

Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil

Este artigo apresenta uma explicação para o desenvolvimento do sistema partidário brasileiro após 1982¹. O objetivo é mostrar: (1) por que o atual sistema, a despeito da marcante continuidade no que se refere aos traços mais gerais do arranjo institucional, apresenta-se muito mais fragmentado do que aquele da República de 46; (2) como foi possível, apesar de tal fragmentação e, acrescente-se, da notória fragilidade dos vínculos entre eleitores e partidos, que o sistema partidário nacional adquirisse um padrão estável de competição; e (3) por que tal estabilidade não se observa no plano estadual.

Para o desenvolvimento do argumento leva-se em conta: a) o contexto e a estrutura de incentivos nas quais os atores iniciaram e desenvolveram o jogo político a partir dos anos 1980; b) os eventos históricos dotados de força suficiente para impactar, e eventualmente modificar a dinâmica da disputa partidária; c) o impacto do caráter “aninhado” da competição eleitoral no país, especialmente no que se refere à conexão entre as disputas estaduais e a nacional, sobre as escolhas feitas pelos líderes partidários.

O texto está organizado da seguinte forma: na primeira parte argumenta-se que a conjunção entre, de um lado, o contexto e a estrutura de incentivos institucionais nos quais os atores passaram a operar pós-82 e, de outro, determinados eventos históricos, particularmente o período crítico situado entre 1986 e 1989, é necessária e suficiente para explicar o alto grau de fragmentação do atual

¹ Neste texto retomo e atualizo ideias desenvolvidas em Melo (2006) e (2007).

sistema partidário². A seguir procura-se mostrar como as eleições presidenciais tornaram-se o “ponto de amarração” do atual sistema. Tomando como ponto de partida as estratégias disponíveis aos líderes em uma competição na qual as eleições para a Presidência da República, para os governos estaduais e para o Congresso Nacional encontram-se aninhadas, o texto explica por que PT e PSDB foram os únicos partidos capazes de priorizar a arena presidencial e como os demais atores passaram a se relacionar com o governo central escolhendo, para tanto, rotas alternativas. Na terceira parte, mostram-se como os partidos se posicionaram nas disputas estaduais e apresentam-se evidências de que tais disputas não lograram replicar o que acontece no plano nacional, de modo que, na maioria dos estados, não é possível dizer que a sequência das eleições tenha ajudado a estabelecer um *padrão de interação* entre os diversos partidos. Na conclusão são feitas algumas considerações acerca das perspectivas abertas aos partidos e ao sistema partidário brasileiro.

Contexto, incentivos e eventos

O multipartidarismo é um traço comum aos dois períodos democráticos brasileiros. Não obstante, entre um momento e outro se observa expressivo aumento na fragmentação partidária. No primeiro período, o número efetivo de partidos parlamentares (NP) na Câmara dos Deputados cresceu da primeira eleição para as subsequentes e estabilizou-se pouco acima de 4,0. No segundo, NP cresceu após as duas primeiras eleições, mas o salto foi consideravelmente maior – de 2,8 em 1986 para 8,7 em 1990. Depois deste ano, o número efetivo de partidos atingiu uma média de 8,4³.

Não é possível explicar tal diferença apenas com base no arranjo institucional atualmente vigente. Ainda que existam distinções a serem feitas neste sentido entre os dois períodos, a continuidade é o traço mais evidente quando são comparadas as regras do jogo nos dois momentos, especialmente no que se refere ao sistema eleitoral para os órgãos legislativos. Para entender o que ocorreu será preciso que à análise da estrutura de incentivos dentro da qual

² Um esquema analítico com tais características é desenvolvido por Boix (2007). Segundo o autor, os dois passos são complementares. Sem uma estrutura analítica, a história é apenas história. E sem atenção aos eventos históricos é difícil entender a dinâmica da mudança institucional que está no centro do processo que se pretende explicar, no caso o desenvolvimento do sistema partidário.

³ Para o período de 1945, os valores de NP para a Câmara dos Deputados são os seguintes: 2,7 (1945); 4,1 (1950); 4,3 (1954); 4,4 (1958) e 4,5 (1962) (NICOLAU, 2004). Para o período recente: 2,4 (1982); 2,8 (1986); 8,7 (1990); 8,2 (1994); 7,1 (1998); 8,5 (2002) e 9,3 (2006) (MELO, 2007).

os diversos atores passaram a se movimentar se conecte o exame da sequência de eventos que marca o desenvolvimento histórico do sistema partidário.

Em 1982 o espaço da competição política no Brasil encontrava-se delineado pela clivagem democracia *versus* ditadura, sem que, no entanto, estivesse em jogo a cadeira presidencial, o que tornava as eleições para os governos estaduais o ponto de referência para o conjunto dos atores. Nesse contexto PMDB e PDS apresentavam clara vantagem sobre os demais competidores (PT, PDT e PTB). Em um país de escassa tradição partidária, os dois partidos tinham onde se ancorar uma vez que haviam estabelecido, na forma de MDB e ARENA, laços com o eleitorado em torno da referida clivagem. Tão importante quanto isso, a posse de uma máquina partidária bem distribuída pelos municípios e a possibilidade de apresentar lideranças regionais conhecidas, testadas nas urnas, fazia com que os dois partidos apresentassem alternativas claramente mais viáveis, aos olhos do eleitorado, do que os demais.

Por sua vez, a legislação imposta pelo regime militar para aquele pleito – impedindo coligações, obrigando os partidos ao lançamento de chapas completas e vetando ao eleitor a possibilidade de “cruzar” o voto – penalizava fortemente os novos partidos, incapazes, com a exceção do PDT no Rio de Janeiro, de se mostrarem competitivos nas disputas estaduais. Ao fim e ao cabo, o novo sistema partidário apresentaria um formato bipartidário.

O espaço da competição logo seria alterado. No bojo de uma transição que permitiria a “reabilitação política da direita autoritária” (SANTOS, 2007), a clivagem democracia/ditadura perderia rapidamente sua relevância aos olhos do eleitorado e da própria elite política. O surgimento do PFL provocaria a primeira modificação na matriz original do sistema partidário. Uma vez “rompidos” com o passado, os antigos membros do PDS puderam, em parceria com o PMDB, garantir ampla base parlamentar a José Sarney nos seus dois primeiros anos de governo. Ainda que não houvesse passado pelo teste de uma eleição presidencial, a então chamada “Aliança Democrática” constituiu-se enquanto alternativa de governo para o país e como fiadora da estabilidade política.

Findo o regime militar, restabelecidas as eleições diretas para presidente, prefeitos das capitais e “áreas de segurança nacional”, ampliado o direito de voto aos analfabetos e, de forma facultativa, aos que tivessem 16 anos, importantes alterações nas regras do jogo modificariam a estrutura de incentivos disponível a eleitores, políticos e partidos: a) a legalização dos

partidos comunistas; b) o fim do instrumento da fidelidade partidária; c) a permissão de realização de coligações nas eleições proporcionais; d) a suspensão das limitações impostas pela Lei Falcão à propaganda gratuita no rádio e na televisão e estabelecimento de critérios que permitiam a pequenos e micropartidos um precioso tempo na mídia, e e) a permissão, pelo menos até 1992, para que partidos dotados de registro provisório concorressem às eleições (NICOLAU, 1996; MELO, 2004). Tais modificações vieram reafirmar os traços mais gerais da legislação eleitoral e partidária nacional – uma legislação dotada de baixas barreiras à criação de partidos, ao trânsito entre eles por parte dos políticos, à obtenção de recursos políticos importantes para a sobrevivência de uns e outros e à conquista de cadeiras no interior do poder legislativo. Em poucas palavras, um contexto onde os incentivos à formação de novos partidos eram evidentes.

O que, no entanto, possibilitaria que tais incentivos se materializassem em um enorme rearranjo das forças partidárias seriam os eventos transcorridos entre 1986 e 1989. O insucesso do governo José Sarney frustraria completamente as expectativas geradas pelas eleições de 1986, fazendo com que o capital político acumulado pelo PMDB se esvaísse rapidamente. O partido dividir-se-ia ao meio e apresentaria baixos níveis de disciplina nas votações mais importantes da Assembleia Constituinte (KINZO, 1993; MAINWARING e PEREZ LIÑÁN, 1998). Sua bancada minguiaria: naqueles anos o partido viu 110 dos 256 deputados eleitos em 1986 migrarem para outras legendas (MELO, 2004). A implosão e perda de coesão do PMDB foram a expressão de uma crise no centro do sistema partidário e anunciaram o precoce fim da coalizão governista sem que nada houvesse para colocar no lugar. O que viria a seguir, no contexto de ampla liberdade acima já mencionado, seria um processo de acomodação das elites políticas no Congresso, com o surgimento de muitos partidos e intensa migração entre eles.

