista para explicar por si só a variedade de partidos, especialmente no caso dos pequenos partidos brasileiros. É necessário, portanto olhar para a forma como eles estão estruturados enquanto organização.

3.4.2 Organização

A dimensão organizacional dos partidos políticos é, talvez, o aspecto mais abordado pelos estudiosos do tema. Krouwel (2006) afirma que as principais distinções dos diferentes modelos partidários se devem, em primeiro lugar, às diferenças organizacionais registradas pelos autores. Isso não ocorre por mero acaso; a dimensão organizacional de um partido, condensada em sua estrutura administrativa e em suas regras de funcionamento, constitui geralmente seu aspecto mais facilmente apreensível. Particularmente no caso das legendas europeias a dimensão organizacional foi um fator relevante para diferenciá-las na transição dos modelos de quadros para os modelos de massa, mas também no processo em direção às legendas de tipo catch all.

Vários são os aspectos envolvidos nessa dimensão analítica que inclui diversos indicadores tais como: o número de membros, a dispersão territorial, o grau de participação interna e a importância das bases, o tipo de relação entre líderes e

militantes, o grau centralização do poder decisório, o perfil das lideranças, as fontes de financiamento, dentre outros.

Dentre essas inúmeras possibilidades analíticas, três eixos se destacam como fundamentais para diferenciar os partidos e entender a atuação e o funcionamento interno da organização: o número de filiados, o grau de centralização/dispersão do poder decisório e as fontes principais de recursos com os quais a organização se mantém.

A quantidade de membros do partido é um dos principais motores de seu desenvolvimento institucional. Ela é um dos indicadores da extensão do apelo do partido junto à sociedade, de sua capacidade de mobilização e do peso que a base (*party on the ground*) pode exercer nos jogos internos de poder da organização. Nesse sentido, quanto maior for o número de filiados, mais complexos tenderão a ser os jogos de poder verticais dentro do partido uma vez que os líderes poderão distribuir os incentivos coletivos e seletivos entre um contingente maior de membros os quais, por sua vez têm maior influência nos rumos do partido, dado seu número. Uma grande quantidade de filiados também é indicativa do enraizamento do partido já que para angariar seguidores, a legenda tem que estar presente e atuar em vários âmbitos da sociedade buscando estabelecer vínculos mais perenes com esses setores.

O grau de centralização decisória dentro de um partido é dado pela quantidade de poder concentrada em níveis hierárquicos superiores em relação aos níveis inferiores e se desdobra essencialmente em dois aspectos: o grau de influência que os não-líderes (filiados ou delegados) têm nas decisões tomadas e o grau de autonomia que os órgãos locais ou regionais têm em relação aos órgãos superiores. Partidos que apresentem poucos mecanismos de participação de seus filiados nas decisões relevantes e/ou muitos dispositivos de intervenção e veto das instancias superiores sobre as inferiores, por exemplo, serão altamente hierárquicos e suas lideranças nacionais terão ampla margem de manobra para ditar as decisões dos órgãos subordinados. Partidos que propiciem meios para a participação de seus filiados e/ou garantam maior autonomia de suas unidades subordinadas tenderão a funcionar de forma mais horizontal. A discussão acerca da centralização decisória se refere ao dilema enfrentado por toda organização partidária do *tradeoff* entre eficiência e representatividade. Se, por um lado uma estrutura decisória hierárquica e centralizada garante maior controle e coesão das decisões, restringe potencialmente sua legitimidade perante os setores excluídos. O caso oposto em que um partido possua uma estrutura horizontal e descentralizada pode

produzir decisões mais representativas e legítimas, mas sob o custo potencial de perda de foco e de maior incerteza.

O financiamento do partido determina, entre outros aspectos, o grau de autonomia que ele dispõe em relação ao ambiente em que atua, bem como os setores societários que podem exercer influência sobre ele. Há três fontes distintas de financiamento que podem ter efeitos diferentes sobre os partidos: contribuições dos militantes e membros, subsídios estatais ou organizações externas (grupos de interesse, empresas, etc.). No primeiro caso, o partido se mantém graças aos recursos arrecadados junto à sua base através de doações voluntárias, venda de material partidário, de publicações, etc. Um partido com esse perfil terá incentivos para adotar um perfil programático e cultivar a identidade partidária que mobiliza seus adeptos, gerando assim os incentivos coletivos que os mantenham ao longo do tempo. No segundo caso, o partido é financiado pelos recursos assegurados pelo Estado, e os incentivos gerados por esse perfil tendem a causar a cartelização do partido que passará a depender dos vínculos do estado e dos recursos advindos dele. No último caso, a presença de entidades financiadoras externas torna o partido independente tanto de suas bases, quanto do estado e os incentivos são para que o partido se torne um agente dos interesses da organização financiadora na esfera política. Longe de serem modalidades excludentes, é provável que as lendas apresentem mais de uma ou mesmo todas estas formas de financiamento, nesse caso, os incentivos mais fortes serão determinados pela fonte que tiver maior importância para a organização.

Em relação ao primeiro eixo, os pequenos partidos possuem uma quantidade de membros muito pequena em relação aos maiores partidos. A tabela 3 mostra o número de filiados desses partidos em maio de 2014 e o percentual que eles apresentam sobre o total nacional de filiados a partidos políticos. Como se pode ver, juntos os pequenos partidos aqui analisados reúnem 15,38% dos eleitores que são filiados a algum partido político no Brasil. Se levarmos em consideração que eles representam cerca de 60% das legendas no país temos uma ideia do espaço reduzido que eles ocupam no sistema partidário brasileiro, atraindo relativamente poucos adeptos. Ainda que esses números sejam pequenos se comparados a aqueles apresentados por legendas maiores, cabe lembrar que nenhum destes partidos supera individualmente o somatório de todos os pequenos partidos juntos. O baixo número de filiados é indicativo da baixa capacidade de mobilização desses partidos, o que pode ocorrer em virtude de vários fatores, dentre os quais o limitado apelo de suas ideologias e suas bandeiras políticas, a ausência de

quadros políticos de relevo, a estrutura e o volume de recursos comparativamente menores para a realização de campanhas, a menor capilaridade no território nacional e a concorrência com legendas de maior porte.

Pode-se constatar, contudo, uma grande variação da quantidade de filiados entre eles. O menor dos partidos analisados, o PCO, conta com pouco mais de 2 mil filiados em todo o país, ao passo que o PSC possui mais de 370 mil inscritos em suas fileiras o que é um número superior ao de inscritos em partidos maiores, mais tradicionais e que não foram incluídos neste estudo por apresentarem desempenho eleitoral muito superior aos pequenos partidos, como o PSD (195.572 filiados) o PV (339.946) e o PCdoB (366.772). Tal contraste evidencia que, no Brasil, crescimento eleitoral de um partido pode ser obtido mesmo sem a construção de bases sociais amplas, ainda que elas sejam um passo necessário para que a legenda passe a integrar o rol de grandes forças políticas, como atestam os casos dos três maiores partidos PT, PMDB e PSDB que possuem respectivamente 10,35%, 15,35% e 8,80% dos filiados em todo o país.

Tabela 3 - Número de filiados no Brasil

Partido	Filiados	% do total filiados no Brasil
PCO	2.652	0,017
PCB	15.161	0,099
PSTU	17.143	0,112
PTN	130.353	0,851
PSDC	167.528	1,093
PRP	223.755	1,460
PSL	200.420	1,308
PTC/PRN	176.409	1,151
PTdoB	168.801	1,102
PHS	157.717	1,029
PMN	208.580	1,361
PSOL	91.299	0,596
PRB	307.133	2,004
PSC	372.375	2,43
TOTAL	2.357.701	15,38

Fonte: dados do TSE.

O segundo eixo de análise da organização partidária diz respeito à estruturação dos pequenos partidos e à sua divisão interna de poder entre seus órgãos constituintes. Poucos estudos têm abordado as legendas brasileiras sob essa perspectiva, preferindo dar ênfase às dimensões eleitoral e administrativa (RIBEIRO, 2010). Em parte, essa lacuna é fruto da dificuldade de acesso aos dados partidários e do pouco conhecimento

acumulado sobre o tema. Com frequência as informações sobre a estrutura dos partidos são escassas, em virtude da própria incipiência com que a maioria deles as produz e disponibiliza. Como resultado, sustenta-se com frequência que as agremiações nacionais seriam fracamente estruturadas e operariam de acordo com os desígnios de suas elites regionais.

Nessas circunstâncias, um caminho válido, apontado por Ribeiro (2013), consiste na análise dos documentos partidários registrados no TSE, em particular dos estatutos que as legendas são obrigadas a formular e entregar ao órgão para obterem o registro partidário. O estatuto contém disposições sobre a estrutura e as regras em torno das quais o partido se articula como organização, portanto, consiste em um indicativo da dimensão organizacional do partido, ainda em alguns casos de natureza formal.

No caso brasileiro há uma particularidade que é central para a análise dos estatutos dos pequenos partidos, qual seja, o legado institucional da Lei Orgânica dos Partidos Políticos¹⁶(LOPP), que garantiu o arcabouço legal dentro do qual surgiram e operaram os partidos brasileiros até a aprovação da atual legislação partidária em 1995¹⁷. Os dispositivos contidos na LOPP regulamentavam o arcabouço institucional dos partidos políticos, indicando como estes deveriam se estruturar e qual seriam suas regras de funcionamento e tiveram o efeito de padronizar as organizações partidárias. A LOPP determinava que as legendas se estruturassem seguindo a lógica do federalismo e dividia os partidos nos níveis municipal, estadual e nacional. Ela estipulava que os partidos seriam constituídos por comissões nos três níveis que seriam responsáveis por eleger os respectivos diretórios os quais, por sua vez, definiam a executiva. Cabia também às convenções municipais a escolha dos delegados para convenção regional e a essas a eleição de delegados para a convenção nacional. As eventuais mudanças estatutárias e programáticas somente poderiam ser realizadas pela convenção nacional, o que limitava o poder das demais comissões. Os diretórios de cada nível exerciam as funções deliberativas no período entre as convenções e não podiam convocá-las.

O sistema de envio de delegados dos níveis inferiores aos superiores penalizava as instâncias municipais, pois vinculava o número de delegados enviados à quantidade de votos obtidos naquele município na última eleição para a Câmara dos Deputados. Ao mesmo tempo, a LOPP garantia aos detentores de mandato eletivo nos níveis estadual e federal o status de membros automáticos das convenções estadual e municipal. Como

¹⁶ Lei nº 5682 de 21 de Julho de 1971

¹⁷ Lei nº 9096 de 19 de Setembro de 1995, a Lei dos Partidos Políticos.

resultado desse quadro, muito poucos delegados das convenções municipais chegavam a participar das convenções nacionais, ao passo que os parlamentares e membros do diretório nacional encontravam-se sobre representados. A LOPP garantia aos diretórios o direito de intervir em seus congêneres hierarquicamente inferiores por motivos bastante amplos e essa intervenção poderia resultar na dissolução do diretório em questão. Esse direito valia também para as decisões relativas ao lançamento de candidaturas e a realização de coligações, que eram decididas pelas convenções nos seus respectivos níveis. Assim, o diretório nacional poderia vetar e/ou alterar candidaturas e coligações realizadas pelos diretórios estadual e municipal, por exemplo.

Ribeiro (2013) assim resume o conjunto de incentivos que os dispositivos contidos na LOPP geravam para os partidos:

No geral, portanto, a estrutura conformada pela LOPP era pouco inclusiva e a balança pedia a favor dos parlamentares: dominavam as convenções municipais eleitorais; eram membros natos das convenções estaduais e nacionais, nas quais também possuíam um peso determinante; os líderes das bancadas possuíam presença assegurada em diretórios e executivas. [...] Por outro lado, ao concentrar nas instancias estaduais os processos de escolha de candidatos e de celebração das coligações, vitais na dinâmica de poder intrapartidária, o arranjo pré-1995 conformava um modelo federativamente descentralizado, com as esferas estaduais constituindo os principais *loci* de poder, em detrimento das seções local e nacional.

A análise dos estatutos dos pequenos partidos brasileiros mostra que, mesmo após a autonomia organizacional concedida pela entrada em vigor da Lei dos Partidos políticos em 95, a maioria deles manteve de maneira quase fidedigna o modelo estabelecido pela LOPP. É o caso das legendas: PHS, PMN PRB, PRP, PRTB, PSC, PSL, PTdoB, PTC e PTN. Todos eles instituem como órgãos deliberativos as Convenções e como órgãos diretores e/ou executivos os Diretórios nos três níveis. Também definem as bancadas como órgãos de “ação política” ou “ação parlamentar”. As Convenções Nacionais são classificadas como órgãos supremos dos partidos e, embora suas atribuições variem entre os partidos, alguns aspectos são comuns:

- Elas são responsáveis por deliberar sobre os programas partidários e votar os estatutos.
- Eleger os membros dos Diretórios Nacionais.
- Julgar recursos e avaliar demandas dos Diretórios dos três níveis
- Decidir sobre a incorporação de um partido ou sua fusão com outra legenda.

Um ponto importante diz respeito à garantia da presença de detentores de mandato eletivo na composição das Comissões e Diretórios. A maioria dos partidos (exceção feita ao PSC e ao PT do B) manteve a prerrogativa que garante aos membros eleitos para a Câmara dos Deputados, Senado e Assembleias Legislativas presença nata nas Comissões e, em alguns casos Diretórios nos respectivos níveis, o que indica que a face parlamentar desses partidos tem uma força considerável no processo decisório. Outro traço comum é a relativa descentralização do processo de escolha dos candidatos a cargos eletivos nos três níveis. Em todos os partidos mencionados ela é feita diretamente pelas respectivas Convenções ordinárias (PRTB, PSDC, PT do B, PRP, PTN, PRB e PTC) ou por Convenções eleitorais criadas especificamente para esse propósito (PSC, PHS, PMN e PSL). Em relação às coligações, todos os partidos permitem que os órgãos decidam suas coligações em seus respectivos níveis. Há diferenças quanto ao grau de participação das instâncias superiores, alguns partidos como o PHS, o PSDC, PRP e PRTB demandam que as coligações sejam aprovadas por comissões executivas de níveis hierárquicos superiores; outros garantem ao Diretório ou Convenção nacionais a possibilidade de intervenção e anulação (PRB, PTN, PSL e PMN) e o PTC autoriza os níveis subnacionais a realizarem coligações proporcionais, mas reserva ao presidente da Comissão Executiva Nacional a prerrogativa de definir as coligações para os cargos de Governador e vice, Prefeito e vice de capitais e cidades com mais de 200 mil eleitores.

Quanto à gestão dos recursos, todos os partidos que preveem uma contribuição mensal por parte de seus militantes e/ou de seus membros que ocupem cargos eletivos preveem que estes recursos permaneçam com o órgão do nível ao qual pertence o membro. Já os recursos do fundo partidário são sempre controlados pela instância nacional (Convenção, Diretório ou Comissão Executiva) que pode distribuí-los entre os outros níveis além de observar a obrigatoriedade de repasse de 20% para as fundações partidárias e de 5% para programas de incentivo à participação política das mulheres prevista na lei 9096/95. Há muita variação no destino desses recursos, desde partidos como o PRP que não especificam se e como eles serão destinados aos órgãos inferiores a partidos que estipulam critérios para o repasse aos demais órgãos, como o PSC que garante 10% do fundo para os órgãos executivos estaduais onde o partido obteve pelo menos 2% dos votos para a Câmara dos Deputados e elegeu representantes nela. O volume desses repasses também varia bastante nunca superando os 20% para os diretórios regionais (casos de PT do B e PRTB).

Os partidos de esquerda constituem uma exceção a esse padrão. O estatuto do PCB afirma que o partido está organizado em torno do princípio do centralismo democrático e estabelece uma estrutura ligeiramente diferente. A camada mais local é constituída pelo que o partido denomina como “Bases”, acima dessas situam-se os “comitês” municipal, regional e central. O estatuto afirma que, de acordo com o princípio do centralismo democrático, os comitês municipais e regionais são apenas órgãos intermediários entre as bases e o comitê central. Os artigos 37, 38 e 39 assim definem as Bases:

Artigo 37 – As Bases constituem o organismo fundamental do Partido, aplicam as deliberações partidárias junto aos trabalhadores e ao povo, em geral, e contribuem para a formulação da linha política.

Artigo 38 – A Base deve ser organizada fundamentalmente pelo critério do espaço comum de atuação e luta dos militantes que a compõem, podendo ser por local de trabalho, categoria profissional, estudo, moradia ou atividade comum, ficando a critério do Comitês o seu caráter e jurisdição.

Artigo 39 – A Base tem como sua finalidade a ligação do Partido com as massas, no sentido de fazê-las melhor conhecer, assimilar e pôr em prática a política desenvolvida pelo Partido e, ao mesmo tempo, recolher delas as experiências, reivindicações, tendências e espírito de luta, no sentido de melhor capacitar o Partido na elaboração de propostas políticas justas e realistas.

(Estatuto do Partido Comunista Brasileiro, 2008)

No âmbito de cada comitê se encontram as instâncias deliberativas, nesse caso as conferências e as convenções de cada nível que só podem ser convocadas pelos respectivos comitês. O estatuto designa o Congresso Nacional do partido como seu órgão máximo, com poder de intervenção sob os demais. A seleção dos candidatos é feita pelos comitês em cada nível com exceção dos candidatos a governador estadual que são escolhidos pelo Comitê Central, ouvido o Comitê Regional respectivo. Entre uma reunião e outra dos Comitês nos respectivos níveis, o partido será dirigido pela Comissão Política, eleita pelos membros dos Comitês, um papel análogo ao desempenhado pelos diretórios em outros partidos. Os recursos advindos do fundo partidário são administrados pelo Secretariado Nacional do partido e distribuídos entre a Fundação Dinarco Reis (20%) e o Comitê Central (80%) as demais instâncias do partido arrecadam fundos através da contribuição obrigatória de cada militante, que deve doar mensalmente, no mínimo 3% de seus rendimentos mensais. Os organismos partidários devem passar uma quantia igual à 20% dos recursos arrecadados à instância hierarquicamente superior.

O PCO possui uma estrutura semelhante, evocando também o princípio do centralismo democrático. Articula-se em Comitês nos respectivos níveis e sua unidade fundamental é denominada Célula de Base, que possui funções análogas às das Bases do PCB. O partido também institui Comitês Metropolitanos e temáticos (Comitê sindical, de mulheres, de juventude, de negros, culturais e indígenas) que são subordinados aos Comitês de seus respectivos níveis. Os Congressos são os órgãos de deliberação máxima em cada nível e elegem os respectivos Comitês. O Congresso Nacional constitui o órgão máximo do partido e, tal como no caso do PCB, possui direito de intervenção nos demais níveis. O estatuto não especifica a forma de seleção de candidatos, apenas que deverão ser aprovados pelas respectivas instâncias decisórias onde estiverem concorrendo, no entanto, o texto afirma a obrigatoriedade dos eleitos em ter seu salário “regulado pelo partido, de acordo com as necessidades partidárias e critérios condizentes com um partido operário e às suas necessidades enquanto indivíduo e parlamentar”. Também não há diretrizes especificando a distribuição dos recursos entre os órgãos partidários.