O período 1986/1989 marca, portanto, uma mudança definitiva do espaço da competição no país e a desconstituição da matriz inicial do sistema partidário. A partir de então a preferência dos eleitores passaria a se orientar por novos *issues* e novos atores. As eleições de 1989 sintetizariam tal alteração. Nela PMDB e PFL nada teriam a dizer e abririam espaço para que novos competidores disputassem a atenção do eleitorado.

Neste ponto cabe lembrar Sartori (1996), para quem não é apenas o arranjo institucional que exerce influência sobre a maneira como o eleitor vota,

mas também o grau de estruturação do sistema partidário. Dessa maneira, um sistema eleitoral “fraco”, como o de representação proporcional, pode ser contrabalanceado por um sistema partidário “forte” de forma que a existência de duas, ou três, grandes máquinas eleitorais nacionalmente enraizadas canalize o voto da maioria do eleitorado e se torne condição suficiente para inibir um processo de fragmentação. No caso brasileiro, a competição partidária na República de 46 manteve-se estruturada em torno de três partidos razoavelmente implantados em todo o território nacional. Isso não impediu o surgimento de pequenos partidos, a maioria deles dotados de inserção em apenas alguns estados, mas fez com que o sistema partidário mantivesse o mesmo formato do princípio ao fim, ressaltando-se o crescimento do PTB. Diferentemente, no período atual, a matriz inicial do sistema não resistiu às primeiras eleições e, já em 1990, em lugar das duas grandes máquinas presentes em 1982, surgia um elevado número de partidos de porte médio.

A partir de 1990, a ausência de dois partidos fortes em todo o território nacional fez com que outra variável de caráter institucional, a organização federativa da União, passasse a impactar de forma mais evidente o desenvolvimento do sistema partidário. Com os principais partidos nacionais deixando de ser os maiores em todas as unidades da federação, a competição eleitoral passou a apresentar maior variação de um estado para outro, e a composição do sistema partidário no Congresso passou a refletir o somatório do resultado das *distintas* competições estaduais. A ausência de um sistema partidário “forte”, no sentido de Sartori (1996), pode ser avaliada de forma mais direta no Senado, onde, *apesar da adoção do sistema majoritário*, a fragmentação se manteve elevada: entre 1990 e 2006 o número efetivo de partidos assumiu um valor médio de 5,8.

Ao fim e ao cabo, a desconstituição da matriz original de 1982, substituída por um elevado número de partidos de porte médio – capazes de controlar de 10 a 20% das cadeiras no Congresso – permitiria que *o efeito combinado de um sistema de representação proporcional e distritos de média a grande magnitude, de uma legislação eleitoral e partidária altamente permissiva e do federalismo se fizesse sentir com mais força do que no período de 1945, resultando em um sistema partidário altamente fragmentado e competitivo*. Um sistema dotado de espaço não apenas para a proliferação de pequenas siglas, mas para o desenvolvimento de organizações de porte médio as quais, aproveitando-se de elevada magnitude de vários dos distritos, passariam a

chegar à Câmara com um número de deputados que lhes permitiria adquirir relevância no processo decisório.

Eleição presidencial e sistema partidário no Brasil

Uma vez aceito que a combinação entre representação proporcional e federalismo, sob as condições discutidas anteriormente, contribuiu para o aumento da fragmentação cabe agora apontar onde se situa o “ponto de amarração” do sistema partidário brasileiro. A resposta é simples: nas eleições presidenciais.

Relativamente ao parlamentarismo, os sistemas presidencialistas conferem não apenas aos eleitores, mas também aos líderes partidários um maior leque de escolha. No presidencialismo as lideranças podem optar por participar da disputa pelo governo central – com candidato próprio ou coligando-se – ou restringir sua participação à disputa legislativa (COX, 1997; SAMUELS, 2002). A decisão que envolve maior custo e, portanto, se torna crucial, é a de lançar candidato. Uma vez feita essa opção as demais decisões deverão ser subordinadas a ela. É neste sentido que o lançamento de candidatura própria em uma eleição presidencial pode possuir um custo alto: perseguir de forma consistente tal objetivo pode fazer com que o partido abra mão de “prêmios menores” que, na ausência do prêmio maior, podem ser importantes para a sobrevivência da organização. De acordo com Carey e Shugart (1992), seria preciso levar em conta, ainda, a fórmula adotada para a disputa presidencial – se por pluralidade ou se por maioria absoluta. No primeiro caso, o efeito da magnitude ($M=1$) mostrar-se-ia mais contundente, e os partidos só lançariam candidatos ao avaliarem que possuem chances reais de vitória ou se estiverem fazendo suas apostas para o futuro. Caso contrário, será melhor aderir a uma coalizão e, ao mesmo tempo, concentrar seus recursos na esfera legislativa. A existência de um segundo turno, por sua vez, pode alterar os cálculos relativos ao lançamento de uma candidatura – se a etapa inicial da competição puder funcionar como um momento de aglutinação de forças e/ou de disputa entre possíveis aliados, os líderes podem ser estimulados a lançar seu partido diretamente na competição.

No caso do presidencialismo brasileiro, o leque de escolhas à disposição dos líderes partidários é ainda maior devido a dois fatores. Em primeiro lugar, o “aninhamento” entre as eleições nacionais e as estaduais. Em uma estrutura de jogos aninhados (TSEBELLIS, 1998), o *pay-off* em uma determi-

nada arena é influenciado pelas decisões tomadas em outra, de forma que é preciso perceber como cada ator se posiciona – qual é, a seu ver, a arena onde pode auferir os maiores benefícios e a partir da qual coordena suas ações. Somente após entender que arena o partido define como a mais importante é possível dar sentido às suas escolhas. No caso brasileiro, a coincidência temporal entre as eleições para o Congresso e as eleições para os governos estaduais cria a possibilidade de que um partido eleja uma boa bancada para o primeiro sem sequer participar da eleição presidencial (SAMUELS, 2003).

A esta possibilidade vem somar-se o segundo fator: a característica coalizacional do presidencialismo brasileiro (ABRANCHES, 1998). No Brasil, o presidencialismo não é, definitivamente, um jogo de soma zero e tanto a condução da política, como a distribuição dos volumosos recursos disponíveis no plano federal, tendem a ser compartilhados. E ainda que o grau de coalescência (AMORIM NETO, 2000) dos ministérios oscile de governo a governo, o fato é que a eleição de uma bancada de tamanho médio no Congresso aumenta o potencial de coalizão de determinado partido.

Em síntese, na democracia brasileira os partidos políticos podem escolher entre priorizar as eleições presidenciais, as eleições para os governos estaduais ou as disputas proporcionais. Mas como os jogos encontram-se imbricados, a opção pelas duas últimas não implica em uma *saída* do jogo principal – como o PMDB tem demonstrado, um partido pode ser bem-sucedido em uma estratégia que objetive fazer parte do jogo presidencial sem, no entanto, participar de forma sistemática da eleição propriamente dita.

Trata-se, é evidente, de uma escolha feita sob determinadas circunstâncias – em um sistema presidencialista nem todo partido encontra-se em condições de apostar suas melhores fichas na disputa do governo central. O importante é que, uma vez escolhido o caminho para que o partido possa segui-lo de forma consistente, as decisões tomadas na arena principal deverão subordinar as demais. Desta forma, ainda que seja plausível supor que um bom desempenho na arena presidencial tenha impacto positivo sobre as demais, os líderes partidários devem estar preparados para fazer concessões e alianças que signifiquem abrir mão de determinados objetivos nos estados ou mesmo nas eleições para o Congresso.

O lançamento de candidatos competitivos nos estados, por sua vez, possui atrativos específicos, uma vez que a conquista dos executivos estaduais é capaz de garantir aos partidos, independentemente do que ocorra no plano

nacional, um volume de recursos essencial ao atendimento dos diversos interesses que se articulam em seu interior e no seu entorno. Ademais, tais vitórias tendem a provocar, em um jogo sequencial, uma elevação no número de prefeituras conquistadas no pleito municipal subsequente⁴. Por outro lado, partidos que definam os governos estaduais como o seu principal território de disputa certamente mostrar-se-ão avessos a compromissos firmados no plano nacional sempre que estes possam tolher sua liberdade de movimentação nas diversas unidades da federação – e o importante aqui é perceber que, nestes casos, o aninhamento dos jogos permite que a estratégia seja seguida minimizando o conflito de interesses entre os líderes nacionais e regionais, uma vez que o atendimento das demandas dos primeiros depende do que irá ocorrer no âmbito subnacional.