O PSTU adota uma postura ainda mais centralizada. O partido se articula em três órgãos nacionais: o Congresso Nacional, a Convenção Nacional e o Diretório Nacional. Nos outros dois níveis o partido se organiza em Convenções Estaduais e Comissões Diretoras Regionais e em Convenções Municipais e Comissões Diretoras municipais. As Comissões diretoras nos respectivos níveis têm funções análogas aos diretórios partidários em outras legendas o mesmo acontecendo com as respectivas Convenções. O Congresso Nacional é o órgão máximo do partido e elege o Diretório Nacional, que é responsável pela administração do partido entre a realização do Congresso Nacional, possui o poder de intervir nos demais órgãos partidários subordinados, deliberar sobre as candidaturas e coligações nos níveis municipal e estadual, dirigir as bancadas parlamentares e administrar os recursos advindos das contribuições obrigatórias pagas pelos detentores de mandato eletivo ao partido. A mesma lógica se aplica ao controle dos recursos do fundo partidário, que também fica a cargo exclusivamente do Diretório Nacional. O partido possuía um capítulo dedicado aos “núcleos de base” em seu primeiro estatuto formulado em 1996, no entanto, esse capítulo foi suprimido a partir da segunda versão do estatuto em 1998 e as funções desses órgãos, que se assemelhavam às Bases do PCB e às Células do PCO, foram absorvidas pelos diretórios municipais.

O PSOL apresenta uma morfologia similar ao PSTU, com três órgãos nacionais: Congresso (órgão supremo), Convenção e Diretório. Os outros dois níveis se

assemelham ao padrão da maioria dos partidos brasileiros, baseado na LOPP, com a divisão entre Convenção e Diretório. O partido também prevê a criação de núcleos de base, mas diferentemente dos demais partidos de esquerda não menciona sindicatos ou categorias profissionais, mas empresas, como um dos critérios para sua articulação.

O Congresso Nacional é composto pelos membros do Diretório Nacional e por delegados eleitos nos Núcleos de Base. Cabem a ele a eleição dos membros do Diretório Nacional, da Executiva Nacional, do Conselho Curador, da Diretoria Executiva e do Conselho fiscal da Fundação Lauro Campos, do Conselho Fiscal do partido e da Comissão de Ética do partido. O Diretório Nacional possui direito de intervenção em quaisquer órgãos hierarquicamente superiores, desde que aprovado por 2/3 de seus membros, mesmo que o estatuto garanta aos órgãos do partido “autonomia para deliberar sobre as questões de política e tática do seu âmbito de intervenção, procurando o mais amplo debate prévio e a maior unidade na ação”. O DN também dirige e orienta as bancadas parlamentares do partido, subsidiando a escola de lideranças e as respectivas assessorias. Ademais, o DN também é responsável por definir a política de alianças eleitorais do partido. À Executiva Nacional compete a realização de tarefas de assessoramento e coordenação relativas à burocracia interna do partido, além de coordenar a distribuição dos recursos financeiros entre os órgãos partidários. Os órgãos dos níveis estadual e municipal, por sua vez desempenham funções similares àquelas do modelo da LOPP, com exceção da eleição de delegados para as Convenções do nível hierárquico superior, que tal como ocorre na composição do Congresso Nacional, são eleitos diretamente dos Núcleos de Base.

Contudo, há que se ressaltar um traço que marca boa parte dos pequenos partidos e que sugere que as disposições contidas nos estatutos podem ser mais formais do que efetivas em muitos casos: a persistência do presidente/fundador na liderança nacional da legenda. Vários destes partidos possuem o mesmo presidente desde sua fundação até hoje, fato que sugere um controle férreo sobre a legenda por parte deles e que as demais lideranças e os respectivos órgãos deliberativos/decisórios, não dispõem do poder que lhes é atribuído pelos estatutos analisados. Casos como o PRTB de Levy Fidélis, o PSDC de José Maria Eymael, o PTdoB de Luiz Tibé e o PTC de Daniel Tourinho são os exemplos mais evidentes desse fenômeno. Embora não se possa classifica-los como líderes carismáticos, é possível dizer que sua presença representa um entrave às perspectivas de institucionalização destes partidos, tal como sugere Panebianco (2005) a propósito dos partidos carismáticos. Isto é, a concentração de

poder decisório em uma única figura impede a institucionalização, e mesmo a continuidade, da legenda, pois a organização partidária só tem lógica em função do líder que a fundou.

O último eixo de análise da dimensão organizacional diz respeito ao financiamento dos pequenos partidos. Abordar as fontes de recursos dos partidos políticos não costuma ser tarefa simples, uma vez que os dados disponibilizados pelas legendas não são tão facilmente acessíveis e muitas vezes incompletos. De modo que as informações mais seguras do volume de recursos recebido pelas legendas são as informações disponibilizadas pelo TSE sobre a alocação do Fundo Partidário, que permitem uma aproximação do montante total recebido por elas. Não obstante, para o tipo de análise empreendida aqui importa mais identificar as fontes mais significativas de recursos do partido, do que propriamente os valores. A análise dos estatutos apontou duas fontes perenes de recursos dos pequenos partidos: as doações feitas por pessoas físicas e os repasses do fundo partidário. No primeiro caso, a maioria dos estatutos fixa entre 3% e 10% a parcela dos rendimentos que os membros devem doar ao partido, não especificando valores para não-filiados, sendo as cotas mais altas geralmente aplicadas somente aos membros que ocupam cargos eletivos. Levando-se em consideração o número relativamente baixo de filiados dessas legendas e o percentual de doação ínfimo estipulado pelos estatutos, os recursos advindos dessa fonte são menores do que aqueles que o partido obtém através do Fundo Partidário distribuído pelo TSE. A Tabela 4 traz os valores arrecadados pelos partidos em todo ano de 2013 de acordo com suas prestações de contas disponibilizadas no site do TSE. A maioria dos partidos não diferencia em seus balanços as doações de membros parlamentares, filiados e não filiados, portanto, todas estas doações foram contabilizadas na coluna referente aos recursos provenientes de pessoas físicas.

Tabela 4 - Fontes de recursos

Partido	Pessoa Física R\$	Pessoa Jurídica R\$	Fundo Partidário R\$	% do Fundo
PCB	3.205,00	-	645.794,39	0,22
PCO	-	-	472.215,40	0,16
PHS	31.684,28	-	2.520.199,80	0,86
PMN	5.700,00	5.582,95	2.410.548,78	0,82
PRB	252.572,60	125.558,00	5.345.374,69	1,82
PRP	9.185,00	-	1.351.564,79	0,46
PRTB*	28.150,00	-	1.361.924,12	0,46
PSC	34.931,68	1.150.000,00	8.235.559,05	2,80
PSDC	9.169,00	-	1.024.720,40	0,35
PSL	3.000,00	-	1.909.332,06	0,65
PSOL	275.250,00	-	3.736.054,80	1,27
PSTU	288.542,78	-	772.404,41	0,26
PT do B	-	-	2.206.781,03	0,75
PTC	-	-	2.144.778,63	0,73
PTN	27.763,29	-	1.005.156,73	0,34
Total	693.903,63	1.281.140,95	35.142.409,08	11,95

Fonte: TSE.

* O PRTB lista doações no montante total de R\$ 435.678,48 sem especificar as fontes, se pessoa física ou jurídica.

Os dados reportados demonstram a discrepância nos valores arrecadados pelos pequenos partidos no ano de 2013 e apontam as diferenças que eles apresentam na captação de recursos. Em primeiro lugar merece destaque a importância do fundo partidário frente às demais fontes. Ainda que represente uma parcela reduzida do total distribuído pelo fundo partidário no ano, apenas 11,95%, o volume de recursos alocado para os pequenos partidos é considerável quando se leva em consideração seu tamanho reduzido e seus custos relativamente baixos de operação dado seu raquitismo organizacional. Uma legenda como o PCO que conta com pouco mais de 2 mil filiados em todo o país arrecadou, apenas com o fundo partidário, mais de 470 mil reais em 2013, o que é uma soma bastante expressiva para sua manutenção. O mesmo raciocínio vale para os demais, de sorte que os pequenos partidos contam com o Fundo Partidário para se manterem, tendo o financiamento estatal como seu principal pilar de sustentação. Em segundo lugar, as doações de pessoas físicas apresentam grande variação, PRB, PSTU e PSOL se destacam em relação aos demais, ambos contam com um grande número de pessoas físicas que doam quantias relativamente modestas, mas que somadas representam um volume relativamente alto de recursos. Os demais partidos contam com poucos doadores em suas declarações, mas as quantias que eles doam são comparativamente maiores. O PRP por exemplo recebeu seus pouco mais de

9 mil reais de apenas três doadores no último mês de 2013, o PRTB lista 11 pessoas que doaram os mais de 28 mil reais que declarou, além de declarar doações cujas fontes não são indicadas e que representam uma soma alta para os padrões dos pequenos partidos, 435.678,48 reais. O PSOL recebeu muitas contribuições individuais, incluindo somas mensais pagas por seus membros detentores de mandato parlamentar, que não são inferiores à 2 mil reais, o que indica que as doações de pessoas físicas são uma fonte importante e constante de recursos para o partido. Assim, há basicamente dois “padrões” identificáveis: partidos com muitos doadores que contribuem com quantias modestas ou partidos com poucos doadores que concedem somas mais elevadas. Os partidos do primeiro grupo arrecadam mais que os pertencentes ao segundo grupo. Por fim, apenas três partidos declararam ter recebido recursos de pessoas jurídicas, PMN, PRB e PSC. Destes, somente o último recebeu quantias expressivas e superiores ao que arrecadou com contribuições de pessoas físicas, declarando o recebimento de 1 milhão e 150 mil reais em doações provenientes de 8 empresas. Há ainda três partidos (PCO, PT do B e PTC) que declararam não terem recebido contribuições ou doações de nenhuma das duas fontes, tendo somente os recursos do fundo partidário para se manterem.

A distribuição das fontes de recursos aponta a dependência que estes partidos têm em relação aos financiamentos estatais. Mesmo legendas que conseguem angariar quantias maiores através de doações de seus membros e filiados ou de pessoas jurídicas não seriam capazes de superar 2 milhões de reais se dependessem apenas dessa fontes. Outro aspecto diz respeito à frequência das doações, a maior parte das legendas declara doações esporádicas das pessoas físicas, geralmente concentradas em alguma época do ano e, em muitos casos com o mesmo indivíduo efetuando mais de uma doação. Os partidos que destoam deste perfil são PSC, PRB e PSOL, que mantêm um rol extenso de doações de pessoas físicas com fluxo de entrada distribuído ao longo do ano, além disso, os dois primeiros também obtêm recursos de pessoas jurídicas.

3.4.3 Perfil ideológico-programático

De todas as dimensões analíticas que a literatura tem mobilizado para estudar e diferenciar os partidos políticos, poucas apresentam tanta diversidade e ao mesmo tempo tantos desafios epistemológicos quanto a ideologia. Tais desafios derivam de dois fatores, um de natureza empírica e outro de natureza teórica. O primeiro diz respeito ao dinamismo inerente a elas, que se reflete em uma multiplicidade de

conteúdos ideológicos que surgem, se modificam e são apropriados pelos indivíduos e pelas instituições alterando-se ao longo do tempo. O segundo, que em parte deriva do primeiro, diz respeito aos enquadramentos teóricos formulados para tornar possível o seu estudo e apreender toda a sua complexidade. Como resultado deste quadro, a literatura tem apresentado uma miríade de classificações de ideologias que com frequência se sobrepõem umas às outras e que mobilizam diferentes conteúdos para defini-las.

Uma primeira distinção diz respeito à centralidade do conteúdo ideológico na conformação do partido. Algumas legendas adotam posicionamentos e apresentam conteúdos profundamente inspirados em ideologias, filosofias políticas, crenças religiosas ou ideais nacionalistas/étnicos, ao passo que outros não demonstram nenhuma ênfase ideológica em seus conteúdos, preferindo posturas mais pragmáticas e menos comprometidas com ideais normativos (GUNTHER & DIAMOND, 2003). Weber (1999) já no início do século XX distinguia os partidos ideológicos dos demais em virtude de sua orientação para a realização de fins abstratos. A mesma distinção está na base da constatação efetuada por Kirchheimer (2012) que o levou a postular o advento do partido *catch-all* a partir do arrefecimento ideológico das legendas europeias.

A segunda distinção é referente ao conteúdo das ideologias expressas pelos partidos. Nesse caso a orientação mais difusa e aceita pela literatura é o posicionamento no eixo direita-esquerda. Cada um dos extremos desse espectro ideológico condensa as características, ideias e posturas que historicamente dividiram os partidos em vários contextos. O conceito de esquerda inicialmente era identificado com a defesa de posturas liberais e opostas ao conservadorismo e ao absolutismo monárquico. Com o advento do marxismo e dos movimentos proletários, o termo passou a englobar todos os conteúdos relativos ao socialismo e à oposição ao capitalismo e ao liberalismo clássico. Durante as primeiras décadas do século XX o termo também passou a designar certas perspectivas no campo econômico, em particular aquelas vinculadas ao keynesianismo e ao surgimento de um estado de bem estar social. Sua concepção mais moderna engloba ainda as novas perspectivas relacionadas aos direitos humanos e movimentos sociais contemporâneos. A direita, por sua vez, sempre esteve associada aos valores conservadores da ordem e das tradições morais, sobretudo religiosas. Durante o século XIX passa a incluir o liberalismo, em especial sua vertente econômica. Também está associada ao nacionalismo e aos ideais do fascismo. Em sua concepção mais moderna se

relaciona à defesa dos princípios econômicos neo-liberais, como o estado mínimo e da desregulamentação econômica.

No caso brasileiro, em que pese a constatação bastante difusa de que nossas legendas não possuem perfil ideológico forte, adotando uma postura de “hibridismo ideológico” (BAQUERO & VASCONCELOS, 2013) com vistas a atrair parcelas maiores do eleitorado, alguns estudos têm buscado realizar classificações dos principais partidos quanto a sua ideologia (RODRIGUES, 2002; TAROUCO, 2007; TAROUCO & MADEIRA, 2013; CARREIRÃO, 2006) com metodologias diferentes e chegando a conclusões semelhantes. Contudo, os pequenos partidos raramente são contemplados por estes trabalhos. Sua ausência se deve, em parte, ao volume reduzido de material empírico no qual os pesquisadores possam se apoiar para identificar aspectos ideológicos em seus posicionamentos. Tendo presente esta condição, optou-se por utilizar aqui os documentos oficiais, estatuto e programa (quando disponível) para delimitar os traços ideológicos dos pequenos partidos.

Pode-se dividir os pequenos partidos em três grandes grupos de acordo com os posicionamentos ideológicos manifestados por eles em seus documentos. Um primeiro grupo é formado pelos partidos de matiz socialista e reúne PCO, PSTU, PCB e PSOL. Essas legendas se destacam das demais pela grande ênfase dada ao conteúdo ideológico em seus documentos oficiais, no posicionamento público de seus líderes e em suas campanhas eleitorais. O traço comum entre eles é a ênfase dada à mensagem socialista e ao objetivo de modificação da sociedade através de sua atuação. Em seu estatuto o PCO declara como objetivo principal do partido a é “organizar a classe operária em classe independente, ou seja, em partido próprio, e lutar pela supremacia política da classe operária na sociedade como meio para a realização do socialismo” (PCO, Estatuto). Ademais, o partido elenca o Manifesto do Partido Comunista (MARX & ENGELS, 1848) e os Congressos da III Internacional Comunista e o Programa de Transição da IV Internacional, escritos por Trotsky como suas bases programáticas. O estatuto do PSTU afirma que ele “atuará no âmbito do território nacional com o objetivo primordial de convencer os trabalhadores e demais setores explorados da população acerca da necessidade histórica da construção de uma sociedade plenamente socialista, com a propriedade coletiva dos meios de produção em geral e vigência de um regime político de ampla democracia para os trabalhadores”. O artigo 3º do estatuto do PCB afirma que o objetivo de sua atuação política é “a ultrapassagem da sociedade capitalista e a construção de uma sociedade socialista, na perspectiva do comunismo, e fundamenta

esta atuação nos princípios do Marxismo-Leninismo.”. Já o PSOL afirma no artigo 5º de seu estatuto que “desenvolverá ações com o objetivo de organizar e construir, junto com os trabalhadores do campo e da cidade, de todos os setores explorados, excluídos e oprimidos, bem como os estudantes, os pequenos produtores rurais e urbanos, a clareza acerca da necessidade histórica da construção de uma sociedade socialista, com ampla democracia para os trabalhadores”. No artigo seguinte declara que o partido é solidário a todas as lutas trabalhadores, das nações e povos oprimidos e das minorias em busca de um mundo mais justo, fraterno e igualitário.

O segundo grupo de partidos é constituído pelas legendas que se articulam em torno de uma denominação religiosa, especificamente cristã, e é composto pelo PSC, PSDC, PRB e PHS. Diferentemente de seus congêneres de esquerda, os pequenos partidos religiosos apresentam um perfil mais heterogêneo no que diz respeito à expressão de suas ideias e valores. Alguns partidos como o PSDC e o PSC são mais explícitos em seus posicionamentos. O primeiro, afirma em seu manifesto que é motivado pela necessidade de defesa da “chama democrática cristã” e cita explicitamente as encíclicas papais “*Rerum Novarum*” e “*Quadragesimo Anno*” como fontes de inspiração para sua doutrina. O documento enaltece também a atuação de seus parlamentares que participaram da Constituinte¹⁸ e foram responsáveis pela manutenção da menção a Deus no preâmbulo da Constituição de 1988. O PSC, conquanto adote em seus documentos uma postura menos explícita, afirma no parágrafo segundo do artigo 3º de seu estatuto que sua finalidade é a “realização e execução de seu programa com base na Doutrina Social Cristã”. O partido adota como insígnia o peixe que simboliza o cristianismo desde seus primórdios. PHS e PRB apresentam perfis ainda mais discretos no que diz respeito a manifestar suas inspirações religiosas. O primeiro declara no artigo 2º de seu estatuto ser um partido inspirado no “Ensino Social Cristão” e ter como princípio básico a “a pessoa humana, criada por Deus e considerada nas suas inalienáveis dignidade e liberdade, é a protagonista, o centro e o propósito de toda ação política”. O PRB não faz menções a aspectos religiosos em seus documentos principais (estatuto e programa), no entanto o partido é fortemente vinculado à Igreja Universal do Reino de Deus, como visto no item relativo à sua origem, além de 6 dos seus 11 membros com mandato na Câmara dos Deputados, na legislatura 2011/2015, integrarem a frente parlamentar evangélica. É interessante notar que todos esses partidos dão

¹⁸ À época o partido ainda se chamava Partido Democrata Cristão.

destaque em seus documentos oficiais a valores humanistas universais como a dignidade da vida humana, o bem comum, a fraternidade, entre outros. Esse conteúdo aparentemente secular pode ser uma tentativa de mitigar o caráter religioso da organização e assim, manter um apelo mais universalista. Ademais, é uma forma de afirmar o compromisso necessário com a laicidade do Estado.

O último grupo de legendas é formado por aquelas que não apresentam um perfil ideológico explícito ou coerente e que frequentemente se valem em seus posicionamentos e publicações oficiais de retóricas nacionalistas, populistas e de alusões a figuras e doutrinas políticas do passado brasileiro. Integram esse grupo os partidos: PRTB, PRP, PTN, PSL, PT do B, PMN e PTC. Um traço comum a alguns destes partidos é a menção da tradição do “trabalhismo” como bandeira partidária, como é o caso dos estatutos do PT do B, do PRTB, e do PTN. Outra matriz frequentemente evocada é o Republicanismo, cujos princípios não são explicitados quando o termo é mencionado, e é citado nos documentos do PRP, PRTB e PTN. Também é frequente nos históricos disponibilizados pelos partidos em seus sites a alusão a personalidades políticas do passado, particularmente do período democrático de 45-64. Assim, Getúlio Vargas é mencionado no material de PT do B, PTN e PRP; Jânio Quadros é lembrado pelo PRTB e PTN; Tiradentes é evocado pelo PMN; Fenando Collor é apontado como figura fundamental para o PTC. Soma-se a esse traço a ênfase dada por esses partidos a seus atuais líderes, como Levy Fidelix (PRTB); Daniel Tourinho (PTC); Luiz Tibé (PT do B); José de Abreu (PTN) e Luciano Bitar (PSL) em suas propagandas e pronunciamentos. Essa postura evidencia o caráter fortemente personalista e eleitoreiro destes partidos.