Finalmente, um partido pode ver-se na contingência de abrir mão da disputa pelos dois maiores prêmios e priorizar a disputa legislativa. Em um contexto de representação proporcional, distritos de grande magnitude e possibilidade de coligação para as eleições legislativas, a escolha praticamente não envolve risco. Tal estratégia tende a incluir, com mais frequência, a adesão a alguma das alternativas apresentadas no plano estadual do que àquelas presentes no âmbito federal – ainda que também seja possível, em especial nos grandes estados, que pequenos partidos sobrevivam inteiramente à margem das disputas pelo poder executivo. Seja como for, se a arena principal é a legislativa, as demais decisões – de que coalizão participar e se a coalizão será ou não estendida às eleições proporcionais – tenderão a estar subordinadas ao imperativo de eleger uma boa bancada.

Dito isto, é possível iniciar a análise das eleições presidenciais brasileiras com o objetivo de distinguir os partidos brasileiros no que refere à definição da arena principal de disputa e mostrar como tal escolha terminou por gerar, com a sequência da competição, um efeito estruturante sobre o sistema partidário.

Já de algum tempo, qualquer observador da cena política nacional percebe a existência de um padrão no que se refere à disputa presidencial. Dentre os

⁴ Não será possível, nos limites deste artigo, incorporar as eleições municipais à análise. Aqui cabe apenas ressaltar que tal incorporação se faz necessária se quisermos analisar em toda sua complexidade a sequência de jogos em que se encontram envolvidos os partidos brasileiros. No que se refere à relação entre as eleições estaduais e a s municipais, um rápido levantamento mostra que, nas disputas de 2000, 2004 e 2008, os partidos dos governadores eleitos respectivamente em 1998, 2002 e 2006 estiveram em primeiro lugar, no número de prefeituras eleitas, em 70% dos estados. Se acrescentarmos os casos em que o partido do governador ficou em segundo lugar, chegamos a 85% dos estados. No federalismo brasileiro, a conquista do governo estadual é decisiva para o desempenho nas eleições municipais.

maiores partidos brasileiros, apenas PT e PSDB apresentam de forma consistente uma “vocação presidencial”, lanando candidatos competitivos desde a eleio inaugural. PDT e PCB/PPS vêm a seguir, com candidatos em três eleio es, mas nem sempre de forma competitiva – no caso do PDT isso só ocorre em 1989, e no que se refere ao PPS nos anos de 1998 e 2002. PMDB e PDS/PP lanam candidatos próprios em 1989 e 1994, mas apenas o segundo logrou mostrar-se competitivo, com Paulo Maluf, na primeira eleio. Finalmente, DEM, PSB, PTB e PL/PR lanaram candidato uma vez cada, mas apenas os socialistas conseguiram se mostrar competitivos, em 2002, com Antony Garotinho. Mais importante, desde 1994, PT e PSDB constituem os dois pólos da disputa, angariando em média 81,5% dos votos no primeiro turno. As eleio es presidenciais brasileiras teriam se tornado “eficientes”, no sentido conferido ao termo por Carey e Shugart (1992), possibilitando aos eleitores uma escolha entre propostas alternativas de políticas nacionais (MELO, 2007; MIRANDA, 2008).

Evidentemente cabe entender por que isso ocorreu. Em recente estudo, Cortez (2009) apresenta uma explicao. Segundo o autor, a prevalência de PT e PSDB seria decorrente da maior capacidade destes dois partidos em articular os pleitos estaduais ao nacional, subordinando sua estratégia nos primeiros   dinâmica do segundo. Desta forma, petistas e tucanos, estariam sendo bem-sucedidos em replicar a dualidade nacional nos estados, seja competindo entre si, seja apoiando candidaturas que se contraponham no estado a seu adversário nacional. A concentrao de votos em torno de PT e PSDB estaria dependendo “mais da coordenao pré-eleitoral que da mobilizao dos eleitores” (CORTEZ, 2009, p. 69).

Não resta d vida que petistas e tucanos coordenam suas estratégias estaduais é nacional. Em 1994 e 1998, anos que antecedem a verticalizao, os dois partidos coligaram-se em um único estado (MIRANDA, 2008; CORTEZ, 2009). Mas tal fato apenas revela que ambos atuaram de forma consistente – uma vez definida a arena principal, as decisões nas outras arenas devem estar subordinadas a ela. E no caso do PT, deve-se salientar, sequer foi preciso muita sofisticac o. Preso a uma “política de alianas” articulada sob o ponto de vista do “campo democrático e popular”, o partido, até 2002, simplesmente vetava toda e qualquer aliana com partidos situados ao centro e   direita. Contando apenas com o apoio dos pequenos partidos de esquerda e com poucas lideranas regionalmente competitivas, o PT limitava-se a reproduzir

o palanque de Lula nos estados – era a campanha de Lula que sustentava a mobilização estadual e não o contrário. Mesmo antes da primeira eleição presidencial, a estratégia petista sempre foi claramente nacional – tratava-se de firmar um projeto político, de levar o partido ao maior número de estados possível, correndo em faixa própria com seus símbolos e seu discurso. Somente dessa maneira pode se explicar o fato de que o PT, sem chance de vitória em nenhum estado, tenha sido o segundo partido em número de candidaturas próprias a governador no ano de 1986 – foram 20 candidatos nas 23 disputas de então. Coerente com sua estratégia, o partido ultrapassaria o PMDB no número de candidatos lançados entre 1990 e 2006⁵.

A questão a ser respondida é por que apenas para o PSDB e o PT a arena presidencial tornou-se a principal? Por que isso não foi possível para PDT, PMDB e DEM? Acredito que a resposta passa por fatores de ordem distinta. Em primeiro lugar, é preciso levar em conta algumas características dos partidos. Especificamente, o que aqui interessa ressaltar é que PT e PSDB destacaram-se, no conjunto dos maiores partidos brasileiros, por terem se mostrado capazes de (1) formular um projeto de política nacional, (2) de apresentar candidatos competitivos às eleições presidenciais e (3) de se unificar em torno de (1) e (2).

Em segundo lugar, é preciso levar em conta que eleições estão sujeitas a mecanismos de *path dependence*, de forma que decisões tomadas em um pleito possuem influência sobre as subseqüentes⁶ – neste sentido as eleições de 1989 e 1994 devem ser destacadas como eventos críticos, eventos cujos resultados teriam impacto decisivo sobre a dinâmica subseqüente da disputa presidencial.

Uma boa maneira de clarear o ponto é abordando a trajetória do PDT. Dificilmente alguém poderia negar que o partido também reunia as três características mencionadas anteriormente. No entanto, a candidatura de Leonel Brizola naufragou em 1994. A razão para tanto não deve ser buscada na incapacidade dos pedetistas em subordinar, naquele ano, as disputas estaduais à nacional, mas no resultado de cinco anos antes: para uma expressiva parcela do eleitorado, o voto em 1994 foi consequência da escolha feita no segundo turno em 1989. Quem votou em Lula naquele momento difícil-

⁵ Em 1986, somente o PMDB lançou candidatos nos 23 estados. PFL e PDS lançaram em 10, e o PDT em 9. Dados obtidos no Banco de Dados Eleitorais (www.iuperj.br), acessado em 20 de abril de 2010, organizado por Jairo Nicolau.

⁶ No estudo citado, Cortez (2009) faz referência a este fator, mas não o explora devidamente, preferindo enfatizar a capacidade de coordenação dos partidos.

mente teria razões para votar em Brizola em 1994. Juntas, as duas eleições definiram a disputa entre PT e PDT pela liderança no campo da esquerda, em um processo semelhante ao que ocorreu no interior da esquerda francesa na disputa entre comunistas e socialistas após a adoção do regime semipresidencialista (WARE, 1996).

Na eleição de 1994, o PSDB conquistaria seu lugar para as próximas eleições presidenciais com base em dois movimentos articulados. O primeiro, e essencial, foi a exitosa introdução do imperativo da estabilidade econômica e da austeridade fiscal na agenda nacional. O segundo foi o estabelecimento de uma aliança de centro direita com o então PFL e o PTB. Com base nesses movimentos, o partido definiria o seu projeto político para o país e provocaria uma nova alteração no espaço da competição. A polarização eleitoral verificada em 1989 havia sido facilitada pela crise do PMDB e o consequente esfacelamento da “Aliança Democrática”. Ao viabilizar seu projeto político, o PSDB não apenas assumiu a centralidade que coubera ao PMDB no processo de transição, como também tornou anacrônico o discurso petista baseado na afirmação de uma alternativa em oposição “a tudo o que ai está”, obrigando o partido de Lula a acelerar uma revisão de seus posicionamentos. A partir de 1994, a competição política nacional passaria a ocorrer no interior de um espectro ideológico mais comprimido, assumindo a atual dinâmica moderada.