2.7 Os três tipos

A análise dos pequenos partidos revela que existem mais semelhanças do que diferenças entre eles. Em primeiro lugar, a maioria deles surgiu fora do âmbito parlamentar e, ainda que suas narrativas de gênese sejam bastante variadas, as dinâmicas pelas quais eles foram criados possuem padrões que se assemelham e cujos aspectos mais importantes são a atuação de empreendedores políticos, quer sejam figuras já detentoras de carreira e capital político, quer sejam outsiders que decidem iniciar sua carreira, e que se mostram capazes de mobilizar recursos e quadros para a fundação de seus partidos. Outro aspecto importante é a experiência institucional prévia

que seus fundadores tiveram, pois muitos partidos surgem de experiências vividas em outras legendas ou retomam partidos que existiram há mais tempo; mesmo no caso dos partidos surgidos por dissidência, os grupos que os fundaram tiveram experiência nos partidos que integraram antes de sua saída.

No que concerne à dimensão organizativa, esse grupo de partidos apresenta bases comparativamente menores em relação à maioria das legendas grandes e médias. No entanto, há considerável variação entre eles, sendo as legendas de esquerda (exceção feita ao PSOL) as que apresentam menor número de filiados. Contudo, são justamente esses partidos que dão maior peso à base (*party on the ground*) em sua estrutura. Como visto na análise dos estatutos, os pequenos partidos de esquerda foram aqueles que mais modificaram sua estrutura após a extinção da LOPP, adotando um perfil baseado no conceito de “centralismo democrático” formulado por Lênin, que privilegia os núcleos de base e a direção nacional e retira poderes das convenções e diretórios municipais e estaduais, secundarizando também o papel das bancadas parlamentares na estrutura decisória interna e são também, de acordo com os dados de Braga e Silveira (2012) os que apresentam o maior percentual de diretórios municipais, salvo o PCB. Os demais partidos, ainda que tenham maior número de filiados em suas bases, continuam a manter em grande medida o arranjo previsto pela LOPP, com órgãos municipais e estaduais responsáveis pela escolha de candidatos e formação de coligações e a garantia de presença nata dos membros parlamentares nas convenções e executivas dos respectivos níveis, inclusive com a possibilidade de acúmulo de cargos em níveis diferentes. Quanto às fontes permanentes de financiamento, ainda que haja grande variação no volume total de recursos angariados, elas são as mesmas para todos os pequenos partidos: fundo partidário e contribuições obrigatórias de seus filiados. É interessante notar que não há grande variação na forma como esses recursos são distribuídos internamente em todos os partidos, o dinheiro do fundo partidário é controlado pelo diretório nacional e poucos preveem em seus estatutos as parcelas a serem destinadas aos níveis estadual e municipal. Já os recursos advindos das contribuições dos filiados são sempre destinados aos órgãos do nível ao qual eles pertencem e constituem as principais fontes de renda dos órgãos estaduais e municipais.

A dimensão onde ocorre a maior variação e onde podem ser encontradas as grandes distinções entre as pequenas legendas é a ideológico-programática sendo possível identificar três grupos de partido: os de esquerda que possuem inspiração marxista, os confessionais que defendem doutrinas e valores baseados na tradição cristã,

e os de centro que adotam perfil personalista e populista e são frequentemente centrados em torno de seu fundador/presidente.

Tendo em vista esse quadro é possível identificar três grandes tipos de partido entre as pequenas legendas que integram o contingente analisado neste estudo são elas: os pequenos partidos de esquerda, os pequenos partidos confessionais e os pequenos partidos personalistas. No próximo capítulo será analisado o desempenho eleitoral dos pequenos partidos buscando identificar as diferenças entre os partidos pertencentes a cada tipo no que diz respeito à conquista de votos e cargos eletivos nas diferentes arenas de competição e para o executivo e legislativo.

Capítulo 3 – Os pequenos partidos nas eleições

3.1 – Os desafios do jogo eleitoral brasileiro

De todas as circunstâncias a que os partidos atuais estão normalmente submetidos nenhuma é tão importante quanto a participação em eleições. Elas são o principal mecanismo pelo qual os partidos interagem com o “ambiente externo”, e a maior fonte de pressões exógenas a eles. Como visto no capítulo anterior, vários autores têm vinculado suas definições e explicações para a existência de partidos políticos à competição por cargos eletivos (DOWNS, 1999; PANEBIANCO, 2005; SARTORI, 1976; WEBER, 1999). Ademais, algumas das principais transformações registradas nos modelos partidários ocorreram justamente em função da adaptação das legendas a novos contextos eleitorais, como foi o caso dos partidos de massa e dos partidos *catch-all*. O vínculo entre legendas e eleições é um traço universal em todas as democracias modernas. Mesmo em países onde elas não detêm o monopólio da competição eleitoral e da representação, elas tendem a ser elementos centrais no processo político-eleitoral. Não por acaso, sua ascensão se deu em concomitância com os processos de expansão do sufrágio e sua “época dourada” na Europa coincidiu com a consolidação da competição eleitoral nas democracias daquele continente, nas décadas do pós-guerra.

Tal vínculo não é fruto de mero acaso. No decorrer dos tempos os partidos despontaram como organizações muito eficientes na tarefa de organizar a competição eleitoral, selecionando candidatos e líderes e organizando ideais políticos em plataformas compreensíveis e distinguíveis. E nisso, demonstraram-se muito superiores a outras organizações concorrentes. Com efeito, a capacidade de coordenar e estruturar eleições é normalmente um dos fatores mais importantes em um sistema partidário, sendo amplamente utilizado pela literatura como indicador do grau de estruturação ou institucionalização do mesmo (SARTORI, 1976; MAINWARING, 1995; MAINWARING & TORCAL, 2006; MAIR, 1997). Essa perspectiva enfatiza o papel de referencial heurístico que os partidos adquirem ao serem obrigados a se posicionarem na arena eleitoral e que levou Downs (1999) a postular a importância do uso da ideologia enquanto atalho cognitivo manipulado pelos partidos e fornecido aos eleitores para simplificar o processo de definição do voto.

Se desse processo resultaram sucessos eleitorais e laços mais duradouros com o eleitorado, tanto melhor para os partidos, que puderam aumentar sua presença nas instituições de governo e reforçar-se enquanto organizações a partir de suas posições no estado. Fato é que a capacidade de conquistar cargos através de eleições parece ter determinado, de maneira genérica, em todos os sistemas partidários os limites entre os partidos centrais e aqueles que exercem pouca ou nenhuma influência no processo decisório. Eis, portanto a centralidade das eleições para as organizações partidárias e, certamente, para aquelas incluídas neste estudo. Elas têm o poder de determinar as perspectivas que um partido tem dentro do jogo democrático, influenciando sua organização, suas estratégias e seu desenvolvimento. Dessa forma, quer encaremos a competição por cargos como um fim *per se* dos partidos, como o faz Downs (1999), ou como um meio para a obtenção do poder, como afirma Weber (1999), fato está que todas as legendas têm de se haver com os pleitos regulares e a maneira como elas desempenham essa tarefa acarreta consequências para si mesmas e para o sistema político.

No caso dos pequenos partidos brasileiros, especificamente, a disputa eleitoral os coloca diante de uma série de escolhas e desafios que, muitas das vezes, têm menor relevância para os grandes partidos. Em primeiro lugar, o fato de serem pequenos implica que eles dispõem, como visto no capítulo anterior, de uma base de adeptos muito menor do que seus congêneres de maior peso. Isso significa, de saída, um contingente reduzido de eleitores fiéis e militantes capazes de atuar com vistas a angariar mais votos para a organização. Em segundo lugar, os partidos pequenos operam com um volume comparativamente menor de recursos para organizar campanhas eleitorais, tanto em termos financeiros, como em termos de tempo de televisão, dois elementos que são cruciais para a conquista de votos. Por último, as pequenas legendas possuem parcelas comparativamente menores de cargos nos legislativos e executivos, a partir dos quais seus membros possam garantir maior visibilidade à organização e acumular capital eleitoral. Assim, a margem de manobra dessas legendas é consideravelmente menor quando se trata de se lançar à disputa por cargos eletivos e a definição de quais estratégias adotar na arena eleitoral torna-se mais complexa.

Em particular, esse cálculo deve levar em consideração as regras de competição para cada cargo e os incentivos que decorrem delas. Com tantas restrições e desvantagens comparativas, os pequenos partidos têm de adotar estratégias dentro de

sua realidade e que lhes permitam aumentar suas chances de êxito. Assim, decisões relativas ao lançamento de candidaturas para os cargos executivos, a realização de coalizões eleitorais, a prioridade pela disputa de determinados cargos e em determinados estados e a definição do tamanho das chapas a serem lançadas são críticas para seu desempenho. Conforme mencionado no primeiro capítulo, o sistema eleitoral brasileiro é centrado em candidatos e não nos partidos, tem os estados e municípios como principais distritos eleitorais os quais têm magnitude variável de acordo com o cargo em questão. Portanto, há uma grande diferença nas dinâmicas de competição havendo arenas mais permeáveis, onde é mais fácil conquistar cadeiras, e arenas mais restritas, onde a competição é mais acirrada e a proporção de votos necessária para eleger um candidato é maior. Da mesma forma, a decisão de concorrer ao executivo ou ao Senado também comporta custos diferenciados, visto que se trata de disputas por uma única vaga e requerem maior exposição do partido e campanhas mais abrangentes e, por conseguinte, mais custosas. Há ainda a importante decisão a respeito das coligações proporcionais. Para os pequenos partidos ela significa, quase sempre, abdicar da disputa pelo executivo para aumentar suas chances na disputa no legislativo, aproveitando-se da contagem comum dos votos para superar o quociente eleitoral.

As estratégias também são determinadas por outros fatores além dos incentivos do arcabouço institucional. Em primeiro lugar, o aspecto organizacional tem um papel significativo, pois, como foi observado, a dimensão reduzida dos pequenos partidos se reflete em menor capilaridade no território nacional, alijando-os da disputa por muitos cargos e diminuindo seu potencial para coligações eleitorais. Por conseguinte, o cálculo da estratégia eleitoral dos pequenos partidos é, em certo sentido, subordinado à condução de seu processo de expansão territorial. Outro aspecto diz respeito à dimensão ideológico-programática, isto é, ao arcabouço de ideais que motivam o partido e orientam seus objetivos políticos e à mensagem com a qual ele e seus candidatos se apresentam perante o eleitorado. Alguns partidos dão maior ênfase à sua ideologia e veem o processo eleitoral mais como uma forma de difundir suas ideias do que de conquistar cargos ao passo que, para outros, a mensagem programática não tem nenhuma relevância e que serve exclusivamente como mecanismo utilizado para a conquista de um cargo eletivo. Ademais, certos tipos de ideias têm maior aceitação entre o eleitorado do que outras e, portanto, maior poder de angariar votos.

Diante deste quadro caracterizado por um alto nível de complexidade e incerteza, no qual os pequenos partidos encontram-se em posições comparativamente

desfavorecidas em termos de recursos e capacidades, é razoável pressupor que suas chances de crescimento eleitoral são ínfimas e que eles estariam condenados a ocuparem a periferia do sistema político-partidário. No entanto, o exame dos dados relativos à votação e à conquista de cadeiras em várias arenas do sistema eleitoral brasileiro revela um panorama mais complexo do que este.

3.2 As trajetórias dos pequenos partidos nas eleições

Nesta seção serão analisados os dados relativos à votação e à quantidade de candidatos eleitos pelos pequenos partidos nas eleições municipais e nacionais no período entre 1998 e 2014. Como a grande maioria dos partidos incluídos na análise obteve seu registro definitivo no período entre 1995 e 1997 optou-se por excluir os pleitos anteriores a 98 mesmo que alguns dos partidos estudados já existissem desde a década de 80, como é o caso de PSC e PTC. Dessa forma, o período analisado compreende os pleitos nos quais a grande maioria dos pequenos partidos participou, as únicas duas exceções tardias são PSOL e PRB, que surgiram em 2005 e 2006 respectivamente. A intenção é ver a evolução dos pequenos partidos e identificar as variações entre eles ao longo do tempo no que se refere à ampliação de sua votação e número de candidatos eleitos.

As eleições municipais são, dentre todos os pleitos realizados no país, aquelas com maior permeabilidade aos partidos. Os menores municípios possuem magnitude de 9 cadeiras, o que significa que o partido que obtiver pouco mais de 11% dos votos consegue eleger um representante, valor este que pode ser menor, dependendo da votação de outros partidos. Ademais, os custos das campanhas para prefeito e vereador são comparativamente menores, sobretudo se considerarmos que mais de 90% dos municípios brasileiros têm até 50 mil habitantes. Assim, é nos municípios que os pequenos partidos têm, em teoria, maiores chances de sucesso. Outro fator a ser considerado é a incipiência dos sistemas partidários municipais que, exceção feita a algumas poucas capitais e cidades mais populosas, raramente guarda qualquer semelhança com o sistema nacional, e tampouco gozam de grande estruturação, o que também facilitaria as disputas pelos executivos municipais aos pequenos partidos. A tabela 5 mostra a evolução da votação obtida pelos pequenos partidos nas eleições para as Câmaras de Vereadores nos 5561 municípios brasileiros.

Tabela 5 - Votos para Câmara dos Vereadores em todos os municípios (2000-2012)

Partido	2000		2004		2008		2012	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PCB	43.777	0,05	100.427	0,10	84.961	0,08	51.224	0,05
PCO	7.273	0,01	38.969	0,04	2.257	0,00	3.468	0,00
PHS	546.901	0,63	1.333.441	1,37	1.342.046	1,32	1.813.649	1,71
PMN	930.369	1,07	1.582.405	1,63	1.732.772	1,70	1.610.213	1,52
PRB	-	-	-	-	2.147.857	2,11	3.112.051	2,94
PRP	711.681	0,82	1.451.122	1,49	1.431.961	1,40	1.591.406	1,50
PRTB	565.966	0,65	851.905	0,88	829.011	0,81	1.229.058	1,16
PSC	1.910.359	2,21	2.109.213	2,17	2.714.910	2,66	3.377.627	3,19
PSDC	726.580	0,84	1.375.657	1,41	1.281.443	1,26	1.590.264	1,50
PSL	986.272	1,14	1.520.986	1,56	1.522.175	1,49	1.967.506	1,86
PSOL	-	-	-	-	465.379	0,46	1.115.532	1,05
PSTU	166.994	0,19	130.524	0,13	48.213	0,05	120.822	0,11
PT do B	700.145	0,81	1.091.866	1,12	1.391.749	1,36	1.608.370	1,52
PTC/PRN	200.290	0,23	1.109.737	1,14	1.169.667	1,15	1.645.635	1,55
PTN	413.828	0,48	1.017.041	1,04	1.141.702	1,12	1.732.713	1,64
Total		9,14		14,09		16,97		21,31

Fonte: TSE.

Nas quatro últimas eleições municipais o conjunto de partidos analisado apresentou um aumento na quantidade total de votos para vereador passando de 9,14% em 2000 para 21,31% em 2012. Ainda que tenha sido um crescimento expressivo em apenas 4 eleições, esse percentual indica que mesmo nas eleições mais “permeáveis” do sistema político brasileiro, os partidos médios e grandes ainda concentram quase 80% da votação. Tal crescimento não foi, contudo uniforme entre os partidos. É possível identificar dois grupos distintos de legendas que apresentam padrões distintos de votação. O primeiro é composto por três legendas de esquerda (PCB, PCO e PSTU) que conquistam sempre um número comparativamente pequeno de votos e não apresentam crescimento em suas votações e também por dois partidos de personalistas (PMN e PRP) e um confessional (PSDC) que angariam mais votos que os de esquerda, mas apresentam um padrão que oscila entre as eleições e um crescimento discreto. O segundo grupo é composto pelos partidos que foram capazes de obter crescimento constante ao longo do período analisado. O grande destaque são os dois partidos confessionais (PSC e PRB) que expandiram sua votação em 76% e 44% respectivamente e, no caso do PRB, em apenas 4 anos. Outro destaque do grupo é o PSOL, o único pequeno partido de esquerda que aumentou sua votação nas duas eleições em que participou. Embora não obtenha uma quantidade particularmente alta

de votos, registrou o maior aumento percentual entre os partidos analisados, 139% entre as eleições de 2008 e 2012. Integram ainda esse grupo as legendas de personalistas (PRTB, PTdoB, PSL, PTN, PTC e PHS) que também aumentaram a quantidade de votos para vereador nas 4 eleições em um ritmo constante. Essa diferença de votação se traduziu também na conquista de cadeiras nos legislativos municipais como é possível ver na tabela 6.

Tabela 6 - Cadeiras nas Câmaras Municipais (2000-2012)

Partido	2000		2004		2008		2012	
	Eleitos	%	Eleitos	%	Eleitos	%	Eleitos	%
PCB	1	0,00	1	0,00	13	0,02	5	0,01
PCO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PHS	101	0,17	321	0,55	351	0,60	547	0,93
PMN	289	0,49	477	0,82	590	1,01	607	1,04
PRB	-	0,00	-	0,00	780	1,33	1.208	2,06
PRP	288	0,49	590	1,01	464	0,79	579	0,99
PRTB	132	0,23	241	0,41	261	0,45	420	0,72
PSC	567	0,97	739	1,26	1.146	1,96	1.465	2,50
PSDC	191	0,33	382	0,65	350	0,60	447	0,76
PSL	373	0,64	517	0,88	519	0,89	760	1,30
PSOL	-	0,00	-	0,00	25	0,04	49	0,08
PSTU	2	0,00	2	0,00	0	0,00	2	0,00
PT do B	135	0,23	315	0,54	328	0,56	535	0,91
PTC/PRN	48	0,08	311	0,53	331	0,57	483	0,83
PTN	63	0,11	224	0,38	320	0,55	428	0,73
Total	2190	3,74	4120	7,04	5478	9,36	7535	12,88

Fonte: TSE

Os dados da tabela 6 revelam que o aumento no número de votos obtidos nesse período resultou no aumento de suas bancadas nos legislativos municipais, de modo que, exceção feita aos pequenos partidos de esquerda (PCB, PCO e PSTU) todos os demais aumentaram o número de vereadores a cada nova eleição, mesmo nos casos em que registraram queda no percentual de votos entre uma eleição e outra. Destacam-se novamente os partidos confessionais PSC e PRB que alcançaram os patamares mais elevados dentre os partidos analisados. Mas em termos de ganhos relativos, PTC, PTN e PHS se sobressaem com aumentos de aproximadamente 906%, 579% e 441% respectivamente, no período analisado. Valores que superam muito o percentual de acréscimo que eles obtiveram em termos de votos. Por outro lado, ainda que tenha aumentado seu número de vereadores e destoe dos demais partidos de esquerda, o PSOL não apresentou a mesma evolução de seus congêneres personalistas ou confessionais, com um aumento de eleitos.

A comparação entre os dados das tabelas 5 e 6 mostra que o percentual de cadeiras conquistadas nacionalmente é sempre inferior ao percentual de votos para todos os partidos, mas há variações entre eles, de modo que os partidos mais bem sucedidos são aqueles que apresentam também as maiores diferenças entre o percentual de votos obtidos e o percentual de cadeiras conquistadas nos pleitos analisados. A média destas diferenças é maior para PSC (0,88), PHS (0,69), PSDC (0,67), PMN e PT do B (0,64 ambos) o que indica que embora eles tenham sido bem sucedidos em ampliar sua votação e suas conquistas, tal sucesso vem sob o preço de um maior “desperdício” de votos. Os partidos menos bem sucedidos são os que apresentam também as menores diferenças médias PCO (0,01), PCB (0,06), PSTU (0,12) que mantém os níveis de votação e cargos pouco alterados no período. Merecem destaque PRB e PSOL como os partidos que aumentaram votos e cargos mantendo uma diferença de percentuais relativamente baixa, 0,41 e 0,35 respectivamente.