Definido o novo espaço da competição, os demais partidos passaram a estabelecer suas estratégias e para uma boa parte deles os ganhos a serem obtidos na arena presidencial passaram a depender das estratégias desenvolvidas em outras arenas. No PMDB, a capacidade de articular um projeto político havia deixado de existir desde o período da transição, e as condições para uma ação unitária deterioraram-se de forma evidente desde então. A partir da crise da segunda metade dos anos 1980, o partido manteve-se, como afirmou Melo (2007, p. 283), “como um agregado de interesses regionais precariamente unificados pela maximização de cargos no plano federal”. Incapaz de se unificar em torno de uma proposta e de um candidato, o PMDB abandonou a pretensão de disputar a presidência – ainda que formalmente sempre se mencione a possibilidade de uma candidatura própria – e passou a participar do jogo presidencial valendo-se do aninhamento das disputas eleitorais e do caráter coalizional do presidencialismo. Concretamente, o partido passou a priorizar a arena estadual.

A estratégia possibilitou manter o precário equilíbrio no interior da federação de interesses que desde então constitui o partido: como seria de se esperar, em situações de conflito, as decisões nacionais foram tomadas à luz da lógica estadual. Foi assim em 1998 e 2006. No primeiro ano, incapaz de decidir-se entre lançar uma candidatura própria e apoiar FHC, o partido optou por retirar-se formalmente da disputa presidencial e cuidar apenas de seus candidatos ao governo estadual. Em 2006, colocado entre a possibilidade de apresentar um candidato competitivo à presidência, Anthony Garotinho, ou se ver livre para as articulações regionais o partido, no contexto da verticalização, novamente se colocou à margem da disputa eleitoral pelo Palácio do Planalto. Em 2002 o partido já havia se definido pela participação na chapa de José Serra quando o TSE impôs a verticalização das eleições, e a decisão foi mantida. O quadro, no entanto, permitia alguma margem de manobra nos estados, uma vez que o então PFL e o PP haviam optado por não se alinhar formalmente a nenhum dos candidatos à presidência. Em 2010, depois de o Senado haver definido, em 2007, pelo fim da verticalização, o partido pode compatibilizar interesses nacionais e estaduais, optando pela participação na chapa de Dilma Rousseff (PT) sem, no entanto, comprometer-se com o atrelamento de suas campanhas regionais à nacional.

Por outro lado, o desempenho nas disputas estaduais passou a ser o fator determinante no tamanho da bancada eleita para a Câmara dos Deputados. Nas cinco eleições realizadas entre 1990 e 2006, o partido elegeu respectivamente oito, nove, seis, cinco e sete governadores. No mesmo período, a bancada na Câmara atingiu 108, 107, 83, 74 e 89 deputados. Nos estados onde a legenda perdeu espaço na disputa para o governo estadual, como em São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Goiás, o peso da bancada estadual na composição da nacional diminuiu sensivelmente. Em 1990, 31,3% dos deputados federais do partido haviam sido eleitos no Sudeste, mas em 2002, ano em que o partido elegeu sua menor bancada para a Câmara, o percentual havia caído para 23%. Em 2006, o PMDB voltou a crescer na região graças às vitórias de Sérgio Cabral e Paulo Hartung no Rio de Janeiro e no Espírito Santo, estados nos quais o partido não se mostrava competitivo desde 1986. Na Bahia, o número de deputados federais eleitos despencou de oito, em 1990, para um, em 2006. E em Goiás, o desempenho do partido na eleição proporcional se viu reduzido à metade após a perda do governo estadual

para o PSDB em 1998. De toda maneira, como se poderá ver na próxima seção, graças à capacidade de lançar candidatos competitivos em elevado número de estados, o PMDB manteve-se na condição de partido pivotal no interior processo decisório nacional.

Diferentemente do PMDB, o DEM possui um projeto político nacional, de matiz neoliberal, e apresenta um considerável grau de unidade política. A opção do partido por manter-se na oposição a Lula desde 2002 ilustra o ponto – ao invés de seguir o mesmo caminho do PP, partido que lhe é contíguo no espectro ideológico, o DEM optou por afirmar seu perfil político, ainda que isso tenha significado a perda de deputados na Câmara – que por migração aderiram à base de Lula – e de espaço nos estados. A explicação para que o partido não tenha se arriscado em faixa própria quando esta oportunidade se apresentou, como em 2002, reside na falta de um candidato viável.

Também o PP, o PL/PR e o PTB retiraram-se da arena. O mesmo poderia ser dito do PDT, não fosse a teimosia de Cristovam Buarque expondo o partido a magros 2,6% dos votos em 2006. Desta forma, dos maiores partidos brasileiros, apenas PSB e PPS assumiram o custo do lançamento de candidatura presidencial própria após 1994. Os casos podem ser explicados com base na mesma conjunção de fatores: (a) as pretensões de duas lideranças políticas – Ciro Gomes e Garotinho – para as quais, vale ressaltar, a filiação a esta ou aquela legenda sempre dependeu das circunstâncias⁷; (b) a pressão exercida sobre os pequenos partidos pela expectativa, posteriormente revertida, de entrada em vigor da cláusula de desempenho de 5%; e (c) a necessidade de encontrar um espaço próprio no cenário político, fugindo, deste modo, da “sombra” do PT⁸. Esses fatores, ao que parece, foram suficientes para que os dois partidos participassem de forma episódica da disputa presidencial, mas não para que fizessem desta a sua arena principal e ameaçassem a posição dos principais competidores. Em 2006, mesmo depois de participar de todo o primeiro governo Lula, o PSB se recusou a aderir à coligação petista, preferindo priorizar as disputas estaduais. O mesmo caminho seguiu o PPS após a saída de Ciro Gomes de seus quadros.

Enfim, o que aqui interessa ressaltar é que o padrão adquirido pela competição nacional representou um importante ganho em estabilidade

⁷ Ciro pertenceu ao PMDB, PSDB, PPS e PSB. Garotinho, ao PDT, PSB, PMDB e PR.

⁸ No caso do PPS, a situação logo se alteraria, com o partido deslocando-se da área de influência do PT para a do PSDB.

no contexto de um sistema altamente fragmentado e no qual os partidos carecem de vínculos pelo menos razoavelmente estabelecidos com o eleitorado. A sequência de eleições presidenciais permitiu que o sistema partidário *nacional* se estruturasse em torno de dois pólos – um situado à esquerda, capitaneado pelo PT com participação constante do PC do B e condicionada do PSB e do PDT; outro constituído pela aliança de centro direita PSDB/DEM, à qual recentemente aderiu o PPS. Entre os dois “pontos de amarração”, passaram a oscilar PMDB, PP e PTB, que, valendo-se das bancadas eleitas para o Congresso, jogam com a possibilidade de aderir ao governo de plantão. O padrão estabelecido nas disputas presidenciais, se levarmos em conta apenas os parceiros mais constantes, tende a se reproduzir nos estados: alianças entre PT e PC do B, de um lado, e PSDB e DEM, de outro, são raras (MIRANDA, 2008). Tão importante quanto, ele passou a ser reproduzido na conformação das coalizões no Congresso Nacional: PT e seus aliados mais próximos mantiveram-se na oposição a FHC; PSDB, DEM e posteriormente o PPS fizeram o mesmo com Lula, enquanto PMDB, PP e PTB participaram dos dois governos⁹.

O jogo nos estados

Cabe agora verificar o quadro nos estados. Aqui duas questões interessam mais de perto: (1) seria possível detectar um padrão razoavelmente estabelecido na competição para os governos estaduais? (2) como os partidos se distribuem nesta arena?

A discussão pode ter início pelo número efetivo de candidatos a governador. Dados levantados por Melo (2006) e Cortez (2009) mostram que, levando em conta o período compreendido entre 1990 e 2006, o número efetivo de candidatos nos estados atingiu um valor médio de 2,57: apenas no Amapá, Rondônia, Distrito Federal, Rio de Janeiro e São Paulo mais de três candidatos, em média, se mostraram competitivos na disputa pelo governo.

O dado parece indicar um mercado ainda mais fechado que o nacional, em que o número médio efetivo de candidatos à presidência é de 3,3 (MELO,

⁹ Miranda (2009, p. 947-948) argumenta ainda que partidos que participam de “forma reiterada e consistente” das eleições presidenciais – PT, PSDB, PFL, PSB, PDT, PPS e PC do B – apresentam comportamento mais disciplinado do que aqueles que não o fazem – PMDB, PP, PTB e PR – na medida em que precisam manter “a consistência nacional da legenda partidária”. O argumento faz sentido, mas a inclusão de PPS, PSB e PDT no grupo dos partidos que possuem um comportamento consistente nas eleições presidenciais prejudica os resultados a que chega a autora.

2007¹⁰). Mas não é o caso. Os números estão refletindo fenômenos distintos nos dois níveis da disputa: no plano presidencial, como visto, o valor de N pode ser explicado pela concentração de votos no PT e no PSDB; mas para o plano estadual a explicação é outra. A tabela a seguir, que mostra a volatilidade resultante das eleições para os governos estaduais, no período entre 1990 e 2006, ajuda a entender o que ocorre nos estados.