Ainda na esfera municipal, os pequenos partidos têm competido também pelas prefeituras, ainda que com graus de sucesso muito inferiores aos verificados nas disputas legislativas. A tabela 7 mostra a votação obtida, em termos percentuais, pelos pequenos partidos entre 2000 e 2012 em todo o país. Verificou-se nas disputas pelas prefeituras municipais a mesma dinâmica de crescimento do percentual total de votos obtidos pelos pequenos partidos ao longo da série de pleitos analisados em âmbito nacional. Juntos eles respondiam por apenas 2,27% do total de votos para prefeito em 2000 e evoluíram para 10,51% em 2012. Novamente, os partidos confessionais PSC e PRB se destacam como os que mais cresceram em termos de votação, ainda que sua distância para os demais não seja tão pronunciada como ocorre com os legislativos estaduais. Outro destaque é o PSOL que apresenta um desempenho comparativamente alto tanto em relação a seus congêneres de esquerda como aos demais partidos, sendo superado em 2012 apenas pelo PRB. No entanto, a proporção de votos obtida pelos pequenos partidos não traduz as diferenças entre eles em termos de conquista de prefeituras, pois alguns deles podem obter votação expressiva em municípios muito populosos e ainda assim não ganhar a prefeitura. Em 2012 o PSOL, por exemplo, obteve 914.082 votos no primeiro turno da disputa pela prefeitura do Rio de Janeiro, mais do que outros 12 pequenos partidos obtiveram em todos os municípios que disputaram e, no entanto, elegeu apenas dois prefeitos, como mostram os dados da tabela 8. Isso demonstra a importância da escolha das arenas de disputa. Com efeito, somente PSOL e PTC conseguiram eleger prefeitos em cidades com mais de 200 mil

eleitores, Macapá e São Luiz respectivamente no pleito de 2012. Os demais partidos obtêm vitórias somente em cidades com menor eleitorado, nas quais não há segundo turno.

Tabela 7 – Percentual de votos para prefeito (2000 - 2012)

Partido	2000	2004	2008	2012
PCB	0,01	0,02	0,07	0,05
PCO	0,02	0,04	0,01	0,00
PHS	0,17	0,45	0,34	0,33
PMN	0,26	0,43	0,70	0,59
PRB	-	-	1,59	2,69
PRP	0,22	0,47	0,20	0,40
PRTB	0,08	0,25	0,21	0,33
PSC	0,63	0,55	1,06	1,77
PSDC	0,17	0,39	0,25	0,24
PSL	0,34	0,34	0,21	0,30
PSOL	-	-	0,83	2,51
PSTU	0,12	0,19	0,08	0,19
PT do B	0,18	0,23	0,23	0,31
PRN	0,03	0,33	0,20	0,43
PTN	0,05	0,15	0,19	0,37
Total	2,27	3,84	6,18	10,51

Fonte: TSE

No que concerne à conquista de prefeituras, ver tabela 8 a seguir, os pequenos partidos apresentam resultados mais modestos e homogêneos entre si. PSC e PRB permanecem com o maior número de vitórias. Os pequenos partidos de esquerda, que elegem um número ínfimo de vereadores, não conseguem aceder aos executivos municipais. A trajetória dos demais partidos é heterogênea e inconstante com certa flutuação no número de prefeituras obtidas a cada eleição. PHS, PRP, PSDC e PSL não apresentam tendência de crescimento, enquanto o PT do B oscila. Outros têm um crescimento muito discreto, como, PTN, PTC e PRTB. De modo que se pode falar em uma expansão mais evidente apenas para PSC, PRB e PMN.

Outro aspecto a ser destacado se refere ao grau de sucesso das candidaturas lançadas pelos pequenos partidos. A tabela 8 mostra o percentual de candidaturas que eles conseguem converter em vitórias. Em geral, os pequenos partidos têm um baixo aproveitamento de suas candidaturas, com taxas de êxito sempre inferiores a 30% ainda que haja grande variação ao longo do tempo e entre eles. Exceção feita aos pequenos partidos de esquerda, os demais partidos não têm aproveitamento inferior à 7,6% e oscilam bastante ao longo das eleições inclusive em virtude da variação no número de

candidatos lançados. Analisados em seu conjunto, os dados mostram um aumento de aproximadamente 270% no número de candidatos lançados entre 2000 e 2012 e de 295% no número de prefeitos eleitos. Não há uma, contudo, relação entre a quantidade de candidaturas e o aumento ou diminuição do aproveitamento quando se analisa o desempenho de cada partido; o caso do PSOL é o que melhor ilustra esse fato, pois o partido concorre em mais cidades do que outras legendas e apresenta aproveitamento muito baixo.

Tabela 8 - Candidaturas, Prefeituras conquistadas e percentual de sucesso (2000-2012)

Partido	2000			2004			2008			2012		
	Candidatos	Eleitos	%	Candidatos	Eleitos	%	Candidatos	Eleitos	%	Candidatos	Eleitos	%
PCB	4	0	0,0	12	0	0,0	40	0	0,0	36	0	0,0
PCO	12	0	0,0	28	0	0,0	9	0	0,0	5	0	0,0
PHS	52	6	11,5	125	26	20,8	96	13	13,5	119	16	13,4
PMN	79	14	17,7	141	31	21,9	168	42	25,0	177	42	23,7
PRB	-	-	-	-	-	-	261	54	20,6	299	79	26,4
PRP	78	16	20,5	134	37	27,6	91	17	18,6	134	23	17,1
PRTB	52	4	7,6	73	12	16,4	96	11	11,4	100	16	16,0
PSC	166	33	19,8	162	26	16,0	248	57	22,9	309	82	26,5
PSDC	66	8	12,1	116	12	10,3	92	8	8,7	88	10	11,3
PSL	100	26	26,0	116	25	21,5	95	15	15,7	112	23	20,5
PSOL	-	-	-	-	-	-	280	0	0,0	348	2	0,5
PSTU	48	0	0,0	85	0	0,0	34	0	0,0	60	0	0,0
PT do B	48	6	12,5	90	23	25,5	87	8	9,2	107	25	23,3
PTC	29	3	10,3	85	16	18,8	93	13	13,9	90	19	21,1
PTN	24	2	8,3	64	5	7,8	96	16	16,6	80	12	15,0
Total	758	118		1231	213		1786	254		2064	349	

Fonte: TSE

A comparação entre os resultados obtidos nas disputas para o legislativo e executivo municipais evidenciam que o maior desafio, em termos eleitorais, para os pequenos partidos encontra-se nos pleitos majoritários, nos quais eles têm maiores dificuldades em enfrentar as grandes legendas. Dificuldades estas que aumentam ainda mais nos níveis estadual e federal.

Dessa forma, os pleitos estaduais representam um salto de escala em termos de coordenação e investimento de recursos em relação às disputas municipais. Os partidos e candidatos se encontram diante da tarefa de ter que organizar campanhas em todo o território dos estados e disputar votos de um eleitorado maior e mais diverso. Assim, trata-se de uma disputa que demanda dos pequenos partidos estratégias mais refinadas e apostas mais arriscadas.

Tabela 9 - Votos para as Assembleias Estaduais e Distrital (1998-2014)

Partido	1998		2002		2006		2010		2014	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PCB	63.537	0,07	38.117	0,04	90.994	0,09	73.413	0,08	72.635	0,07
PCO	6.788	0,01	20.813	0,02	25.915	0,03	6.757	0,01	7.094	0,01
PHS/PSN	335.949	0,34	509.980	0,52	965.128	0,99	979.593	1,00	1.112.293	1,14
PMN	703.715	0,72	566.026	0,58	2.228.559	2,29	1.589.656	1,63	787.418	0,81
PRB					229.209	0,24	1.684.236	1,73	2.472.024	2,54
PRP	395.911	0,41	433.584	0,44	720.019	0,74	1.264.939	1,30	1.100.980	1,13
PRTB	199.072	0,20	538.836	0,55	514.902	0,53	732.189	0,75	634.342	0,65
PSC	1.142.342	1,17	1.038.708	1,07	2.419.018	2,48	3.315.934	3,40	3.226.594	3,31
PSDC	186.965	0,19	367.198	0,38	653.963	0,67	475.242	0,49	780.131	0,80
PSL	459.403	0,47	720.115	0,74	856.870	0,88	1.787.234	1,83	1.498.750	1,54
PSOL					835.241	0,86	1.062.585	1,09	1.764.261	1,81
PSTU	146.201	0,15	163.339	0,17	96.389	0,10	95.165	0,10	155.103	0,16
PT do B	408.343	0,42	637.580	0,65	999.512	1,02	1.267.389	1,30	1.116.313	1,14
PTC/PRN	97.678	0,10	147.831	0,15	677.190	0,69	1.075.933	1,10	985.353	1,01
PTN	159.321	0,16	247.330	0,25	387.402	0,40	1.088.069	1,12	1.560.069	1,60
Total		4,41		5,57		12,00		16,92		17,71

Fonte: TSE

A tabela 9 mostra que, em geral, eles apresentam um desempenho muito semelhante ao que se verifica nas eleições para vereadores. Os dois partidos confessionais PSC e PRB são os que melhor conseguiram aumentar sua votação ao longo das eleições. É interessante notar que o PSDC, também um partido confessional, destoa destes dois, apresentando uma votação mais próxima àquela obtida pelos partidos de esquerda (PCB, PCO e PSTU). Os demais partidos personalistas e o PSOL registraram um aumento moderado de sua votação, mas em alguns casos como o PSL, PTdoB e PRTB a votação oscilou ao longo do período, sendo difícil apontar uma lógica de crescimento. No caso do PMN há um claro recuo. O partido teve um pico em 2006 para depois voltar ao nível de 98. Juntos, os pequenos partidos cresceram em termos de votação para deputados estaduais entre 1998 e 2014, tendo obtido mais de 17% de todos os votos para as Assembleias Estaduais nesse último pleito, mas essa trajetória não foi tão constante. Tal como no caso da disputa para os legislativos municipais, os incrementos no percentual total de votos obtidos variam muito entre os quadriênios. Os pequenos partidos ganharam terreno nas disputas pelo legislativo estadual no período, mas há dois momentos distintos. Entre 1998 e 2002 eles mantêm um patamar baixo de votação, em 2006 ocorre um salto no total de votos obtidos, também em virtude da

entrada de dois partidos competitivos no jogo, PRB e PSOL. A partir daí o cenário se estabiliza nas eleições de 2010 e 2014 em torno de 17%.

A tabela 10 retrata em que medida a votação obtida pelos pequenos partidos políticos resultou na conquista de assentos nos legislativos estaduais. O aumento de cadeiras obtidas é proporcional ao incremento na votação dos partidos, isto é, a quantidade de deputados que eles elegem em todo o Brasil é muito próxima da proporção dos votos que eles recebem, o que sugere que eles não têm se beneficiado das coligações eleitorais para os pleitos estaduais, pois não conseguem eleger uma proporção de candidatos muito superior à sua votação individual. Os casos excepcionais são PMN que obtém 2,08% dos assentos com 1,63% dos votos em 2010 e o PRB que conquista 3,02% das cadeiras em disputa com 2,54% da votação nacional no pleito de 2014. Além disso, demonstra que o aparente sucesso obtido na esfera municipal não se traduziu até o momento na esfera estadual. Isto é, a experiência de ocupar cargos nos municípios parece não estar sendo totalmente revertida em capital político para a disputa estadual. Há também duas exceções para este padrão, PRB e PSC que obtém nacionalmente uma proporção superior de cadeiras nos legislativos subnacionais em relação àquelas obtidas nas Câmaras Municipais.

Tabela 10 - Deputados estaduais e distritais eleitos

Partido	1998		2002		2006		2010		2014	
	Eleitos	%	Eleitos	%	Eleitos	%	Eleitos	%	Eleitos	%
PCB	0	0,00	0	0,00	1	0,09	0	0,00	0	0,00
PCO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PHS/PSN	1	0,09	2	0,19	5	0,47	7	0,66	11	1,04
PMN	9	0,85	9	0,85	27	2,55	22	2,08	8	0,76
PRB	-	-	-	-	3	0,28	18	1,70	32	3,02
PRP	3	0,28	6	0,57	6	0,57	13	1,23	12	1,13
PRTB	2	0,19	4	0,38	6	0,57	10	0,94	10	0,94
PSC	15	1,42	13	1,23	23	2,17	34	3,21	35	3,31
PSDC	3	0,28	6	0,57	5	0,47	8	0,76	9	0,85
PSL	9	0,85	13	1,23	7	0,66	18	1,70	17	1,61
PSOL	-	-	-	-	2	0,19	4	0,38	12	1,13
PSTU	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PT do B	5	0,47	7	0,66	14	1,32	17	1,61	14	1,32
PTC/PRN	0	0,00	1	0,09	4	0,38	8	0,76	11	1,04
PTN	0	0,00	3	0,28	6	0,57	13	1,23	18	1,70
Total	47	4,44	64	6,04	109	10,29	172	16,24	189	17,85

Fonte: TSE

Os dados agregados nacionalmente não revelam, contudo, um panorama completo do desempenho dos pequenos partidos. Para além do número agregado de cadeiras obtidas é preciso saber também a distribuição delas no território nacional e entender se as conquistas estão dispersas entre as unidades federativas ou se estão concentrados em alguns deles em particular. Os dados da tabela 11 mostram que há grandes diferenças entre os partidos estudados. O PSC se destaca como sendo um partido presente em um bom número de estados desde o início da série e a quantidade de distritos onde consegue eleger candidatos oscila ao longo do tempo. O PRB apresenta uma expansão muito expressiva, em apenas três eleições o número de unidades da federação (UF) onde ganha cadeiras salta de três para 18. Os demais partidos personalistas e o PSOL apresentam padrão mais moderado, com presença ainda frágil no território nacional, crescimento discreto e oscilações ao longo do período. Outro dado relevante é que no pleito de 2014 muitos partidos com expansão crescente diminuem sua presença nos legislativos subnacionais, fruto do impacto dos novos partidos criados após 2012¹⁹. Tais legendas, além de aumentarem a oferta eleitoral e a concorrência com os pequenos partidos, também absorveram alguns de seus quadros, o que teve impacto em sua votação e conquista de cargos.

Outro padrão identificável diz respeito à quantidade de candidatos eleitos em cada UF. Na grande maioria deles, os partidos elegem um ou dois candidatos sendo relativamente poucos os casos em que um desses partidos logrou obter mais de três cadeiras em um mesmo UF, de modo que o quadro prevalente entre os partidos analisados consiste em ter bancadas de um ou dois nomes nos diversos estados. Outra característica recorrente é o dinamismo com que eles conquistam e perdem cadeiras nos legislativos subnacionais entre um pleito e outro. Com frequência a derrota e consequente ausência em um estado é compensada com a entrada em outro, de forma que certos partidos conseguem manter presença em um número igual ou maior de estados mesmo sofrendo derrotas.

¹⁹Partido Patria Livre (PPL), Partido Ecológico Nacional (PEN), Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e Solidariedade (SD).

Tabela 11 - Número de estados onde o partido elegeu deputados estaduais/distritais

Partido	1998	2002	2006	2010	2014
PCB	0	0	1	0	0
PCO	0	0	0	0	0
PHS/PSN	1	1	5	5	8
PMN	5	6	12	15	8
PRB	-	-	3	13	18
PRP	2	6	6	9	8
PRTB	1	3	6	8	5
PSC	10	9	13	17	15
PSDC	2	4	4	6	6
PSL	5	8	7	12	12
PSOL	-	-	2	3	6
PSTU	0	0	0	0	0
PT do B	4	3	11	15	9
PTC/PRN	0	1	3	7	7
PTN	0	2	4	8	10

Fonte: TSE.

Isso não significa que os pequenos partidos não tenham obtido bancadas consideráveis esporadicamente. PSC, em 2014, e PMN, em 2006, elegeram 12 candidatos para as Assembleias Estaduais do Paraná e de Alagoas respectivamente. O PSC também conquistou 6 cadeiras em Sergipe no pleito de 2006 e 5 na Bahia nas eleições seguintes. Igualmente significativo é o fato de que o partido, assim como outros que obtiveram bancadas maiores, não conseguiu mantê-las no pleito seguinte vendo seu número de deputados ser parcial ou totalmente reduzido. Além da quantidade de cadeiras conquistadas nas diversas UFs, a distribuição dessas conquistas nas diversas regiões é desigual. De modo geral, os pequenos partidos têm maior facilidade em eleger candidatos nos estados do Norte e do Nordeste, onde têm tido presença constante desde o início do intervalo estudado. Com efeito, as primeiras vitórias dos pequenos partidos quase sempre ocorrem em estados da região Norte. A única exceção a este padrão é o PSOL que elege seus primeiros representantes estaduais no Rio de Janeiro e em São Paulo e somente depois se expande para os estados do Norte e Nordeste. Os estados do Sudeste, Sul e Centro-Oeste têm sido arenas comparativamente menos permeáveis para os pequenos partidos, onde eles elegem pequenas bancadas e não mantêm grande constância. Em que pese o desempenho obtido pelo PSC no Paraná em 2014, a região Sul se apresenta como a mais difícil para eles, com apenas três representantes eleitos no

Rio Grande do Sul e nenhum em Santa Catarina. No Sudeste, eles conseguem aceder aos legislativos com maior ênfase somente a partir de 2006, o mesmo ocorrendo nos estados do Centro-Oeste.

Nas eleições gerais, os deputados federais também são eleitos por seus respectivos estados e Distrito Federal, competindo, portanto na mesma arena em que os candidatos aos legislativos estaduais. A estratégia de vincular as candidaturas nos dois níveis, conhecida como dobradinha, é prática comum e frequente no Brasil e visa aumentar as chances de ambos os candidatos vinculados. Assim, dois candidatos, um em cada nível, além de pedirem votos para si também orientam seus eleitores escolher seu aliado que compete no outro nível. Com a possibilidade de realizar coalizões eleitorais, não raro a dobradinha é praticada entre candidatos de partidos distintos pertencentes a uma mesma coligação. Por essas razões, é de se esperar que o desempenho dos partidos em uma arena apresente fortes semelhanças ao desempenho na outra. A tabela 11 mostra que, de fato os pequenos partidos têm obtido uma proporção de votos para o pleito nacional semelhante àquela verificada no nível estadual.

Tabela 12 - Votos para a Câmara dos Deputados (1998-2014)

Partido	1998		2002		2006		2010		2014	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PCB	49.619	0,07	45.963	0,05	64.766	0,07	57.563	0,06	66.979	0,07
PCO	8.067	0,01	29.351	0,03	29.083	0,03	6.660	0,01	12.969	0,01
PHS/PSN	136.834	0,21	294.920	0,34	435.019	0,47	776.823	0,79	926.664	0,95
PMN	360.214	0,54	282.875	0,32	873.816	0,94	1.108.787	1,13	467.777	0,48
PRB	-	-	-	-	244.059	0,26	1.760.396	1,79	4.423.993	4,55
PRP	255.516	0,38	251.970	0,29	233.497	0,25	305.940	0,31	724.825	0,75
PRTB	53.785	0,08	304.092	0,35	173.963	0,19	318.074	0,32	454.190	0,47
PSC	446.329	0,67	504.611	0,58	1.746.142	1,87	3.056.208	3,11	2.520.421	2,59
PSDC	62.055	0,09	192.545	0,22	354.217	0,38	191.835	0,20	509.936	0,52
PSL	177.035	0,27	408.512	0,47	243.482	0,26	499.963	0,51	808.710	0,83
PSOL	-	-	-	-	1.096.930	1,18	1.144.216	1,17	1.745.470	1,79
PSTU	187.683	0,28	159.251	0,18	101.307	0,11	102.120	0,10	188.473	0,19
PT do B	216.645	0,33	168.639	0,19	311.833	0,33	661.001	0,67	812.496	0,84
PTC/PRN	54.285	0,08	74.955	0,09	806.662	0,87	596.216	0,61	338.117	0,35
PTN	64.712	0,10	118.471	0,14	151.679	0,16	184.588	0,19	723.182	0,74
Total		3,11		3,24		7,37		10,98		15,13

Fonte: TSE.

Três partidos se destacam por sua performance no período analisado, o PRB, o PSC e o PSOL. São as legendas que apresentaram maior crescimento em termos de votos obtidos e as únicas que superaram 1 milhão de votos em mais de uma eleição. Os demais pequenos partidos apresentaram um padrão inconsistente, com variações positivas e negativas entre as eleições ou, como no caso dos pequenos partidos de esquerda permanecem com um patamar semelhante de apoio eleitoral ao longo do tempo. No caso do PRB, a ascensão é bastante expressiva, pois no intervalo de três eleições o partido aumentou em 1712% sua votação, superando o PSC que até o pleito de 2010 era o pequeno partido mais exitoso nessa arena. Esse último não se saiu tão bem em 2014 apresentando sua primeira redução no total percentual de votos desde o início da série aqui analisada o que é até certo ponto inesperado tendo em vista que neste ano o partido lançou Pastor Everaldo como candidato a Presidência da República e teve, portanto, maior visibilidade na campanha. O PSOL já parte de um patamar relativamente elevado de votos, mas apresenta o menor crescimento dentre os três partidos aumentando em cerca de 60% sua votação. As demais legendas não apresentam performance semelhante, algumas conseguem aumentar sua votação mas de forma muito moderada e gradual, como os partidos personalistas PHS e PTN, os demais oscilam em porcentagens baixas de votos. Os partidos de esquerda PCB, PCO e PSTU novamente apresentam apoio muito reduzido. Em termos do percentual total de votos obtido pelos pequenos partidos, é nas eleições para a Câmara dos Deputados que eles obtêm a menor parcela em relação às demais legendas em eleições proporcionais o que evidencia o maior grau de dificuldade imposto a eles nessa arena.

Não obstante, os pequenos partidos têm incrementado sua presença na Câmara baixa nacional a cada eleição contribuindo para aumentar o número efetivo de partidos e o fracionamento da casa, como se pode constatar na tabela 13.

Tabela 13 - Deputados federais eleitos (1998 - 2014)

Partido	1998		2002		2006		2010		2014	
	Eleitos	%	Eleitos	%	Eleitos	%	Eleitos	%	Eleitos	%
PCB	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PCO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PHS/PSN	0	0,00	0	0,00	2	0,39	2	0,39	5	0,97
PMN	2	0,39	1	0,19	3	0,58	4	0,78	3	0,58
PRB	-	-	-	-	1	0,19	8	1,56	21	4,09
PRP	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	0,39	3	0,58
PRTB	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	0,39	1	0,19
PSC	2	0,39	1	0,19	9	1,75	17	3,31	13	2,53
PSDC	0	0,00	1	0,19	0	0,00	0	0,00	2	0,39
PSL	1	0,19	1	0,19	0	0,00	1	0,19	1	0,19
PSOL	-	-	-	-	3	0,58	3	0,58	5	0,97
PSTU	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PT do B	0	0,00	0	0,00	1	0,19	4	0,78	2	0,39
PTC/PRN	0	0,00	0	0,00	3	0,58	1	0,19	2	0,39
PTN	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	0,78
Total	5	0,97	4	0,78	22	4,29	44	8,58	62	12,09

Fonte: TSE.

A despeito de obterem votação comparativamente menor àquela registrada em outras arenas, alguns pequenos partidos têm sido bastante eficientes em convertê-la em assentos no legislativo nacional. PRB e PSC se destacam nessa perspectiva, tendo obtido cadeiras em todos os pleitos de que participaram. Os números indicam que, para além da conquista de votos, esses dois partidos têm utilizado estratégias eficientes em suas campanhas, pois, exceção feita ao pleito de 2014, conseguem obter um percentual de cadeiras na Câmara superior ao percentual de votos que obtiveram nacionalmente. Ao longo do período analisado eles se tornaram forças relevantes no Congresso, tendo conquistado em 2014 a décima e a décima terceira bancadas, superando partidos mais tradicionais como PCdoB, PPS e PDT. O PSC, no entanto, registrou queda em relação à bancada que elegeu em 2010 em virtude do pior desempenho nas urnas. Esse resultado é, em certa medida, fruto da redução na quantidade de candidatos lançados pelo partido, que caiu de 249 em 2012 para 160 na eleição seguinte e da entrada de novos partidos no sistema. O PSOL, que também recebeu um número alto de votos foi menos eficiente para convertê-los em cadeiras nas eleições analisadas aumentando sua bancada somente no pleito de 2014, o que indica que sua votação é muito dispersa entre os estados e ele só conseguiu alcançar o quociente eleitoral no Rio de Janeiro, em São Paulo e no Pará em 2014. Ademais, o partido não estabelece coligações com legendas maiores, apenas

ocasionalmente com os outros pequenos partidos de esquerda que, como visto, não agregam quantidade significativa de votos. Prova dessa falha de estratégia é o fato de que outros pequenos partidos personalistas, como o PHS, o PMN, o PTC e o PTN, conseguiram eleger bancadas semelhantes com número inferior de votos nas eleições analisadas. Juntos, os pequenos partidos analisados têm aumentado sua presença na Câmara dos Deputados e atualmente ocupam quase 17% das cadeiras da Casa. Se fossem uma única legenda, seriam a maior bancada dentre as eleitas em 2014.

Tabela 14 - Número de estados onde o partido elegeu deputados federais

Partido	1998	2002	2006	2010	2014
PCB	0	0	0	0	0
PCO	0	0	0	0	0
PHS/PSN	0	0	2	2	5
PMN	2	1	3	4	3
PRB	-	-	1	8	11
PRP	0	0	0	2	3
PRTB	0	0	0	2	1
PSC	2	1	7	11	9
PSDC	0	0	0	0	2
PSL	1	1	0	1	1
PSOL	-	-	2	2	3
PSTU	0	0	0	0	0
PT do B	0	0	1	4	1
PTC/PRN	0	0	3	1	2
PTN	0	0	0	0	4

Tal como feito para os deputados estaduais a pena verificar como se dá a distribuição das bancadas dos pequenos partidos pelos estados. Pelo que se percebe na tabela 14, e como seria de esperar, os resultados aqui são mais modestos e apenas PSC e PRB merecem destaque. Os dois partidos chegaram a eleger representantes em 11 estados diferentes em 2010 e 2014 respectivamente. Os demais partidos apresentam desempenho muito modesto e não elegem bancadas em mais de cinco estados em uma mesma legislatura. Diferentemente do que se verificou a propósito dos pleitos para deputado estadual e distrital, nas eleições para a Câmara dos Deputados os pequenos partidos elegem seus candidatos principalmente nos grandes colégios eleitorais, onde o quociente eleitoral é baixo e eles podem maximizar os efeitos de coligações eleitorais. O desempenho apresentado pelo PRB ilustra esta dinâmica. A grande bancada obtida pelo partido em 2014 se deve boa medida à performance em um único estado. O partido

elegeu 8 candidatos em São Paulo, maior colégio eleitoral do país, onde concorreu coligado a três partidos fortes na região: PSDB, DEM e PPS. Além deste estado, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia também são distritos nos quais estes partidos têm obtido cadeiras nas últimas eleições. Assim, o contraste entre as disputas nos dois níveis sugere a existência de duas dinâmicas distintas. Se no plano das disputas regionais, os pequenos partidos tendem a se beneficiar da menor estruturação dos sistemas partidários dos distritos do Norte e Nordeste, no plano nacional a situação se inverte e eles se saem melhor em distritos maiores do Sudeste, nos quais conseguem se beneficiar do quociente eleitoral e das coligações.

Nas eleições majoritárias nos níveis estadual e federal os pequenos partidos têm apresentado uma atuação muito incipiente. Com exceção dos pequenos partidos de esquerda que lançam com frequência candidatos ao Senado, Governos Estaduais e à Presidência, com objetivo de realizar propaganda de cunho ideológico, os demais partidos competem para estes cargos apenas ocasionalmente e com desempenhos, em geral, muito modestos. Alguns partidos merecem destaque nessa perspectiva. O PMN e o PSL que elegeram um governador cada, nos estados do Amazonas e Roraima 2010 e 2002 respectivamente. Em ambos os casos os candidatos eleitos eram políticos conhecidos em seus estados – tendo ocupado as prefeituras de suas capitais antes de se tornarem governadores – e utilizaram as siglas como veículo eleitoral, abandonando-as no curso do mandato. PSOL e PSC, por sua vez, elegeram um Senador cada em 2010, enquanto o PRTB fez o mesmo em 2006. Nos dois primeiros casos os candidatos eleitos, Randolfe Rodrigues e Eduardo Amorim, já haviam sido deputados em seus estados por partidos maiores, no caso PT e DEM, e construído suas carreiras neles. No caso do PRTB trata-se de Fernando Collor, figura de grande capital político em seu estado, além de ter sido deputado federal, governador e Presidente da República. Em termos de candidaturas para a Presidência da República, somente o PSOL foi capaz de receber uma votação expressiva no período analisado, ainda que não tenham faltado candidatos concorrendo pelos pequenos partidos. Mas mesmo o PSOL só se saiu bem em sua primeira eleição quando Heloísa Helena recebeu 6,85% dos votos; em 2010 lançou Plínio de Arruda Sampaio, e obteve 0,87% e em 2014 disputou com Luciana Genro, recebendo 1,55% dos votos. De todos os partidos analisados, somente PRB e PTC não lançaram candidatos ao cargo máximo, mas nenhum recebeu mais de 1% dos votos.

O quadro que emerge a partir da análise da trajetória eleitoral dos pequenos partidos revela algumas diferenças entre eles que, longe de serem apenas conjunturais, são fruto das várias distinções que eles apresentam em termos de sua organização, ideologias e objetivos. Algumas regularidades podem ser identificadas no período examinado. Em primeiro lugar, quanto maior a escala de competição política, isto é, quanto maior for a dimensão do distrito em que se dá a disputa, pior tenderá a ser o desempenho dos pequenos partidos, mas isso não ocorre com a mesma intensidade para todos. Dois partidos se destacam como os mais competitivos em todas as arenas: o PSC e o PRB. Uma característica comum a ambos é o fato de serem partidos confessionais, cuja relação com instituições e comunidades religiosas é um aspecto central dentro da legenda. O primeiro, possui fortes vínculos com a Assembleia de Deus, apesar de também reunir adeptos de outras religiões cristãs, e o segundo é ligado à Igreja Universal do Reino de Deus, da qual muitos de seus fundadores egressos do antigo PL são membros. Outra característica perene refere-se ao baixo desempenho sistêmico dos pequenos partidos de esquerda que não conseguem eleger mais do que alguns vereadores e, mesmo assim de forma muito esporádica. Não obstante, são os partidos que têm maior presença na disputa por cargos nos executivos em todos os níveis, lançando candidaturas em todas as eleições, mesmo apresentando votações sempre muito baixas. A exceção é o PSOL que já parte de patamares de votação comparativamente maiores e obtém cargos nos legislativos em todos os níveis, incluindo o Senado Federal. Os partidos personalistas, por sua vez, têm um desempenho que se situa em um patamar intermediário entre os dois outros grupos. Eles são particularmente bem sucedidos na esfera municipal, onde se verificou com maior força seu crescimento eleitoral, mas quando se trata de ascender aos níveis mais altos, seu desempenho é pior do que aquele apresentado por PSC e PRB.

As razões para estas dinâmicas exclusivas podem ser buscadas nos fatores que diferenciam estes partidos entre si e que foram parcialmente explorados no capítulo anterior. Em boa medida o desempenho dos partidos políticos decorre de seus objetivos enquanto organização, das estratégias adotadas (ambos aspectos influenciados pela dimensão ideológico-programática) e de sua capacidade efetiva de perseguir tais objetivos e implementar as estratégias definidas (o que diz respeito à dimensão organizacional). Nas próximas seções serão analisados estes dois pontos, com foco nas distinções entre os três grupos definidos no capítulo anterior para obter uma melhor compreensão de suas trajetórias eleitorais.

3.3 Objetivos e estratégias

Como visto no capítulo anterior, a distinção mais marcante entre as legendas aqui analisadas se encontra nos perfis ideológicos que elas apresentam e podem ser agrupadas em três categorias: partidos de esquerda de inspiração leninista, partidos personalistas e partidos confessionais. Uma das implicações mais profundas destas distinções diz respeito à definição dos objetivos que o partido irá perseguir. Trata-se de uma decisão crucial na trajetória da organização e em geral está vinculada ao momento de sua gênese, quando se definem os eixos em torno dos quais ela se estruturará e atuará. Estes objetivos guardam estreita relação com a ideologia, pois ela é a responsável por fornecer aos membros e simpatizantes do partido aquilo que Panebianco (2005) denomina como a “causa comum” que motiva a existência da legenda.

Dentre os partidos analisados há uma grande variação na centralidade do aspecto ideológico para a organização. Os partidos de esquerda são aqueles que dão maior ênfase às mensagens ideológicas e onde esse aspecto mais influi nas decisões, estratégias e na própria organização do partido, como visto a propósito da adoção do princípio do “centralismo democrático”. Disso decorre que, para eles, a função do partido não reside na obtenção de cargos públicos *per se*, mas antes na transformação do atual modelo de sociedade visando efetivar a causa pela qual o partido luta; neste caso a causa proletária ou socialista, o que pressupõe buscar profundas mudanças na estrutura social e econômica do país. Diante disso, a competição eleitoral ganha um significado estratégico de veículo para a divulgação da mensagem do partido, isto é passa a ser vista enquanto um meio de disseminação dos ideais e da doutrina do partido. Isso explica, em parte, a insistência dessas legendas em lançarem candidatos aos cargos executivos e, particularmente à Presidência. São eles que garantem maior visibilidade à mensagem do partido. Essa perspectiva ajuda a entender a persistência dessas organizações ao longo do tempo. Uma análise que pretendesse enquadrá-las na premissa downsiana segundo a qual partidos são maximizadores de votos, não conseguiria explicar porque insistir diante de tão pouco voto.

Outro aspecto estratégico que decorre de sua ideologia é o pequeno número de coligações eleitorais que eles realizam. Dantas e Praça (2010) ao analisarem as coligações dos pequenos partidos nas eleições municipais entre 2000 e 2008 constatam que os pequenos partidos de esquerda são os que realizam o menor número de

coligações nos pleitos estudados, mas que há grande diferença no percentual de coligações entre eles. No caso do PCB o percentual de municípios com coligações ultrapassa os 90% em duas eleições, já PCO nunca realizou coligações em mais de 30% dos municípios onde concorreu no período, e o PSTU oscila entre 4% e 60% sem demonstrar algum padrão.

O PSOL, embora também de esquerda, apresenta um padrão muito diferente, com um patamar de votação mais próximo aos demais partidos competitivos. Embora ele adote uma política de coligações igualmente restrita nos pleitos em que concorre, aliando-se somente a outros pequenos partidos de esquerda, ele possui duas características que o distinguem dos demais: sua origem parlamentar que lhe garantiu membros com algum capital político-eleitoral já consolidado, bem como uma orientação mais *vote-seeking* e sua variante ideológica, muito mais calcada no eurocomunismo do que nas correntes mais ortodoxas leninistas e trotskistas que orientam as demais legendas de esquerda. Não se trata, portanto, de um partido “revolucionário”, interessado apenas em utilizar taticamente as eleições para efeito de propaganda. O PSOL quer crescer por dentro da democracia representativa. Ele é um partido *desafiante*, porém sistêmico. Sua situação, e em certa medida também a do PSTU, corresponde ao quadro clássico descrito por Downs (1999), segundo o qual quando um partido que domina um dos polos do espectro ideológico se move em direção ao centro para ampliar seu eleitorado, outros partidos surgem para ocupar o espaço deixado no por ele e disputar seu antigo eleitorado. Esse é o caso do PSOL que disputa o eleitorado de esquerda do PT.

Os partidos confessionais concedem comparativamente menor centralidade à sua ideologia, ainda que ela permeie as mensagens de seus membros e candidatos em suas manifestações individuais. Uma razão desta relativa moderação, por parte dessas legendas decorre do fato que elas reúnem membros de vertentes diferentes do cristianismo e, portanto, procuram se ater aos aspectos comuns a elas. Um posicionamento diferente é aquele de seus membros, em particular dos que detém mandatos eletivos, alguns dos quais têm se destacado pela defesa de dogmas e princípios conservadores do cristianismo e tentado promover políticas públicas baseadas neles. Se os partidos de esquerda almejam a transformação radical da sociedade, os confessionais visam a manutenção de uma série de políticas e normas com as quais se que identificam em virtude de seus valores religiosos, tais como a proibição do aborto, do casamento entre pessoas do mesmo sexo, da pesquisa com células tronco

embrionárias, dentre outras. Sua estratégia visa, justamente, ocupar os cargos e posições que lhes permitam atuar para a promoção desses objetivos de sorte que a conquista de votos e cargos é crucial para eles. Portanto, os partidos confessionais têm muitos incentivos para adotar estratégias que lhes permitam expandir sua votação e suas bancadas, pois é através delas que eles têm condições de promoverem a sua causa. Eles frequentemente realizam coligações e não tendem a ser muito seletivos em termos dos partidos maiores com os quais se associam nas eleições. Conferem ligeira preferência aos grandes partidos de direita, de cujas agendas e posições são mais afins, mas também se coligam com frequência quase igual a legendas de centro e de esquerda (DANTAS & PRAÇA, 2010) o que revela seu pragmatismo voltado para a maximização de suas chances. Outra estratégia muito frequente é o uso dos títulos eclesiásticos por seus candidatos tais como pastor, bispo, ou ministro, como forma de aumentar sua interlocução com parcelas do eleitorado de determinados segmentos religiosos. Com frequência os slogans utilizados nas campanhas também contêm mensagens de cunho religioso. Essa conduta tem sido parcialmente responsável pela ascensão de PSC e PRB nos últimos pleitos, mas não tem surtido o mesmo efeito para PSDC, cujo desempenho eleitoral está muito abaixo de seus congêneres. Uma explicação possível para esse fato decorre dos fortes vínculos que PSC e PRB possuem com instituições religiosas evangélicas, em particular a Assembleia de Deus e a Igreja Universal do Reino de Deus respectivamente. Essas organizações funcionam, muitas das vezes como verdadeiras instituições informais destes dois partidos. Freidenberg e Levitsky (2006) apontam que muitos dos partidos latino-americanos parecem organizações fracamente institucionalizadas quando se analisa sua estrutura formal, isto é, aqueles órgãos que integram a estrutura legalmente reconhecida dos partidos, mas muitas vezes possuem vastas redes “informais” de vínculos com instituições que atuam em outras esferas sociais. Este parece ser o caso destas duas legendas. Muitos de seus membros e candidatos são vinculados a essas duas instituições religiosas, alguns inclusive na condição de sacerdotes, de modo que sua atuação política e religiosa convergem e eles dispõem de um importante “palanque informal” nos templos e nos demais locais de culto religioso. Isto lhes garante exposição para além do período das candidaturas políticas, pois dada a natureza perene das atividades religiosas, os membros de partido que nelas atuam continuam em evidência na condição de sacerdotes ou lideranças na comunidade de fiéis. O PSDC, por ser vinculado à Igreja Católica tem, em tese, menor espaço para que seus membros se aproveitem de seus vínculos para fins eleitorais, em

primeiro lugar porque existe a proibição de que os sacerdotes católicos disputem cargos políticos, em segundo, porque os católicos não constituem comunidades de vínculos tão fortes quanto os evangélicos.