Tabela 1 – Volatilidade nas eleições para governos estaduais (1990/2006)

Estado	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	MÉDIA
Amazonas	100,00	100,00	99,85	78,90	94,68
Espírito Santo	84,25	85,65	86,20	100,00	89,02
Alagoas	100,00	92,05	47,00	93,95	83,25
Rondônia	88,25	55,10	75,75	87,45	76,64
Roraima	41,45	56,30	100,00	99,90	74,41
Paraná	95,80	99,50	73,70	26,00	73,75
Mato Grosso	100,00	100,00	63,10	18,20	70,32
Rio de Janeiro	47,45	53,90	75,90	90,80	67,01
Mato Grosso do Sul	90,30	88,70	26,55	61,90	66,86
Rio Grande do Norte	56,50	45,00	92,95	62,40	64,21
Sergipe	100,00	59,80	60,95	27,95	62,18
Pernambuco	59,00	65,70	35,60	70,85	57,79
Pará	83,65	62,20	46,55	34,65	56,76
Distrito Federal	78,65	45,05	19,75	79,05	55,63
Amapá	94,40	35,15	44,35	35,50	52,35
Goiás	51,90	54,35	15,35	67,25	47,21
Tocantins	49,95	62,15	3,00	66,20	45,32
Paraíba	53,75	52,45	59,95	12,75	44,72
Minas Gerais	65,40	51,95	38,70	19,95	44,00
Piauí	49,45	18,95	53,15	45,80	41,96
São Paulo	61,40	37,90	31,35	28,10	39,69
Acre	24,45	59,40	27,55	44,55	38,99
Maranhão	64,70	25,90	42,50	18,40	37,88
Ceará	42,60	18,95	23,90	58,75	36,05
Bahia	41,70	50,70	31,10	18,40	35,48
Rio Grande do Sul	54,90	12,35	20,85	38,55	31,66
Santa Catarina	49,85	31,00	21,00	21,15	30,75
MÉDIA	67,77	56,30	48,76	52,12	56,24

Fonte: Dados Eleitorais do Brasil (www.iuperj.br)¹¹; acessado em 20 de abril de 2010.

¹⁰ De 1989 a 2006, os valores para N são: 5,7; 2,7; 2,5; 3,2 e 2,4. Se desconsiderarmos a eleição de 1989, a média cai para 2,7.

¹¹ O autor agradece ao bolsista de iniciação científica Leôncio Caetano de Farias pelo auxílio nos cálculos.

Fosse o baixo valor do número efetivo de partidos, *no conjunto dos estados*, a expressão da predominância de dois partidos, seria de se esperar que os valores encontrados para a volatilidade fossem relativamente semelhantes. Como se pode ver, não é o que acontece. A variação no valor médio do índice é muito expressiva. Um grupo de sete estados apresenta índice de volatilidade situado entre 30 e 40 – semelhante aos 35,5 encontrados quando se analisa as cinco eleições presidenciais. Já para os sete estados situados no topo da tabela, a volatilidade média varia de 70,32 aos espantosos 94,68 no Amazonas. Nada menos do que 14 estados apresentam volatilidade média situada 20 pontos acima do valor encontrado para as eleições presidenciais, dentre os quais Paraná, Rio de Janeiro, Pernambuco e Pará.

Mas, se a volatilidade apresenta tamanha variação nos estados, por que os valores para o número efetivo de candidatos são tão próximos? *Porque as eleições para os governos estaduais têm em comum a tendência à formação de dois grandes blocos em torno dos quais se distribuem as elites políticas locais*, cabendo à esquerda, em especial ao PT, o papel de se apresentar como a terceira força. *Isso não significa, no entanto, que os competidores sejam os mesmos, ou melhor, que os mesmos partidos encabeçam as coligações de uma eleição a outra*. E aqui, é bom frisar, não se trata da esperada variação entre os sistemas partidários estaduais, fruto da desigual inserção dos partidos no território nacional, mas da existência de um quadro de intensa instabilidade em um considerável número de estados no período analisado.

A análise da Tabela 1 revela que as eleições de 1994 foram as que geraram maior volatilidade. Enquanto no plano nacional a disputa daquele ano serviu para definir o quadro dos competidores e encerrou a crise aberta pela desintegração da aliança entre PMDB e PFL, nos estados a situação se apresentava de modo muito diferenciado e em vários deles os reflexos do período de intensa reacomodação verificado após 1986 – com o surgimento de novos e muitos partidos – ainda se faziam presentes com força. Na Tabela 1 é possível ver também que o valor médio do índice diminuiu entre a primeira e a última eleição, mas ainda assim manteve-se 20 pontos acima do encontrado para a eleição presidencial. Ademais, em 15 estados não se pode falar na existência de uma tendência à redução na volatilidade: ou os valores mantiveram-se em níveis muito elevados (AM, ES, AL, RO, RN, MS, PE, DF) ou cresceram quando são comparados os anos de 1994 e 2006 (RR, RJ, TO e GO).

Parte considerável dessa instabilidade deve-se à incidência da migração partidária, não apenas entre os deputados, mas principalmente entre os governadores ou candidatos aos cargos majoritários. Novamente 1994 se destaca: naquele ano, em 17 estados, segundo levantamento feito por Melo (2006), pelo menos um dos dois candidatos mais fortes ao governo havia mudado recentemente de partido (AL, AM, BA, CE, MA, MT, MS, MG, PB, PR, RJ, RN, RO, RR, SP, SE e TO). Em parte devido a este “trânsito”, em apenas sete estados os partidos vencedores em 1994 foram os mesmos de 1990. Após a eleição de 1994, cinco governadores mudaram de partido – Dante de Oliveria (MT), Jaime Lerner (PR), Amazonino Mendes (AM), Siqueira Campos (TO) e Neudo Campos (RR). No período posterior, uma lista, ainda que não exaustiva, de migrantes incluiria: o casal Garotinho no Rio de Janeiro, Roriz e Arruda no Distrito Federal, Itamar Franco e Helio Costa em Minas Gerais, Blairo Maggi no Mato Grosso do Sul, Ivo Cassol em Rondônia, Ottomar Pinto em Roraima, Joaquim Francisco e Inocêncio de Oliveira em Pernambuco, Marcelo Miranda e novamente Siqueira Campos no Tocantins, Eduardo Braga no Amazonas, Paulo Hartung no Espírito Santo, João Alves em Sergipe, Roseana Sarney no Maranhão, Fernando Collor e Ronaldo Lessa em Alagoas. Em alguns estados, governadores se reelegeram por partidos diferentes – casos de Jaime Lerner, Siqueira Campos e Neudo Campos em 1998 ou de Eduardo Braga, Marcelo Miranda e Paulo Hartung em 2006. Nesses casos se poderia argumentar que a instabilidade é mais aparente do que real¹². Mas aceitar tal raciocínio significa deixar de lado a variável que se encontra no centro da análise, o partido, para reconhecer que a estabilidade eleitoral se encontra ancorada em grupos políticos ou indivíduos. A facilidade com que, até a resolução do TSE em 2007, as lideranças partidárias se movimentavam entre as legendas revela a fragilidade dos vínculos entre políticos e partidos e, por extensão, o baixo grau de consolidação do sistema partidário no estado.

Ao fim e ao cabo, o que se observa nos estados é uma competição muito diferenciada e, no geral, mais aberta do que a encontrada no plano nacional. Apenas em Santa Catarina é possível encontrar um padrão semelhante ao nacional: *em quatro das cinco eleições* aqui consideradas, PP e PMDB concentraram a maioria dos votos e chegaram ao final do primeiro turno

¹² Cortez (2009) desenvolve uma argumentação neste sentido.

ocupando as duas primeiras posições. Em outros sete estados, dois (ou três) partidos lograram ocupar o primeiro ou o segundo lugar em *três das cinco* eleições realizadas entre 1990 e 2006 – Piauí (PMDB e PFL); Pernambuco (PMDB, PSB e DEM); Paraná (PMDB e PDT); Rio Grande do Sul (PT e PMDB); Bahia (PT e DEM); Roraima (PTB e PSDB) e Amapá (PSB e PDT). O quadro poderia ser um pouco ampliado, uma vez incluídos os estados onde pelo menos dois partidos tenham lançado candidatos competitivos, ou seja, com votação acima de 10%, em *pelo menos quatro eleições* no período: Acre (PT e PMDB), São Paulo e Minas Gerais (PT e PSDB).