Essa distinção é corroborada pelos dados da pesquisa “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação de Legisladores em Doze Unidades da Federação” realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da UFMG que entrevistou os deputados estaduais nas Assembleias de 12 estados brasileiros; três no Sudeste (SP, MG, RJ), dois no Sul (RS e PR), três no Nordeste (PE, BA e CE), dois no Centro-Oeste (GO e MT) e dois no Norte (PA e TO) em duas legislaturas 2007-2010 e 2011-2014. Uma das questões perguntava ao deputado se ele recebeu algum apoio de sua Igreja ou denominação religiosa. A tabela 15 traz os dados das respostas obtidas nas duas rodadas da pesquisa. É possível notar que um percentual muito superior de deputados evangélicos declarou receber apoio de suas instituições religiosas em relação aos deputados que professam outras religiões. A comparação com os católicos é especialmente relevante: enquanto quase dois terços dos evangélicos ouvidos declararam ter recebido apoio das instituições religiosas das quais participam, somente um quarto dos católicos foi apoiado por suas igrejas. Considerando os vínculos que PSC e PRB possuem com instituições evangélicas, esse dado é central para a compreensão da evolução de seu desempenho eleitoral e de seu sucesso relativamente aos demais pequenos partidos.

Tabela 15 - Percentual de Deputados Estaduais que Recebem apoio de suas igrejas ou denominações

		Para estar na política tem apoio de sua igreja ou denominação?			
		Sim	Não	Total	
Religião do Deputado	Católica	N	168	524	692
		%	24,30%	75,70%	100%
	Evangélica	N	80	42	122
		%	65,60%	34,40%	100%
	Espírita	N	0	20	20
		%	0%	100%	100%
	Outra	N	3	15	18
		%	16,70%	83,30%	100%
Total		N	251	601	852
		%	29,50%	70,50%	100%

Fonte: CEL-UFMG

Pequenos partidos personalistas posicionam-se no extremo oposto aos partidos de esquerda em termos da importância dada à ideologia. Em certa medida, é possível

dizer que tais partidos não possuem um conteúdo ideológico-programático bem definido e adotam aquilo que Baqueiro e Vasconcelos (2013) apontam como *ideologia híbrida*, isto é, um perfil que não “catalisa identidades coletivas fortes”. Sendo partidos personalistas, estas legendas contam com o carisma e o capital político de suas lideranças como principal meio de obter apoio eleitoral.

Nesse sentido, suas campanhas são focadas na personalidade de seus indivíduos com mensagens destinadas a exaltar qualidades genéricas de seus candidatos. O foco dos partidos personalistas não é necessariamente expandir seu eleitorado e obter um amplo apoio da sociedade, nem tampouco promover determinadas causas ou políticas. Sua orientação primária é por cargos, portanto, a competição política é encarada apenas como um meio de garantir que suas lideranças obtenham acesso aos postos na estrutura estatal, pela via eleitoral ou ocupando cargos por indicação política. Assim, sua meta eleitoral primária é obter os votos necessários para eleger uma quantidade de candidatos que garanta algum poder de barganha após a eleição junto aos partidos maiores.

Isso se traduz em um comportamento bastante pragmático no que se refere à realização de coligações eleitorais privilegiando aquelas que aumentem suas chances de obter cadeiras nas disputas legislativas. Quando lançam campanhas para cargos no executivo, em especial para a Presidência da República, estas legendas se apresentam sempre com o mesmo candidato que com frequência é também seu presidente e fundador. Ainda que tenham desempenho insignificante no pleito nacional essa estratégia garante visibilidade ao partido e, sobretudo inserir a legenda entre os grandes partidos visando acordos futuros com eles, negociando seu apoio aos candidatos que disputam o segundo turno e aos candidatos vencedores. O desempenho mediano que apresentam nos dados analisados é reflexo de seu foco na obtenção de cargos para suas lideranças. Uma vez garantido o acesso a um mínimo de cargos não há grandes incentivos para que o partido se expanda.

A persistência de alguns partidos no pleito para o Executivo nacional, a despeito do baixo patamar recorrente de votos obtidos por eles, apresentando sempre os mesmos candidatos, como é o caso do PRTB com Levy Fidelix, ou do PSDC com Eymael, é sintomática do domínio que estas personalidades têm sobre a legenda. Nesse caso, o objetivo das campanhas presidenciais é garantir a visibilidade ao “dono” do partido e eventualmente à sua mensagem. Como observado anteriormente, a atuação de algumas legendas personalistas reflete muito mais os desígnios de seu líder, do que propriamente estratégias traçadas visando os interesses dos membros dos diversos órgãos

diretivos/deliberativos. Muito mais do que entidades orgânicas com certo nível de interação sistêmica entre seus membros, os partidos personalistas são plataformas para projeção de carreiras políticas. Melo (2004) analisando a migração partidária entre 1985 e 2001 mostra que os pequenos partidos são aqueles que apresentam taxas mais altas de deserções. No caso dos partidos personalistas, denominados pelo autor como pequenos partidos de direita, a proporção de abandono chegou a 60% dos deputados entre 1985 e 2001, tendência esta que se mantém até os dias de hoje. Verifica-se um padrão no qual os candidatos utilizam a legenda para se elegerem e a abandonam após a posse, de modo que somente o líder principal realmente pertence ao partido. Isso demonstra o problema de institucionalização destas legendas que não chegam a tornarem-se “fins em si mesmas” conforme prevê Panebianco (2005) a propósito do processo de institucionalização e permanecem como constelações de políticos agindo de forma autônoma sem grandes vínculos organizacionais com o partido.

3.4 Estrutura e maquina eleitoral

Grande parte das dificuldades enfrentadas pelos pequenos partidos políticos se deve à incipiência de suas máquinas eleitorais. Para conseguir disputar eleições um partido deve dispor de bases organizacionais que lhe permitam atuar de acordo com a escala em que elas ocorrem. No caso brasileiro, isso significa estar presente no maior número de municípios possível, pois, os diretórios municipais são a dimensão mais elementar dos partidos brasileiros²⁰. É na arena municipal que os partidos se encontram mais próximos da sociedade e é, sobretudo, a partir dela que se mobilizam eleitores e militantes e onde se recrutam as lideranças e os candidatos. Melo (2013) ao analisar o PMDB ressalta a existência de uma correlação entre as votações das prefeituras comandadas pelo partido e a origem dos votos que este conquista para a Câmara dos Deputados e afirma que o nível municipal é a dimensão chave para o desempenho dos partidos nos demais pleitos no país.

Presumimos que as eleições municipais são a porta de entrada dos partidos no jogo eleitoral. As disputas para os cargos estaduais e federais são organizadas a partir das bases municipais e, nesse sentido, quanto mais apoio os partidos e candidatos conseguirem

²⁰ Exceção feita aos pequenos partidos de esquerda que, como visto no capítulo anterior, possuem as células partidárias como elemento mais básico de sua estrutura.

nos municípios, maior a probabilidade de terem êxito nas outras esferas. (MELO, 2013:18 e 19)

Segundo o autor, a construção de uma rede de organizações municipais nos estados parece ter sido o segredo do PMDB para se fortalecer e consolidar como um dos partidos mais fortes no período da Nova República. É nos municípios que o partido angaria votos que o fortalecem na dimensão local, a partir da qual ele se projeta nos níveis estaduais e federal. É razoável supor que essa dinâmica não seja apenas uma particularidade do PMDB, mas uma espécie de regra para a sobrevivência e consolidação dos partidos no Brasil. Dessa forma, um aspecto central para os pequenos partidos é a sua expansão e radicação no território nacional. Isto é, se seguirmos a definição downsiana segundo a qual partidos são agentes maximizadores de votos, o grande desafio das pequenas legendas brasileiras consiste em expandir tanto quanto possível sua presença nos municípios brasileiros. Isso lhes daria, ao longo do tempo, o acúmulo de capital humano e político necessário para se tornarem competitivos, além de expandirem suas bases sociais que conformam o “núcleo duro” da legenda, com o qual ela pode contar sempre para manter sua presença local e desempenhar as funções de mobilização e socialização políticas.

De acordo com Panebianco (2005) a expansão territorial de um partido pode ocorrer essencialmente de duas formas: por penetração ou difusão. O primeiro caso ocorre quando um “centro decisório” controla, estimula e dirige o desenvolvimento da “periferia”, isto é a formação das instâncias locais e intermediárias do partido. O segundo ocorre em contextos nos quais o desenvolvimento se dá por “germinação espontânea” onde as elites locais se reúnem e constroem associações partidárias que somente depois, em uma segunda etapa, são aglutinadas no nível nacional. Ainda segundo o autor, os partidos tenderão a apresentar ambas as formas de expansão, mas uma será predominante sobre a outra. Legendas que se desenvolvem por difusão têm seu processo de formação de lideranças mais tormentoso e complexo devido à existência de núcleos consideráveis de líderes locais, que surgiram de maneira autônoma e que controlam suas próprias instâncias partidárias locais e que, portanto, podem aspirar à liderança nacional do partido. Por outro lado, legendas onde predomina a penetração tendem a ser muito mais coesas e manejáveis, pois o protagonismo do “centro” tende a garantir o controle da instância nacional sobre a local, o que se traduz em maior margem de manobra por parte da primeira face à segunda.

No Brasil, a literatura tem voltado recentemente sua atenção par esta dimensão de análise das agremiações partidárias. Braga e Silveira (2012) analisam a presença territorial de todos os partidos brasileiros a partir de dados do TSE coletados em 2011. O estudo aponta uma diferença no perfil de expansão das bases locais entre partidos grandes e médios de um lado, e os pequenos, de outro. Enquanto os primeiros tiveram uma expansão da cobertura territorial mais rápida que a expansão no número de filiados, os demais apresentam uma trajetória quase linear em que a expansão territorial e o aumento do número de filiados avançam *pari passu*. Isso evidencia a forte dependência de trajetória dos elementos que separam partidos grandes e médios dos partidos pequenos. Ademais o estudo aponta a existência de grandes diferenças organizacionais entre esses partidos. Os grandes tendem a ser mais descentralizados e consolidados, ao passo que os pequenos partidos são mais centralizados e menos institucionalizados. Na mesma linha, Guarnieri (2011) chama atenção para a “fraqueza” organizacional dos partidos brasileiros. Ele analisa a proporção de comissões provisórias municipais (CP’s) por diretórios municipais das principais legendas e revela que a maioria prefere manter as precárias comissões à institucionalizá-las em diretórios. Isso garante aos dirigentes partidários nacionais um grande controle sobre os braços locais de suas legendas. Perspectiva que vai ao encontro do que afirma Rodrigues (1995):

As implicações disto [o elevado número de comissões provisórias] para o controle partidário são claras: como são os dirigentes partidários que controlam as comissões provisórias, são eles também que escolhem os delegados às convenções. Quando comissões provisórias formam parte significativa dos órgãos partidários esses dirigentes possuem grande controle sobre as convenções, pois controlam parte significativa dos votos. (RODRIGUES, 1995:89)

Para além do controle dos votos, as comissões provisórias são também mais facilmente manipuláveis, pois os diretórios estaduais ou nacionais podem, caso queiram, nomear interventores ou mesmo dissolvê-las. Assim, a proporção de comissões provisórias por diretórios é um bom indicador do grau de fragilidade organizacional de um partido e do quão centralizado é o seu processo decisório interno. A tabela 16 mostra a quantidade de organizações que os pequenos partidos analisados possuem no âmbito municipal identificando o número de comissões provisórias e interventoras e o número de diretórios. Os dados são referentes ao mês de maio de 2014. Os dados da tabela explicitam as diferenças entre os pequenos partidos do ponto de vista organizacional.

Tabela 16 - Organização territorial dos pequenos partidos brasileiros

Partido	CI+CPs*	Diretórios	Total	Percentual de CPs+CIs
PCB	105	2	107	98,1
PCO	31	12	43	72,1
PHS/PSN	883	170	1053	83,9
PMN	1458	19	1477	98,7
PRB	2891	6	2897	99,8
PRP	1567	42	1609	97,4
PRTB	607	7	614	98,9
PSC	3003	252	3255	92,3
PSDC	380	111	491	77,4
PSL	1140	214	1354	84,2
PSOL	423	133	556	76,1
PSTU	18	70	88	20,5
PT do B	1615	152	1767	91,4
PTC/PRN	826	26	852	96,9
PTN	1502	17	1519	98,9
Total	16449	1233	17682	-

Fonte: TSE

* Somatório de comissões provisórias e comissões interventoras.

É possível perceber que as legendas que apresentam melhor desempenho eleitoral – PRB e PSC – são também aquelas que possuem maior densidade organizacional nos municípios, quer sejam diretórios ou comissões provisórias/interventoras e são as duas únicas legendas do grupo estudado presentes em mais da metade dos municípios brasileiros. Há que se ressaltar, no entanto, que essa não é uma relação linear, isto é, o crescimento eleitoral não é diretamente vinculado à presença em um número maior de municípios. Alguns partidos personalistas como PT do B, PRP e PMN apresentam capilaridade comparativamente alta em relação às demais legendas; no entanto essa diferença não se traduziu em um desempenho melhor. Por outro lado, o PSOL se tornou tão ou mais competitivo nas arenas estadual e federal mesmo com um número relativamente baixo de órgãos. Isso sugere que a capilaridade no território nacional é uma condição necessária, porém não suficiente, para que um pequeno partido expanda sua votação e aumente suas chances de eleger candidatos e de adquirir maior relevância no jogo político. Fixar-se em muitos municípios garante à legenda a prerrogativa de disputar um número maior de pleitos e lhe fornece as bases para recrutar membros e candidatos, bem como angariar recursos. Porém, transformar esse capital organizativo em capital eleitoral não é um processo automático e, como sugere o contraste entre os dados da tabela 16 e os resultados eleitorais verificados

anteriormente, está sujeito a outros fatores condicionantes. Um segundo aspecto que emerge na tabela 16 diz respeito ao grau de institucionalização destes partidos. Somente os pequenos partidos de esquerda parecem ter efetuado algum esforço para consolidar suas comissões em diretórios ao longo do tempo e mesmo assim apresentam proporções muito altas de CP's. O único partido dentre eles que apresenta mais de 50% de diretórios é o PSTU, que apresenta um dos desempenhos mais fracos em eleições. Os demais partidos de esquerda situam-se na faixa dos 70% de CP's. As legendas personalistas e confessionais têm níveis muito baixos de institucionalização, nunca apresentando percentual de CP's inferior a 80%. A única exceção a este padrão é o PSDC que tem padrão semelhante aos pequenos partidos de esquerda com cerca de 77% de CP's, também é um dos partidos com desempenho eleitoral baixo. Além disso, o partido tem em comum com as pequenas legendas de esquerda o baixo número de estruturas organizacionais.

Os dados da tabela 14 apontam, em sintonia com o que sugere Panebianco (2005), que essas legendas operam com alto grau de liberdade no sistema político, pois seus diretórios nacionais são soberanos e podem interferir nas decisões relativas ao jogo político-eleitoral municipal com grande autonomia. Além disso, como atesta Guarinieri (2011), partidos mais centralizados têm maior probabilidade de formar coalizões em detrimento de lançar candidaturas próprias com poucas chances de vitória, o que explicaria o desempenho relativamente pior nas disputas para cargos executivos. As implicações disso são significativas e indicam que os pequenos partidos podem atuar de maneira extremamente estratégica e flexível no contexto político brasileiro, utilizando-se dessa autonomia para maximizar votos e cargos de acordo com seu diagnóstico do cenário eleitoral. Os grandes partidos por possuírem maior quantidade de recursos e maior máquina eleitoral se estruturam de forma a garantir que esses sejam potencializados. Os pequenos partidos, por outro lado devem levar em conta sua escassez de recursos e menor capilaridade, o que torna relevante a necessidade de exercer maior controle sobre suas subunidades, visando garantir maior eficiência de suas estratégias e de seu comportamento.

Outro aspecto que merece ser ressaltado diz respeito ao que Braga e Silveira (2012) observam acerca da importância das bases territoriais para os jogos de poder internos dos partidos políticos. Os autores afirmam que os órgãos locais, além de serem eventualmente mobilizados por líderes e/ou facções partidárias nas disputas internas das legendas também servem como mecanismos de articulação de alianças no nível local,

visando objetivos nos níveis estaduais ou nacional. Isso poderia explicar, em parte, o fato de que pequenos partidos personalistas tenham capilaridade relativamente alta, mas desempenho mediano. Para esses partidos a presença em um número grande de municípios se justifica na medida em que expande as possibilidades de realização de coalizões e acordos com legendas maiores, já que podem oferecer o apoio de suas bases locais em troca de acordos que lhes beneficiem em outras esferas eleitorais, ou mesmo na indicação para cargos políticos após a eleição.

3.5 Perspectivas para o futuro

Ao fim e ao cabo, os órgãos municipais são a base a partir da qual os partidos constroem as máquinas eleitorais que lhes possibilitarão expandir sua votação e o número de cargos conquistados. Essa é uma dimensão particularmente relevante nas disputas pelos legislativos estaduais e federal. Quanto maior for a presença de um partido nos municípios de um estado, maiores serão suas bases de campanha e maior será o número de candidatos que ele irá dispor para lançar em suas listas, uma vez que cada novo órgão pressupõe o alistamento de novos membros. Ao aumentar o número de candidatos o partido passa a obter uma quantidade maior de votos “no varejo”, pois as votações obtidas por eles, conquanto pequenas, se acrescentam àquela do partido com base na qual é realizado o cálculo eleitoral. Quando complementada com a costura de coligações competitivas nos distritos eleitorais, essa estratégia pode aumentar o número de postos obtidos pelos pequenos partidos e, por conseguinte aumentar sua relevância no jogo político.

O imperativo da expansão territorial convive de forma tensa com a necessidade que muitas lideranças têm de controlar a legenda. Nesse sentido, a baixa institucionalização, ilustrada pela prevalência de comissões provisórias e interventoras, sugere que a direção nacional – e em alguns casos ela é exercida *de facto* por um único indivíduo – tem grande margem de ingerência nos órgãos subordinados, podendo controlar até mesmo a expansão territorial do partido. Como o desenvolvimento organizacional da legenda pode, em alguns casos, ser conflitante com os objetivos imediatos destas lideranças, as perspectivas de que os pequenos partidos se expandam e adquiram maior relevância são incertas.

Isso é especialmente verdade no caso dos pequenos partidos personalistas que servem muitas vezes apenas como máquinas eleitorais para um número restrito de

quadros políticos e seguem os desígnios de seus presidentes. Para este grupo de partidos, o foco na conquista de cargos acaba sendo um estímulo contrário à sua institucionalização, pois eles precisam operar apenas com uma base mínima necessária para promover um número reduzido de candidatos. Não dispendo de um projeto político para o país, é pouco provável que estas legendas adotem estratégias para a ampliação de suas bases territoriais e de seu número de filiados. Estas tenderão a se ampliar apenas de forma lenta e na medida em que o partido se instale em municípios onde também recrute candidatos. Assim, é pouco provável que os partidos personalistas adquiram maior relevância no cenário político brasileiro. A tendência é que eles sigam apresentando um desempenho fraco com aumento esporádico de bancadas, mas não a ponto de se consolidarem e se expandirem.

Os pequenos partidos de esquerda partilham da mesma perspectiva, mas por motivos muito diferentes. Como visto, este grupo de legendas é pautado pela promoção de um conjunto de ideais cujo fim último é a transformação radical da sociedade. Dessa forma, concebem a si mesmos como instituições de vanguarda no âmbito da sociedade, cujo papel é servir de guia do povo na luta pela implementação de um sistema socialista. Esta visão, formulada por Lênin (1961), requer destes partidos um trabalho intenso e permanente de mobilização dos eleitores, o que explica a ênfase dada aos órgãos de base. As eleições são vistas sob uma lógica puramente estratégica de promoção da mensagem do partido e a maximização de votos e conquista de cargos não fazem parte do horizonte destas legendas. Em tese, este perfil gera muitos incentivos para que o partido expanda suas bases e se desenvolva organizacionalmente. Contudo, conforme os dados apontam, isso não tem ocorrido e estas legendas não possuem número grande de filiados, órgãos partidários e, conseqüentemente, apoio eleitoral. Em boa medida esse fato pode ser creditado ao radicalismo de sua mensagem ideológica que, sobretudo após o fim da URSS, tornou-se anacrônica no mundo contemporâneo. Assim, apesar de todo esforço de mobilização realizado pelos pequenos partidos de esquerda, é o conteúdo de sua mensagem e o radicalismo com que eles a difundem que acaba por limitar suas chances de sucesso.

Situação diferente é aquela vivida pelo PSOL, um partido de origem parlamentar que tem conseguido crescer e ampliar sua presença e influência na política brasileira. Ao contrário de seus congêneres, o PSOL opera dentro do jogo democrático e se coloca como um partido desafiante pela esquerda do espectro ideológico. Assim, as eleições e a conquista de cargos são vistos como forma legítima e eficaz de perseguir os objetivos

do partido. Isso determina um perfil mais flexível por parte de seus membros. Enquanto os demais partidos de esquerda pregam a ortodoxia, o PSOL adota um discurso em sintonia com os movimentos sociais e as novas pautas da esquerda, de natureza mais pós-materialista. Suas perspectivas, portanto, são mais positivas. A tendência é que o partido cresça e se desenvolva organizacionalmente, ampliando sua presença no território e seu número de filiados.

As legendas confessionais têm apresentado o melhor desempenho entre os pequenos partidos, mas também é possível identificar divisões entre elas. Um primeiro grupo é formado por PRB e PSC, partidos de origem parlamentar que ampliaram consideravelmente suas bancadas nos legislativos municipais, estaduais e federal, além de terem obtido número crescente de prefeituras. Essa trajetória é fruto tanto de sua expansão e desenvolvimento organizacional – são os partidos com maior número de filiados e órgãos partidários – quanto de sua estratégia de inserção social. Como visto, sua relação com organizações religiosas é tal que elas funcionam muitas vezes como instituições informais (LEVITSKY & FREIDENBERG, 2010) nas quais eles obtêm apoio para seus candidatos e onde estabelecem vínculos sociais importantes. Ademais, adotam políticas de aliança bastante eficientes.

O PRB, por exemplo, integrou a coligação mais forte em São Paulo, com o PSDB, mesmo fazendo parte da base aliada do PT no âmbito nacional. A atuação de seus membros eleitos tem ganhado bastante visibilidade, tanto que estes partidos formaram um dos grupos mais influentes no Congresso, a bancada evangélica. Isso certamente lhes garante ainda mais capital político e eleitoral. As duas legendas equilibram as dimensões *policy seeking* e *vote seeking*, pois, para eles a obtenção dos objetivos programático-ideológicos se dá pela atuação de seus membros nas instituições representativas e de governo. Assim, as eleições são vistas como meio eficaz para a promoção das políticas que eles defendem. O PSDC, por outro lado é uma das legendas menos desenvolvidas, com número pequeno de filiados e de órgãos partidários. Em parte, isso se deve ao forte controle exercido por seu presidente e fundador José Maria Eymael, que faz com que o partido opere na mesma lógica das legendas personalistas, a despeito de seu conteúdo ideológico-programático religioso.

Outro fator que explica seu desempenho fraco é seu vínculo com a Igreja Católica, que não lhe garante o mesmo apoio e uma capacidade de mobilização e criação de vínculos similar àquela obtida junto a instituições evangélicas. Dessa forma, enquanto PRB e PSC tendem a se consolidar e expandir sua influência na política

brasileira, o PSDC terá trajetória semelhante àquela dos pequenos partidos personalistas, desempenho fraco e poucos incentivos ao desenvolvimento e expansão.

Conclusão

Os pequenos partidos têm integrado o cenário político brasileiro há mais de 20 anos e constituem mais da metade de todas as legendas que atuaram no país no período da Nova República. Longe de ser uma anomalia no caso brasileiro, eles são parcialmente resultado do contexto social e institucional que emerge após o fim da ditadura militar. A clivagem que estruturou os primeiros anos do atual sistema partidário, calcada na divisão entre forças de oposição ao regime militar e forças de que o apoiavam, foi capaz de mantê-lo relativamente coeso com dois partidos relevantes, PMDB e PDS, até meados da década de 80. No entanto, a partir do governo Sarney o desgaste vivido pelo PMDB e a cisão PDS/PFL foram o motor da “implosão” do centro do sistema, que não voltará a retomar esta configuração. Já neste período alguns dos partidos incluídos neste estudo tem origem, seja com os nomes que mantêm até hoje, como no caso de PSC e PCB, seja com siglas que se modificaram ulteriormente, como o PSDC, que então se chamava PDC. Na esteira das transformações que resultariam no realinhamento das forças partidárias no país, várias outras legendas foram criadas, mas tiveram vida curta sendo dissolvidas ou incorporadas pouco depois de sua fundação. Neste período de relativa “abertura” do sistema partidário, as elites políticas se viram altamente incentivadas a arriscarem sua sorte na criação de novos partidos dada a ausência de organizações capazes de exercer o domínio que os herdeiros de MDB e ARENA tiveram anteriormente. Conquanto o sistema como um todo tenha passado a adquirir uma nova lógica em torno da disputa pela Presidência a partir das eleições de 1994, o processo de fragmentação continuou, ainda que em ritmo menor, sobretudo após a promulgação da atual lei dos partidos políticos em 1995. É também neste período que muitos dos pequenos partidos estudados obtêm seu registro definitivo, o que consiste um importante passo para sua sobrevivência até os dias atuais.

As condições para que os pequenos partidos se estabelecessem no Brasil podem ser entendidas a partir de duas perspectivas. A primeira diz respeito ao referido processo de transição do período autoritário para a democracia, que foi marcado pelo movimento de reorganização das forças políticas, em especial após o fim oficial da ditadura, em 1985. Diante de um cenário de competição aberta, no qual a maioria dos partidos existentes possuía laços fracos com o eleitorado e as elites políticas encontravam-se “disponíveis” para aderir a novos projetos partidários, a criação de novas legendas tornou-se uma alternativa atraente aos olhos daqueles que tinham os recursos

necessários para tal empreitada. Esse quadro, no entanto, não se produziu espontaneamente, ele é fruto do contexto social em que a nova ordem política foi fundada e que constituiu a segunda perspectiva. Os vinte anos de regime autoritário, conquanto tenham proporcionado um crescimento expressivo da economia e o desenvolvimento de determinados setores produtivos no país não deram continuidade ao processo de inclusão social que havia sido iniciado nos anos 50 e 60. Pelo contrário, o que se verificou foi o acirramento das desigualdades sociais, o aumento da pobreza, um fenômeno de urbanização caótico que, unidos à repressão política e ao cerceamento dos direitos e liberdades civis foram responsáveis por legar à nova democracia uma sociedade permeada de tensões e problemas sociais graves cujo enfrentamento era o desafio inevitável das elites governantes. Ademais, o novo sistema político nasce em uma realidade marcada pela crise da representação, fenômeno difuso nas democracias ocidentais, na qual os partidos perdem consideravelmente sua capacidade de mobilizar eleitores e articular e canalizar suas preferências. Seus efeitos se fizeram ainda mais intensos no Brasil, onde os vinte anos de ditadura limitaram fortemente a experiência dos cidadãos com a política partidária. Assim, o mercado eleitoral brasileiro no fim dos anos 80 e início dos 90 era bastante competitivo e aberto. Não por acaso as eleições presidenciais de 1989 registraram número recorde de candidatos, 22.

Em certa medida, os pequenos partidos são fruto deste processo de reestruturação do sistema partidário, cujas razões e consequências foram abordadas no capítulo 1 desta dissertação. As várias discontinuidades institucionais ao longo da história, a centralidade do aparato estatal no processamento dos conflitos distributivos, o federalismo e o arcabouço institucional vigente contribuíram para minar as chances de que uma experiência semelhante àquela vivida entre 45 e 64 se repetisse. Naquele período, fatores como as regras para criação de partidos e a atuação de Getúlio Vargas foram cruciais para que PTB, PSD e UDN dominassem a cena política, o que diminuía consideravelmente os incentivos para a criação e a atuação das pequenas legendas. Não é possível identificar no atual sistema fatores semelhantes que funcionassem como incentivos capazes de lhe garantir semelhante nível de coesão. Assim, o alto grau de fragmentação partidária verificado na Nova República é resultado dos mesmos mecanismos que tornaram o sistema aberto ao surgimento dos pequenos partidos. E, com efeito, eles têm sido capazes de se manter vivos e atuantes na política brasileira desde então.

A tarefa de organizar um partido no Brasil, embora facilitada por certas prerrogativas legais, como o acesso garantido ao fundo partidário, comporta alguns desafios aos quais os pequenos partidos têm respondido de maneira diversa e que acabaram por gerar as distinções que se verificam entre eles. Essa diferenciação começa na forma como cada um deles foi fundado. A análise contida no capítulo 2 mostrou que no grupo estudado há tanto partidos de origem parlamentar, como extra-parlamentar, o que indica que o rótulo de “pequenos” não deve ser associado de forma imediata, com o de *outsiders*, como pode pretender uma visão mais superficial dessas legendas. Muitas delas foram gestadas no âmbito das instituições democráticas, pela iniciativa de elites políticas socializadas no jogo legislativo e com experiência na ocupação de cargos.

A este respeito, chama atenção o fato de que muitos dos atuais pequenos partidos resultam de tentativas anteriores de criação de legendas que, por motivos diversos não lograram sucesso e foram retomadas posteriormente com um novo nome. Isto é, trata-se de organizações que possuem uma trajetória prévia relevante, sem a qual não se pode compreender sua existência. Muitos destes partidos buscam inspiração em legendas do passado, adotando seus nomes e símbolos. Nestes casos, trata-se muito mais de uma continuidade simbólica do que propriamente a reedição *de facto* dos partidos anteriores. Mesmo no caso do PCB, a continuidade institucional com o partido fundado em 1922 é apenas parcial, uma vez que, para além de todos os “rachas” registrados ao longo da história, a esmagadora maioria dos quadros recentes do partido se mantiveram no PPS após a cisão. O surgimento a partir de dissidência partidária é outro aspecto recorrente, em especial nos pequenos partidos de esquerda que, exceção feita ao PCB, são fruto da saída de correntes internas do PT, insatisfeitas com a trajetória de moderação empreendida pelo partido. Trata-se de um fato significativo, pois evidencia um fator distintivo deste grupo de legendas, qual seja a centralidade da manutenção de certa “pureza” ideológica para seus membros. A outra dissidência no grupo analisado é a que deu origem ao PRB a partir do êxodo de quadros do PL, os quais eram ligados à Igreja Universal do Reino de Deus, fato este, como se viu, com impacto sobre a trajetória da legenda.

Igualmente diversa é a quantidade de membros que os pequenos partidos conseguem arrolar em suas fileiras. Como visto no capítulo 2, a quantidade de filiados é reduzida, se comparada com as grandes legendas, e há grande variação entre eles, o que diz muito a respeito da capacidade que estes partidos têm de se estabelecerem no sistema político brasileiro. Sob esse prisma ficam nítidos os contrastes entre os partidos

de esquerda e os demais. Apesar de sua ênfase programática, que em teoria os levaria a centrar seus esforços na tarefa de mobilização social, os partidos de esquerda não possuem um número alto de membros, ficando atrás das legendas personalistas e confessionais. PSC e PRB, por outro lado, são os mais robustos em termos da quantidade de membros e também aqueles que apresentam número maior de órgãos partidários em todo o país. Interessante notar que os dois grupos de partidos possuem vínculos com organizações externas. Os pequenos partidos de esquerda ligados a movimentos sociais e sindicatos e os confessionais a instituições religiosas de várias denominações. Entretanto, os resultados obtidos no que diz respeito ao recrutamento de filiados são opostos. Esse contraste sugere que os partidos confessionais têm sido mais hábeis em ativar a clivagem religiosa, em especial neopentecostal, para angariar apoio e membros do que os partidos de esquerda em explorar a clivagem capital/trabalho.

As diferenças em termos de dimensão entre os partidos não resultaram, contudo, em grandes distinções no que se refere à maneira como eles se estruturam e organizam. Mesmo dispondo de uma grande margem de liberdade para estabelecerem modelos organizacionais, garantida pela lei 9.096/95, a maioria das pequenas legendas optou pela adoção de um sistema muito semelhante àquele estabelecido pela LOPP. Tal escolha tem essencialmente duas implicações que ajudam a compreender a lógica que as orienta. Em primeiro lugar, o modelo organizacional da LOPP favorece a dimensão parlamentar (*party in public office*) dos partidos políticos, pois garante a condição de membros natos aos filiados detentores de mandato eletivo nas Comissões e nos Diretórios dos respectivos níveis. Isso tem implicações para as dinâmicas internas da organização, como discutido no capítulo 2, uma vez que os jogos de poder internos tenderão a ser desequilibrados em favor dos parlamentares, cuja presença é perene, em detrimento dos demais membros. Este desequilíbrio será mais intenso quanto maior forem as bancadas eleitas pelos partidos. Ademais, esse traço ressalta a natureza profundamente “eleitoreira” (*electoralist*) de muitos dos partidos, que operam em função de suas elites políticas. A segunda implicação refere-se ao esvaziamento do poder da dimensão municipal. Embora as pequenas legendas garantam formalmente em seus estatutos certo grau de liberdade para que os órgãos formulem as listas de candidatos e decidam as coligações em seus respectivos níveis, essa autonomia é contrastada pela frágil institucionalização que eles apresentam. Contando com uma média de comissões provisórias ou interventoras superior à 80%, os pequenos partidos relutam em conceder a suas subunidades a autonomia que o status de diretório lhes garantiria. Dessa forma,

munidos da prerrogativa de intervenção ou mesmo dissolução que têm sobre as comissões provisórias, os diretórios nacionais podem controlar com mão de ferro a legenda em quase todos os municípios em que ela tem presença. Outra dimensão desta centralização é a gestão dos recursos que fica concentrada na direção nacional, restando aos órgãos estaduais e municipais o controle dos recursos advindos de doações recebidas por eles. Esta correlação de forças torna as pequenas legendas verdadeiras máquinas eleitorais geridas a partir da vontade de seu presidente ou de um reduzido núcleo decisório formado pelos líderes nacionais e estaduais que as administram de acordo com seus próprios objetivos.

Tal vaticínio é menos adequado aos pequenos partidos de esquerda que adotam o modelo leninista de organização, baseado no centralismo democrático. De acordo com esta perspectiva as bases do partido teriam direito a discussão das questões programáticas e estratégicas do partido e poderiam formular teses a serem debatidas pelas demais instâncias partidárias. As posições discordantes que emergem seriam amplamente discutidas por todos os membros e resolvidas geralmente por meio de votação com critério majoritário. Uma vez identificada, a posição vencedora deveria ser adotada por todos os membros do partido, independentemente de terem-na apoiado ou não. Em princípio, trata-se de um desenho que valoriza a participação da base (*party on the ground*) nos processos decisórios do partido. Contudo, cabe ressaltar que estas legendas estão sujeitas aos mesmos processos de oligarquização verificados em outros partidos socialistas do passado. O núcleo dirigente acaba inevitavelmente concentrando poder, de modo que, a inclusividade e a participação que seriam induzidas pelo centralismo democrático não chegam a se efetivar e a produzir um partido que seja realmente dirigido de baixo para cima.

A autonomia que os pequenos partidos têm para se organizar contrasta com sua dependência de recursos estatais. Embora a maioria deles arrecade somas a partir da doação de pessoas físicas, em sua maioria filiadas ao partido, os pequenos partidos são extremamente dependentes dos recursos do fundo partidário para sua manutenção. Mais expressiva ainda é a escassez de recursos arrecadados junto a pessoas jurídicas. Neste aspecto somente o PSC obtém um volume considerável, mas ainda assim muito inferior ao que recebe do fundo partidário. Nessa perspectiva não se pode falar em grandes distinções entre os pequenos partidos. Nenhum deles teria condições de se manter caso lhes fosse impedido o acesso ao fundo partidário. Reside aí, aliás, uma das principais razões pelas quais eles têm conseguido persistir no sistema político brasileiro. O escopo

reduzido de interesses representado por eles, seu raquitismo organizacional e o desempenho relativamente frágil que apresentam em eleições limitam fortemente sua capacidade de arrecadar fundos de maneira autônoma. No limite, isto constitui um dos principais entraves ao seu crescimento, e explica em parte seu persistente “nanismo”.

A propósito da dimensão representativa, os pequenos partidos têm se apoiado em uma miríade muito rica de conteúdos programáticos e ideológicos para se inserirem no sistema político, adotando-as com variado grau de centralidade e de comprometimento por parte de seus membros. Em alguns casos, como ocorre com os partidos de esquerda esta constitui a dimensão central em torno da qual a legenda se articula, determinando sua estrutura e sua atuação no campo político. Sem sombra de dúvidas trata-se do grupo de partidos cujos membros manifestam adesão mais radical aos pressupostos ideológicos que orientam suas legendas. Para eles, o partido é um meio de transformação política da sociedade, devendo para tanto conscientizar os indivíduos para urgência da “causa” que motiva o partido e implementar as ações políticas necessárias para torna-la realidade. A ênfase dada por estes partidos ao conteúdo socialista é, ao mesmo tempo, sua fortuna e sua ruína. Se por um lado ela é o motor da existência desses partidos, motivando sua criação, a adesão de seus membros e sua disposição em atuarem em prol dos objetivos da organização, por outro, ela é responsável por limitar seu alcance e sua aceitação por grande parte do eleitorado. Os pequenos partidos de esquerda são, em geral, penalizados por insistir na propagação de uma mensagem que se tornou anacrônica em uma sociedade moderna e heterogênea, na qual a antiga clivagem capital/trabalho encontra-se diluída e onde se verifica uma pluralidade de demandas muitas das quais de cunho pós-materialista. Nesse sentido, o PSOL é o partido que tem mostrado uma face em maior sintonia com o ambiente em que atua ao mitigar o conteúdo tradicional e se aproximar dos movimentos sociais contemporâneos, adotando suas bandeiras. Não por acaso é mais bem sucedido que seus congêneres nas eleições.

Uma história diferente pode ser contada a respeito dos partidos personalistas. Como visto nos capítulos 2 e 3 a centralidade dada aos líderes políticos destas legendas é um fator que, por si só, desencoraja qualquer tipo de comprometimento mais profundo com ideologias. Uma característica destes partidos é a limitação de seu escopo: seus objetivos coincidem com os de seu(s) líder(es) e nada mais. Como tal, não há ideais e utopias pelas quais lutar, apenas um espaço de poder a preservar e candidatos a promover. Isso é especialmente evidente em partidos como o PRTB de Levy Fidelix, o

PT do B de Luiz Tibé e o PSL de Luciano Bivar que foram fundados em decorrência da ambição política de seus líderes. O conteúdo das mensagens destes partidos geralmente apresentam posições conservadoras e, até certo ponto autoritárias e moralistas, com apelos a valores familiares, defesa da ordem, posturas nacionalistas e antiliberais. A opção por discursos genéricos reflete a tentativa de atingir um público difuso que possa ser mobilizado por estes conteúdos. Não se trata de traduzir clivagens, tensões sociais ou bandeiras políticas, mas apenas de reproduzir *valence issues* capazes de, em tese, dar evidência ao partido e aumentar suas chances na disputa eleitoral.