Em alguns estados, um partido destacou-se como a referência eleitoral mais sólida sem que, no entanto, tenha se caracterizado um afunilamento na disputa ou mesmo se possa afiançar a continuidade da legenda até então hegemônica. No Pará, o PSDB venceu as eleições de 1994, 1998 e 2002, alternando os adversários (PPR, PMDB e PT). A derrota em 2006 para os petistas, no entanto, tende a ter consequências para a legenda. Na Paraíba, o PMDB venceu as eleições de 1990 a 1998, alternando os adversários (PDT, PFL e PSB). O PSDB estreou como partido relevante em 2002, graças à migração de Cunha Lima para seus quadros e venceu duas eleições consecutivas contra o PMDB, mas a polarização tende a não se manter após a cassação do governador eleito em 2006. Em Goiás, o PMDB venceu as duas primeiras eleições da década, contra PDC e PFL, e manteve-se em segundo lugar nas seguintes, mas a polarização que parecia desenhar-se com o PSDB após 1998 foi interrompida pela vitória do PP nas eleições de 2006. No Ceará, o PSDB venceu quatro eleições consecutivas, enfrentando PDS (1990), PMDB (1994 e 1998), PT (2002), e foi derrotado em 2006 pelo PSB. No Maranhão, foi o PFL quem conquistou o governo por quatro vezes consecutivas, derrotando o PRN (1990), o PPR/PPB (1994 e 1998) e o PDT (2002), para ser derrotado por este último em 2006. A ida de Roseana Sarney para o PMDB, no entanto, deve interromper a trajetória do partido no estado.

No restante dos estados, o cenário mostra-se ainda mais difuso. No Distrito Federal, o PT apresentou candidatos competitivos nas cinco eleições, mas venceu em apenas uma delas (1994). Além do PT, o Distrito Federal foi governado pelo PPR (1990), PMDB (1998 e 2002) e PSDB (2006). A renúncia de Arruda em 2010 introduziu um novo elemento de instabilidade no cenário. No Sergipe, o PFL chegou em primeiro ou segundo lugar por quatro vezes, mas só governou em 2002: as cinco eleições foram vencidas por cinco partidos

diferentes. O estado do Tocantins foi governado pelo PMDB (1990), pelo PPR (1994), PFL (1998 e 2002) e novamente PMDB em 2006, com sistemática troca de partidos por parte dos governadores eleitos. A cassação, em 2009, do governador Marcelo Miranda tende a provocar nova alternância à frente do executivo estadual. No Mato Grosso do Sul, PTB, PPR e PDT surgiram como fortes competidores nas eleições de 1990 e 1994. A partir de 1994, o PT firmou-se como o competidor mais constante, disputando o governo com o PMDB ou o PSDB. O Rio Grande do Norte foi governado pelo PDS (1990), pelo PMDB (1994 e 1998) e pelo PSB (2002 e 2006), mas em nenhuma eleição o segundo colocado foi o mesmo, evidenciando um constante rodízio entre os partidos que encabeçavam a coligação derrotada. Finalmente, Rondônia, Espírito Santo, Amazonas, Mato Grosso, Alagoas e Rio de Janeiro podem ser apontados como os estados mais problemáticos. Em todos eles o número de partidos vencedores é muito alto: cinco nos dois primeiros e quatro nos demais. Ademais, em nenhum dos casos é possível apontar um partido que tenha sido capaz de funcionar como uma referência ao longo do período. Em Rondônia, o rodízio nas primeiras colocações manteve-se intenso. No Amazonas, o PMDB apareceu com destaque em 1990 para só retornar à cena em 2002. Em Alagoas, o único destaque vai para o PSB, que governou o estado em 1998 e 2002, mas que sequer conseguiu lançar candidato competitivo em 2006. No Mato Grosso, o PSDB venceu as eleições em 1998, mas nas disputas seguintes foi deslocado pelo PPS, que tende a desaparecer após o período Blairo Maggi. Finalmente, o sistema partidário carioca perdeu, após 1998, sua única referência mais consistente – o PDT.

O passo seguinte é verificar como os principais partidos se relacionam com a arena estadual. O Quadro 1 sintetiza alguns dados com este objetivo. O PT foi o partido que mais lançou candidatos entre 1990 e 2006. Foram 102 candidatos, dos quais apenas 12,7% se elegeram, 36,3% chegaram ao primeiro ou ao segundo lugar, e 61,7% alcançaram mais do que 10% dos votos nas eleições disputadas. O fraco desempenho do partido pode ser explicado pelas suas prioridades: na grande maioria dos casos, não se tratava de vencer as eleições estaduais, mas de construir palanques para a candidatura Lula e firmar nacionalmente a legenda. Desta forma, as candidaturas estaduais, com poucas exceções, não se mostraram capazes de “puxar” votos para a Câmara dos Deputados: apesar de vitorioso em apenas uma eleição nos estados do Sul e Sudeste, entre 1990 e 2006 o partido elegeu 64% de seus deputados

nestas regiões, com destaque para os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Quadro 1 – Partidos e governos estaduais (1990/2006)

Partido	Número de candidatos ao governo	Número de eleitos	Estados onde o partido elege governadores	Candidatos em 1º ou 2º lugares	Candidatos com mais de 10%
PT	102	13	AC, PA, PI, SE, BA, RS, DF, MS	37	63
PMDB	80	35	RO, AM, PA, TO, PI, RN, PB, PE, AL, SE, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, GO, DF	58	71
PSDB	66	27	RO, RR, PA, CE, PB, AL, MG, SP, ES, RJ, RS, MT, GO	40	54
PDT	50	09	AP, MA, SE, ES, RJ, PR, RS, MT	22	27
DEM	43	20	RO, AM, AP, TO, MA, PI, PE, SE, BA, PR, SC, MT, DF	36	38
PSB	43	11	AP, CE, RN, PE, AL, ES, RJ,	15	24
PP	34	08	AC, RR, TO, RN, SC, GO	21	24
PTB	20	03	RR, MS	10	13
PPS	16	04	AM, RO, MS	6	7
PL/PR	09	-	-	2	3

Fonte: Dados Eleitorais do Brasil (www.iuperj.br)¹³; acessado em 20 de abril de 2010.

Os dados confirmam que o PMDB tem como principal trunfo, no interior do sistema partidário nacional, a alta competitividade nas disputas estaduais: venceu 44% das eleições em que participou, chegou em primeiro ou segundo lugar em 66,0% das vezes, e seus candidatos se mostraram competitivos em 89% das ocasiões. O partido venceu eleições em 20 dos 27 estados e, ainda que mereça destaque seu desempenho nos três estados do sul do país, bem como em Goiás e na Paraíba, sua força na Câmara dos Deputados nunca chegou a depender de um desempenho concentrado em um pequeno número de unidades da federação.

Em termos percentuais, o desempenho do PSDB é apenas um pouco inferior ao do PMDB: venceu 41% das eleições que disputa, conquistou o primeiro ou o segundo em 61% das vezes, e seus candidatos mostraram-se competitivos em 82% das situações. Os dois partidos diferem quanto à capi-

¹³ O autor agradece à bolsista de iniciação científica Ana Clara Fernandes pelo auxílio na organização dos dados.

laridade: com uma atuação mais concentrada, o PSDB venceu em 13 estados. Mas a comparação mais relevante é a que pode ser realizada com seu rival nas disputas presidenciais. São dois os pontos que merecem destaque. Em primeiro lugar, o lançamento de um número muito menor de candidatos a governador que no caso do PT. A diferença reflete a existência de estratégias distintas tendo em vista o jogo na arena considerada principal, ou seja, a presidencial. Enquanto o PT procurou lançar candidatos próprios nos estados, para os tucanos a opção pelas coligações sempre foi altamente valorizada. Paradoxalmente, para o PSDB o desempenho em algumas disputas estaduais se revelou decisivo para a composição da bancada na Câmara dos Deputados. Tal com o PT, o partido sempre elegeu uma bancada concentrada em poucos estados: 60,2% de seus deputados federais vieram de São Paulo, Minas Gerais, Ceará e Pará. Mas ao contrário do PT, nesses estados o partido se notabilizou por um altíssimo desempenho nas disputas estaduais. Novamente, a diferença remete a estratégias distintas: enquanto o PT procurou, e conseguiu, associar Lula à sua legenda, fazendo dessa junção o seu trunfo maior, para o PSDB a afirmação da sigla entre o eleitorado nunca foi encarada de forma prioritária – desta forma, ao contrário do PT, o partido sempre dependeu do desempenho nas eleições estaduais para manter uma boa bancada em Brasília.

Dentre os quatro maiores partidos brasileiros, o DEM é o que utiliza, de forma mais parcimoniosa, a estratégia de lançar candidatos aos governos estaduais. Em nada menos que 84% das vezes em que lançou candidato, o partido chegou em primeiro ou segundo lugar. O partido não marca posição: ou tem chances reais de vitória ou opta por uma coligação. No período analisado, quatro estados – BA, MA, PE e PI – foram responsáveis por 39% dos deputados eleitos pela sigla¹⁴. Tal como no caso do PSDB, são estados em que o partido manteve alto desempenho nas disputas estaduais – vencendo 80% das disputas nos dois primeiros e aparecendo pelo menos em segundo lugar na maioria das disputas nos demais. Após o período FHC, o partido passou a apresentar uma trajetória declinante na Câmara dos Deputados, concomitantemente a uma queda no número de governadores eleitos – seis, quatro e um, nos anos de 1998, 2002 e 2006. Mas estes últimos números não podem ser lidos como um sinal de que o partido tenha mudado sua

¹⁴ Juntos, estes estados correspondem a 17,9% da Câmara dos Deputados.

estratégia nos estados: à exceção de 1998, quando apresentou 12 candidatos, nos demais anos o DEM lançou sete ou oito postulantes aos governos. A perda de espaço explica-se, certamente, pelo crescimento do PT e do PSB no Nordeste do país. O quadro tende a tornar-se ainda mais complexo devido à saída de Roseana Sarney no Maranhão. Ao que tudo indica, o DEM terá dificuldades de reverter a tendência de queda apenas contando com o desempenho nos estados: o partido precisa recuperar posições no plano federal para retomar o crescimento.

O PDT elegeu 18% dos 50 candidatos que lançou. Em 44% das eleições chegou a um dos dois primeiros lugares, e em pouco mais da metade das ocasiões (54%) seus candidatos ultrapassaram 10% dos votos válidos. Em 1990, as vitórias nas eleições para governador no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul tiveram como consequência a eleição de 26 deputados – 56% da bancada federal. Daí em diante, a perda de espaço nos dois estados acompanhou a diminuição da bancada federal. Em 2006, as bancadas carioca e gaúcha totalizavam apenas seis parlamentares, correspondendo a 25% dos deputados do partido na Câmara. No Rio Grande do Sul, o partido nunca se recuperou da derrota sofrida para o PT no campo da esquerda e deixou de apresentar candidatos capazes de chegar a 10% dos votos. Considerando todo o período, além do Rio de Janeiro, o partido manteve-se competitivo apenas no Amapá, Maranhão, Espírito Santo e Paraná. Ao que tudo indica, o quadro não deve ser revertido, e o PDT tende a manter-se em condições de competir em poucos estados.

O número de candidatos próprios lançados pelo PSB foi fortemente influenciado pela candidatura presidencial em 2002, na vigência da verticalização. Dos 43 nomes apresentados pelo partido, 21 o foram naquela ocasião. De toda maneira, o partido conquistou espaço na arena estadual, passando de um candidato solitário em 1990 a dez nomes em 2006 – e nessa ocasião sem o constrangimento da verticalização, uma vez que os socialistas não integraram a coligação de apoio a Lula. A eleição de 2002 representou ainda o único momento em que o partido se mostrou competitivo no Sudeste e com reflexos na bancada federal – naquele ano, 59% dos deputados vieram da região. No restante do período, o PSB desenvolveu uma estratégia voltada para a busca de espaço no Nordeste, logrando candidaturas vitoriosas em Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte e mais recentemente no Ceará. O impacto na bancada federal foi claro: entre 1990 e 1998, 43% dos depu-

tados eleitos pelo partido tinham origem em Pernambuco, enquanto 52% dos eleitos em 2006 tinham seu domicílio em algum estado do Nordeste.

Os dados lançados na Tabela 2 não permitem ver, mas o PP representa o único dentre os partidos analisados a demonstrar claramente um recuo na disposição de lançar candidatos aos governos estaduais. Dentre os 34 nomes lançados, 20 o foram em 1990 e 1994. Nas eleições seguintes, o total de candidatos caiu para cinco, seis e três. Das oito vitórias, apenas uma (em Goiás) foi alcançada nas duas últimas eleições. Em apenas um estado – Santa Catarina – o partido manteve sua força, ocupando um dos dois primeiros lugares entre 1994 e 2006. Em São Paulo, o partido chegou a eleger doze deputados, por ocasião da candidatura Maluf em 1998, mas viu a bancada se reduzir a três em 2002 e a cinco em 2006. Nas condições atuais, a única estratégia disponível ao partido consiste em montar chapas competitivas para as eleições proporcionais e buscar as parcerias mais convenientes neste ou naquele estado.

Finalmente, PTB, PPS e PL apresentam-se como participantes eventuais das disputas estaduais. Nas duas ocasiões em que o PTB lançou um maior número de candidatos – seis em 1994 e oito em 2002 – o desempenho foi desalentador: apenas uma vitória no primeiro ano. Daí em diante, mais nada. O PPS emergiu na cena em alguns estados impulsionado pela candidatura presidencial de Ciro Gomes. Obteve duas vitórias em 2002 e outras duas em 2006, mas a saída de Ciro e a perda dos governadores eleitos no último ano tornam seu futuro incerto. O PL/PR, por sua vez, nunca chegou a conquistar um governo estadual, apesar das nove tentativas. Tal como no caso do PP, resta aos três partidos, como alternativa de sobrevivência no sistema partidário brasileiro, o lançamento de chapas competitivas nas eleições proporcionais, articuladas, ou não, a alguma das coalizões disponíveis nos estados.

Conclusão

Este artigo apresentou uma explicação para o desenvolvimento do atual sistema partidário brasileiro. Com este objetivo procurou-se, em primeiro lugar, mostrar que o elevado grau de fragmentação encontrado não pode ser compreendido apenas com base no arranjo institucional, ou seja, como resultado do efeito combinado de um sistema de representação acentuadamente proporcional, de uma legislação eleitoral e partidária permissiva e do federalismo. Tais elementos encontravam-se presentes na República de 46.

Para entender a elevação do número efetivo de partidos no período atual, relativamente ao anterior, foi preciso incorporar à análise a sequência de eventos históricos e mostrar como, ao longo da década de 1980, o sistema partidário nacional passou por processos que redesenharam o espaço da competição e, ao mesmo tempo, “desconstruíram” tanto a matriz bipartidária que emergiu das urnas em 1982 como a coalizão que a substituiu no processo de transição. A ausência de grandes máquinas partidárias que, como em 46, se revelassem capazes de canalizar as expectativas do eleitorado veio somar-se às características do arranjo institucional, ampliando sobremaneira o grau de liberdade dos líderes políticos e dando origem a um processo de intensa fragmentação.

Não obstante, o sistema partidário nacional, a partir dos anos 1990, obteve evidentes ganhos em estabilidade – o espaço da competição foi redefinido e logo se firmou um padrão na interação entre os partidos. Tal evolução, como se viu, encontra-se estreitamente vinculada ao fato de que PT e PSDB lograram se firmar como alternativas de *policies* ao longo do ciclo de eleições presidenciais. A explicação apresentada para tal fato ancorou-se tanto nas características dos dois partidos – capacidade de formulação política, apresentação de candidaturas competitivas e grau mínimo de unidade em torno destes pontos – como no efeito da dependência de trajetória sobre o ciclo eleitoral: neste sentido, 1989 e 1994 foram analisados como eventos capazes de exercer forte influência sobre as decisões, de eleitores e/ou de partidos, que seriam tomadas no período posterior.

Uma vez definidos os principais competidores na arena presidencial, os demais atores passaram a estabelecer suas estratégias, priorizando as eleições para os governos estaduais ou simplesmente a montagem de chapas competitivas nas eleições proporcionais. A não ser de forma ocasional, nenhum dos maiores partidos nacionais optou por disputar o espaço ocupado por petistas e tucanos. O PMDB concentrou-se claramente nas disputas estaduais, enquanto o DEM passou a articular sua parceria com o PSDB ao lançamento de candidaturas aos governos apenas naqueles estados onde possuía chance real de vitória. Para as demais legendas, à exceção do PSB, que definiu os estados do Nordeste como um território passível de disputa no plano majoritário, a alternativa mais viável passou a ser a aposta na conquista de boas bancadas nas eleições proporcionais, de forma que o lançamento de candidatos aos governos estaduais tornou-se ocasional. O caráter aninhado das eleições brasileiras permitiu, no entanto, que as estratégias definidas

nessas arenas, tidas como secundárias, fossem capazes de produzir benefícios no jogo presidencial. Seja como for, os partidos encontraram seus espaços, e o sistema partidário nacional superou de forma clara os turbulentos anos 1980 para virar o século com boa dose de estabilidade.

Em terceiro lugar, foi possível mostrar que o quadro nos estados é ainda muito diversificado, não sendo possível detectar, em uma parcela expressiva dos casos, a emergência de um padrão estável de competição eleitoral. O que as disputas estaduais mostram com muita clareza é a tendência a formação de dois grandes blocos em torno dos quais se distribuem as elites locais. Neste ponto, as eleições estaduais parecem mostrar que a regra da maioria absoluta nas eleições para o poder Executivo não torna dominante a estratégia de lançamento de candidatura própria por parte dos partidos. Na verdade, tal suposição tem que ser avaliada à luz do custo de oportunidade de lançamento de uma candidatura, esteja ela inserida em um jogo único ou aninhado. O que o retrospecto das eleições para os governos estados permite perceber é que, independentemente de haver segundo turno, os líderes partidários preferem trocar candidaturas avaliadas como pouco competitivas pela garantia antecipada de espaço em uma futura coalizão governista.