Se o conservadorismo dos partidos personalistas é, até certo ponto, um elemento muito mais “de fachada” do que reflexo das posições de seus membros, o mesmo não pode ser dito a propósito dos partidos confessionais. Seu vínculo orgânico com instituições religiosas faz deles representantes legítimos das parcelas do eleitorado que aderem a estas religiões. Sua defesa dos valores cristãos, em particular daqueles veiculados a interpretações mais tradicionalistas dos dogmas do cristianismo, consiste em seu principal recurso ideológico, com o qual mobilizam seus apoiadores e em nome dos quais seus parlamentares atuam nas instituições políticas. Este é outro elemento em que seu conteúdo ideológico-programático se destaca. Muitas das lideranças deste partido adquiriram notoriedade no cenário político em função de seus posicionamentos radicais e das propostas que defendem, em sintonia com os princípios cristãos que guiam seus partidos. Como discutido no capítulo 3, para este conjunto de legendas, a eleição de bancas razoáveis é um objetivo crucial para atingirem suas metas. Seus parlamentares trabalham tanto para implementar projetos de leis e políticas que espelhem suas convicções e as de seus eleitores, quanto para impedir o avanço de propostas que, na sua percepção, estejam em conflito com os dogmas religiosos nos quais creem. Assim, tem-se assistido nos últimos anos a um acirramento no debate em torno de medidas liberais, tais como a união homoafetiva e o direito ao aborto, protagonizado por parlamentares de partidos confessionais e de partidos de esquerda, estes últimos defensores de tais medidas. Para os religiosos seu papel é o de impedir que este tipo de políticas seja implementado, tarefa na qual eles tem tido relativo sucesso.

As trajetórias eleitorais destes partidos são consistentes com seus perfis. As legendas de esquerda lançam poucos candidatos e elegem uma parcela ínfima destes. O PSOL tem crescido em um ritmo maior e de maneira mais consistente uma vez que é a única dentre estas legendas que pretende implementar seu programa pela via institucional. As demais concorrem em eleições muito mais para ganhar visibilidade do

que para efetivamente conquistar cargos. Isso explica também a persistência no lançamento de candidaturas para a Presidência da República, cargo que lhes garante maior exposição nacional. O desempenho apresentado pelos partidos personalistas reflete a lógica pela qual estes partidos foram criados. Eles elegem um número alto de candidatos nos pleitos proporcionais dos níveis municipal e estadual, mas não repetem o mesmo desempenho para os executivos e para o legislativo nacional. Esse perfil se mantém ao longo do tempo e sugere que estes partidos são dependentes do capital eleitoral de seus membros, dado que também aumentam o número de estados onde obtêm vitórias em ritmo relativamente lento. Para estas legendas o que está em jogo não é a construção de um projeto político, mas a ocupação de cargos por seus membros, de sorte que não há, na perspectiva do partido, incentivos para incrementar suas bancadas implementando estratégias eleitorais mais eficientes. Os partidos personalistas fornecem aos seus membros apenas um rótulo sob o qual podem lançar suas candidaturas. Para os partidos confessionais, entretanto, há grandes incentivos para perseguir estratégias que potencializem suas chances de vitória e de formar bancadas e conquistar cargos capazes de aumentar seu poder político. É através dos cargos conquistados que eles podem promover suas políticas e seus objetivos organizacionais, além de incrementar sua relevância no jogo político. Com efeito, os dois partidos mais bem sucedidos em termos eleitorais incluídos neste estudo são também partidos confessionais. Mas sua performance não é apenas fruto das estratégias que adotam. Seus elos com as organizações religiosas frequentadas por seus membros lhes garantem acesso a uma série de “instituições informais” capazes de aumentar consideravelmente seu capital eleitoral, de modo que não se pode compreender a ascensão que PSC e PRB têm tido na última década sem levar em conta as vantagens que seus vínculos religiosos lhes proporcionam.

O panorama geral que este estudo procurou exibir, ao mobilizar as categorias analíticas para enquadrar os pequenos partidos e explorar sua atuação e seu desempenho, visando formular as três tipologias de pequenos partidos pode ser visto de forma objetiva no quadro 3, que condensa as principais dimensões abordadas.

Quadro 4 - Tipos de partido e características

Dimensão	Pequenos partidos de esquerda	Pequenos partidos personalistas	Pequenos partidos confessionais
Origem	Extra-parlamentar, exceto no caso do PSOL	Extra-parlamentar, exceto PRP e PTC	Parlamentar no caso de PSC e PRB. Extra-parlamentar no caso de PSDC
Quantidade de filiados	Menos de 20 mil, exceto PSOL, que tem 91 mil	Entre 130 mil e 200 mil	Superior a 300 mil. Exceto PSDC, com cerca de 160 mil.
Organização interna	Pequeno número de órgãos partidários. Ênfase nos núcleos de base e na direção nacional. Menor importância dos órgãos intermediários.	Similar à LOPP. Número variável de órgãos partidários. Baixo grau de institucionalização com prevalência de comissões provisórias	Similar à LOPP. Número variável de órgãos partidários. Baixo grau de institucionalização com prevalência de comissões provisórias
Dinâmica interna	Baseada no centralismo democrático. Maior participação da militância e laços verticais fortes.	Poder mais concentrado na "maquina" e/ou nos dirigentes.	O partido na esfera pública - as bancadas em especial - tem mais poder.
Recursos	Majoritariamente advindos do FP. Pouca capacidade de angariar fundos de doações de pessoas físicas. Sem doações de pessoas jurídicas	Majoritariamente advindos do FP. Doações de pessoas físicas variáveis e inconstantes. Pouquíssimas doações de pessoas jurídicas	Majoritariamente advindos do FP. Maior volume relativo de doações de pessoas físicas e jurídicas
Ideologia	Socialismo e comunismo	Populismo e conservadorismo	Conservadorismo cristão
Relevância da ideologia	Alta. Define as escolhas, ações, desempenho em eleições e atuação parlamentar.	Baixa. Muito mais formal do que efetiva.	Média. Influencia a atuação parlamentar e os posicionamentos do partido. Mas há espaço para pragmatismo.
Orientação	<i>Policy-seeking</i>	<i>Office-seeking</i>	<i>Policy-seeking</i> e <i>Vote-seeking</i>
Vínculos com instituições externas	Sindicatos, associações estudantis e movimentos sociais	Inexistentes	Instituições religiosas de várias denominações cristãs
Desempenho eleitoral	Fracos. Exceto PSOL que cresce nas eleições proporcionais nos três níveis e conquista prefeituras.	Forte nos legislativos municipais e estaduais. Fracos para executivos e para legislativo nacional	Forte nos legislativos em todos os níveis e também prefeituras. Fracos nos executivos nacional e estaduais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda que dentro de cada tipologia haja variações importantes entre os partidos, as descrições contidas no quadro 3, quando tomadas em conjunto, são capazes de definir de maneira ampla as distinções mais importantes entre os pequenos partidos. Assim,

mesmo que partidos pertencentes a diferentes tipologias possam se assemelhar em uma determinada categoria, é o quadro geral que define os limites entre uma tipologia e outra, de modo que os partidos reunidos em uma mesma tipologia compartilham de mais semelhanças entre si do que com as legendas pertencentes às demais tipologias.

Certamente o modelo proposto, conquanto seja abrangente, não é capaz de definir totalmente estas legendas. Partidos políticos são entes complexos e muitas outras abordagens poderiam ser realizadas, destacando outras características e mobilizando outros dados para caracterizar este conjunto de legendas. A adoção de uma via “taxonômica”, como é o caso desta dissertação, na qual as pequenas legendas foram dissecadas em seus componentes mais fundamentais e comparadas nos termos destes é apenas um primeiro esforço para compreendê-las. As tipologias criadas a partir desta abordagem devem poder fornecer aos estudiosos de partidos no Brasil modelos heurísticos que possam ser utilizados para aumentar o conhecimento sobre eles e também sobre o próprio sistema partidário. Essa era, aliás, a motivação por trás dos inúmeros esforços de classificação de partidos que foram empreendidos no passado.

Tendo em vista que os pequenos partidos são uma realidade que veio para ficar e que tem se tornado sempre mais relevante, como demonstram os resultados das últimas eleições, o desafio que se coloca para a ciência política brasileira é entender que tipo de impacto eles tem e terão no funcionamento de nosso sistema democrático e integrá-los a uma visão sistêmica da política brasileira. Nessa perspectiva, o esforço realizado no âmbito desta dissertação é um primeiro passo nesta direção. Sua contribuição é tanto no sentido de sistematizar o conhecimento sobre essas legendas, quanto de superar alguns preconceitos e limitações que se tem acerca delas. Contudo, trata-se de um esforço que esteve longe de esgotar todas as possibilidades analíticas que envolvem esse grupo de legendas.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”, **Dados**, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, n. 1, pp. 3-55, 1988.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/USP. 1998.

AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Michigan: The University of Michigan Press/Ann Harbor. 2001.

BAQUERO, M. e VASCONCELOS, C. **Crise de representação política, o surgimento da antipolítica e os movimentos antipartidarismo no Brasil**. Trabalho apresentado no V Encontro do COMPOLITICA. 2013.

BARDI, L. & MAIR, P. “Os parametros dos sistemas Partidários”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 4, p. 227-253. 2010.

BRAGA, M. S. “Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 4, p. 43-72. 2010.

BRAGA, M.S., SILVEIRA, R. “Organizacion, Territorio Y Sistema Partidario: Difusion Territorial De La Organizacion De Los Partidos Y Sus Potenciales Impactos Sobre La Estructura Del Sistema Partidario En Brasil.” **America Latina Hoy**, 62, pp. 15-45, 2012.

BOIX, C. “The Emergence of Parties and Party Systems”, in BOIX, C.; STOKES, S.(orgs.) **Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

CARVALHO, Orlando M. ”Ensaio de Sociologia Eleitoral”. Belo Horizonte: **Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos**, 1958.

CARREIRÃO, Y. “Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina”. *Opinião Pública*, v. 12, n. 1, p. 136-163. 2006.

_____.“O Sistema Partidário Brasileiro: um debate com a literatura recente” **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.14, maio-agosto, pp. 255-295, 2014.

COPPEDGE, M. "A classification of Latin American political parties." Kellogg Institute Working Paper, 1997,

DALLAGNOL, R. **As Mudanças no PT: a transformação de um partido de massas em um partido catch-all**. Dissertação de Mestrado, Goiânia. Programa de pós-graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal de Goiás. 2006.

DANTAS, H. e PRAÇA, S. “Pequenos partidos nas coligações eleitorais para prefeituras em 2000”. **Leviathan: cadernos de pesquisa política**, nº 1, pp. 181-200, 2004.

_____.“Pequenos partidos no Brasil: uma análise do posicionamento ideológico com base nas coligações municipais de 2000 a 2008.”, *in*: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (Orgs.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

- DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp. 1999.
- DUVERGER, M. **Os Partidos Políticos**. São Paulo: Zahar, 1980.
- EPSTEIN, Daniel. "Clientelism versus ideology: problems of party development in Brazil". **Party Politics**, 15 (3): 335-355. 2009.
- FERREIRA, Denise; BATISTA, Carlos & STABILE, Max., "A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional". **Opinião Pública**, 14 (2): 432-453, 2008.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, F. "O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte". **Novos Estudos**, São Paulo: Cebrap, no. 38, 1994.
- _____. "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, No. 29, 1995.
- _____. "Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira" in MELO, Carlos R. & SAEZ, Manuel A. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- FREIDENBERG, F.; LEVITSKY, S. "Informal Institutions and Party Organization in Latin America". In HELMKE, G.; LEVITSKY, S., (orgs.) **Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2006.
- GUARNIERI, F. "A força dos partidos 'fracos'". **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n.1, p.235-258, 2011.
- GUNTHER, R. and DIAMOND, L. "Species of Political Parties: a new tipology". **Party Politics**, 9 (2), pp. 167-199. 2003.
- HIPPÓLITO, L. **De Raposas e Reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- HUNTINGTON, S. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense Universitária/EDUSP. 1975.
- JAGUARIBE, H. "As Eleições de 62'". **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n.2, dez. 1965.
- KATZ, R. "Party in Democratic Theory", in KATZ, R.; CROTTY, W. (orgs.) **Handbook of Party Politics**. Londres: Sage Publications, 2006.
- KATZ, R. e MAIR, P., "The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organization Change in Twentieth-Century Democracies", in R. GUNTHER, J.; MONTEIRO; J. LINZ (orgs.), **Political Parties: Old Concepts and New Challenges**. Oxford: Oxford University Press. 2002.
- KATZ, R. S. e MAIR, P. **How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies**. London; Thousand Oaks, Calif.: SagePublications, 1995.
- KIRCHHEIMER, O. "A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental". **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7. 1966; 2012.
- KROUWELL, A. "Party Models". in KATZ, R.; CROTTY, W. (orgs.) **Handbook of Party Politics**. Londres: Sage Publications, 2006.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. "Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90." **Tempo Social**, v. 11, n. 2, Oct. São Paulo, 1999.

LAMOUNIER, B. **Partidos e Utopias: o Brasil no limar dos anos 90**. São Paulo: Editora Loyola, 1989.

LAVAREDA, A. **A Democracia nas Urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro 1945-1964**. Rio de Janeiro: Rio Fundo/IUPERJ, 1991.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

LÊNIN, V. I. **O Trabalho do Partido Entre as Massas: artigos e discursos**. Rio de Janeiro: Editorial Vitória. 1961.

LJPHART, A., "Democratización y Modelos Alternativos de Democracia". **Opciones**, no 14, pp. 29-42. 1988.

_____. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

LIMA JR. O. B. "Realinhamento Político e Desestabilização do Sistema Partidário: Brasil 1945-1964." **Dados**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, pp. 365-377, 1982.

_____. "Partidos Políticos Brasileiros: a experiência política federal e regional 1945-1964.", Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMONGI, F. & CORTEZ, R. "As eleições de 2010 e o quadro partidário". **Novos Estudos Cebrap**, n. 88, p. 21-37. 2010,

LINZ, J. "Presidential of Parliamentary Democracy: does it make a difference?" in LINZ, J.; VALENZUELA, A. (orgs.) **The Failure of Presidential Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1994.

MAINWARING, S. "Political Parties and Prospects for Democracy in Brazil". Texto para o *XIV World Congress of the International Political Science Association*. 1988.

_____. "Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada". **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 29, março, 1991.

_____. "Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective" **Political Science Quarterly**, vol. 107, n.4, pp. 677-707, 1992.

_____. "Brazil: weak parties, feckless democracy", in MAINWARIN, S.; SCULLY, T (orgs) **Building Democratic Institutions: party systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

_____. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: O Caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

MAINWARING, S.; TORCAL, M.; "Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization", in KATZ, R.; CROTTY, W. (orgs.) **Handbook of Party Politics**. Londres: Sage Publications, 2006.

MAIR, P. **Party system change: approaches and interpretations**. Oxford: Oxford University Press. 1997.

_____. "Party System Change", in KATZ, R.; CROTTY, W. (orgs.) **Handbook of Party Politics**. Londres: Sage Publications, 2006.

_____. "Os partidos políticos e a democracia". **Análise Social**, vol. XXXVIII (167), pp. 277-293. 2003.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 29, pp. 5-34. 1995.

MARX, K.; ENGELS, F. **O Manifesto do Partido Comunista**. Londres: Red 1848

MELO, C. R. **O PT e a democracia**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, datilografado. 1994.

_____. **Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002)**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

_____. “Nem tanto ao mar nem tanto à terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro”, in MELO, C. R.; ALCÁNTARA, M. **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. Eleições Presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.4. Brasília, Julho-Dezembro de 2010.

MELO, C. R. e CÂMARA, R. “Estrutura de Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil”. **Dados**, v.55, n. 1, pp.71-117, 2012.

MELO, C. R. e NUNES, F. “Os partidos nas democracias: passado, presente e futuro” (no prelo).

MELO, P. V. T. P., **O PMDB e sua Manutenção no Centro do Jogo Político: de catch-all a cartel**. Dissertação de Mestrado, Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. 2013.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (2009), **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros**. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

NEUMANN, S. “Toward Comparative Study of Political Parties”, in: NEUMANN, S. (org.) **Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics**. Chicago: University Chicago Press, 1956.

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

PASQUARELLI, B; NETO, F. “O PMDB no centro no sistema político brasileiro.” Paper apresentado no 8º Encontro da ABCP, Gramado, 2012.

PANEBIANCO, A. **Modelos de Partido**. São Paulo, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PIZZORNO, A. **I Soggetti del Pluralismo: classi, partito, sindacati**. Bologna, Il Mulino. 1980 .

RAE, D. **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven, Yale University Press. 1967.

REIS, F. W. **Mercado e Utopia**, São Paulo: EDUSP, 2000.

RENNÓ, Lucio; PERES, Paulo & RICCI, Paolo. (2008), “A variação da volatilidade eleitoral no Brasil: um teste com as explicações econômicas, políticas e sociais”. Trabalho apresentado no VI Encontro da ABCP, Campinas.

RIBEIRO, P. F. “Organização e Poder nos Partidos Brasileiros: uma análise dos estatutos”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, Brasília, pp. 225-265, 2013.

RODRIGUES, L. M. “As Eleições de 1994: Uma Apreciação Geral”. **Dados**, vol. 38, n. 1. 1995.

_____. **Partidos, Ideologia e Composição Social: Um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Edusp, 2002.

ROSE, R. & MACKIE, T. “Do parties persist or fail? The big trade-off facing organizations”, in LAWSON, K. & MERKL, P. (orgs.). **When parties fail**. Princeton: Princeton University Press. 1988.

SAMUELS, D. **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil**, Cambridge University Press, 2003.

SARTORI, G. “Concept Misinformation in Comparative Politics”, **American Political Science review**. 64:1033-53. 1970.

_____. **Partidos e Sistemas Partidários**. Brasília: Editora UNB. 1976.

SANTOS, W. G. **Sessenta e quatro: anatomia da crise**. São Paulo, Vértice, 1986.

_____. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCARROW, S. “The Nineteenth-century Origins of Modern Political Parties: The unwanted emergence of party-based politics” in KATZ, R.; CROTTY, W. (orgs.) **Handbook of Party Politics**. Londres: Sage Publications, 2006.

SIMON, Janos. “The Change of Functions of Political Parties at the Turn of the Millenium”. **Working Papers**, n. 221, Institut de Ciències Polítiques e Socials, Barcelona. 2003. Disponível em: <http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/wp221.pdf>

SOARES, G. A. D. **Sociedade e Política no Brasil: desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República**, São Paulo: Difel, 1973.

SOUZA, P. “Eleições de 62: decomposição partidária e caminhos da reforma” **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 16, pp. 7-19, jan. 1964.

TAAGEPERA, R.; SHUGART, M. S. **The Effects and Determinants of Electoral Systems**. New Haven: Yale University Press, 1989.

TAROUCO, G. “Institucionalização Partidária no Brasil (1982-2006)”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 4, p. 169-186. 2010.

_____. **Os partidos e a constituição: ênfases programáticas e propostas de emenda**. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. 2007.

TAROUCO, G.; MADEIRA, R. “Partidos, Programas e o Debate Sobre Esquerda e Direita no Brasil”. **Revista Brasileira de Sociologia Política**, v. 21, n. 45, pp.149-165, mar. 2013.

TOCQUEVILLE, A. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins-Fontes, 1998.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos**. São Paulo: EDUSP, 1998.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed. Unb, 1991.

WOLINETZ, S. “Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies”. in: GUNTHER, R.; MONTERO, J.; LINZ, J. (orgs.) **Political Parties: Old Concepts, New Challenges**. Oxford: OUP, 2002.