A prevalência de dois blocos, no entanto, não significou que os mesmos partidos estivessem à frente das coligações de uma eleição a outra. Em muitos estados, ao contrário do que vem ocorrendo no plano nacional, não foram os partidos que estiveram no controle da disputa majoritária – este papel coube aos grupos e lideranças políticas que se movimentavam com desembaraço entre as legendas. O resultado, nesses locais, foi um quadro de partidos em constante estado de fluxo, mas não necessariamente um sistema partidário. A diferença é básica: um sistema partidário não se resume à soma dos partidos existentes, mas caracteriza-se por possuir propriedades que não “pertencem” a seus membros individualmente, os quais operam sob um conjunto de oportunidades e restrições que são próprias da interação estabelecida entre eles com a sequência das eleições (SARTORI, 1976; BARDI e MAIR, 2008).

No final das contas, pode-se dizer que a emergência de um padrão de competição nas eleições presidenciais tem exercido uma espécie de “efeito estruturante” sobre o sistema partidário nacional. A este fator podem ser acrescidos outros, que não puderam ser abordados aqui e que, desde a década de 1990, têm sido importantes para o incremento dos recursos disponíveis aos partidos: a centralização dos trabalhos do Congresso Nacional nas mãos

das lideranças partidárias bem como o controle sobre a propaganda eleitoral gratuita e sobre o Fundo Partidário. Mais recentemente, caberia mencionar a decisão do TSE no que se refere aos mandatos eletivos.

Não obstante, o ganho em estabilidade não permite ignorar que os partidos brasileiros continuarão operando em um quadro no qual outros fatores atuam em sentido distinto ao da dinâmica presidencial. Particularmente dois pontos merecem destaque. De um lado, a combinação entre o sistema eleitoral, o federalismo e o caráter aninhado das eleições tende a contribuir para manter o alto nível de fragmentação do sistema, o que além de propiciar uma oferta excessiva e de difícil compreensão para o eleitorado, permite o ingresso de um elevado número de atores com poder de veto no processo decisório.

Por outro, o quadro deve manter-se precário no que se refere à relação dos partidos com a sociedade. Neste ponto vale a pena um último comentário. Mais do que o óbvio impacto da lista aberta sobre as relações entre eleitores e partidos, é preciso ter em mente a trajetória dos partidos no país. O Brasil nunca experimentou uma “democracia de partido” (MANIN, 1995). Regimes desse tipo só foram possíveis naqueles países onde os partidos chegaram a desempenhar papel relevante na mobilização e incorporação dos indivíduos à condição de cidadania e onde, na esteira de tal processo, criaram extensas redes de apoio e fortes laços de identidade entre o eleitorado. A história brasileira, no entanto, registra poucos momentos em que os partidos tenham sido protagonistas de escolhas cruciais. O país iniciou seus processos de *state building* e de incorporação social, bem como definiu seus traços institucionais mais gerais – o sistema de governo, a forma de estruturação da União e o sistema eleitoral – anteriormente à existência de partidos nacionais.

O fato de que, pela primeira vez na história, os partidos brasileiros estejam operando no interior de uma democracia estável, e possam, portanto, se beneficiar de uma sequência mais longa de eleições, não tende a alterar o quadro geral no que se refere à relação entre eleitores e partidos. O “tempo” do atual sistema transcorrerá em um contexto em que os processos anteriormente referidos – de mobilização e incorporação política – já foram realizados e onde, nas democracias, a relação entre eleitores e partidos foi profundamente modificada por uma série de fatores, entre os quais merecem destaque o surgimento de novos *issues* e novos atores, a expansão das formas de participação e as radicais mudanças na forma de processar e transmitir as

informações (MAINWARING e ZOCCO, 2007; DALTON e WATTENBERG, 2002). Sem desconsiderar as diferenças entre os diversos países, a tendência geral é de uma queda nas taxas de identificação partidária e na capacidade de mobilização dos partidos, de um aumento no número de eleitores que operam de forma independente das siglas partidárias e de um incremento nos índices de volatilidade uma vez que os mercados eleitorais se encontram mais abertos (MANIN, 1995; DALTON e WATTENBERG, 2002).

Estáveis, *pero no mucho*. A emergência de um padrão no interior da competição nacional não pode ser lida como significando uma transformação substancial no sistema e nos partidos brasileiros. Trata-se da estabilidade possível levando em conta a história, as escolhas anteriores, o arranjo institucional e o contexto em que atuam os partidos nas democracias contemporâneas.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. 1988. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, v. 31, n. 1, p.5-34.
- AMORIM NETO, Otávio. 2000. “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-520.
- BARDI, Luciano & MAIR, Peter. 2008. “The parameters of party systems”. *Party Politics*, Londres, v. 14, n. 2, p. 147-166.
- BOIX, Charles. 2007. “The emergence of parties and party systems”. In: BOIX, Charles & STOKES, Susan (eds.). *The Oxford handbook of comparative politics*. New York: Oxford University Press.
- CAREY, John & SHUGART, Matthew. 1992. *Presidents and assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CORTEZ, Rafael. 2009. *Eleições majoritárias e entrada estratégica no sistema partidário-eleitoral brasileiro*. Tese de doutorado. São Paulo: USP.
- COX, Gary. 1997. *Making votes counting: strategic coordination in world's electoral systems*. New York: Cambridge University Press.
- DALTON, Russel & WATTENBERG, Martin. 2002. *Parties without Partisans: political changes in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- KINZO, Maria Dalva Gil. 1990. “O quadro partidário na Constituinte”. In: BOLÍVAR, Lamounier (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: IDESP/Sumaré.
- MAINWARING, Scott & PEREZ LIÑÁN, Aníbal. 1998. “Disciplina parti-

- dária: o caso da constituinte”. *Lua Nova*, n. 44, p. 107-136.
- MAINWARING, Scott & ZOCCO, Edurne. 2007. “Political sequences and the stabilization of interparty competition: electoral volatility in old and new democracies”. *Party Politics*, v. 13, n. 2, p. 155-178.
- MANIN, Bernard. 1995. “Metamorfoses do governo representativo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, p. 2-30.
- MELO, Carlos Ranulfo. 2004. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002)*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- _____. 2006. “Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil”. In: SOARES, Gláucio & RENNÓ, Lucio (eds.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.
- _____. 2007. “Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro”. In: MELO, Carlos Ranulfo & ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (eds.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- MIRANDA, Geralda. 2008. *O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)*. Tese de doutorado. Belo Horizonte: UFMG.
- NICOLAU, Jairo. 1996. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*. Rio de Janeiro: FGV.
- _____. 2004. “Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados”. *Dados*, v. 47, n.1, p. 85-129.
- SAMUELS, David. 2002. “Presidentialized parties: the separation of powers and party organization and behavior”. *Comparative Political Studies*, v. 35, n. 4, p. 461-483.
- _____. 2003. *Ambition, federalism and legislative politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- SANTOS, André. Marengo dos 2007. “Devagar se vai ao longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada”. In: MELO, Carlos Ranulfo & ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (eds.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- SARTORI, Giovanni. 1976. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Ed. UnB.
- _____. 1996. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Ed. UnB.

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

WARE, Alan. 1996. *Political parties and party systems*. Oxford/New York: Oxford University Press.

Resumo

Este artigo mostra por que o atual sistema apresenta-se muito mais fragmentado do que aquele da República de 46; como foi possível, a despeito de tal fragmentação, que o sistema partidário nacional adquirisse um padrão estável de competição; e por que tal estabilidade não se observa no plano estadual. No desenvolvimento do argumento leva-se em conta o contexto e a estrutura de incentivos nas quais os atores iniciaram e desenvolveram o jogo político a partir dos anos 1980, os eventos históricos dotados de força suficiente para modificar a dinâmica da disputa partidária e o impacto do caráter “aninhado” da competição eleitoral no país sobre as escolhas feitas pelos líderes partidários.

Palavras-chave: partidos; sistema partidário; eleições presidenciais; Brasil.

Abstract

This article shows why the current system appears to be much more fragmented than that of the Republic of 46; how it was possible, despite this fragmentation, that the national party system acquired a stable pattern of competition and why such stability is not observed at the state level. In developing the argument, it's taken into account the context and the structure of incentives within which the actors initiated and developed the political game from the 80s onwards; the historical events endowed with enough force to alter the dynamics of the party dispute; and the impact of the “nested” character of the electoral competition on the choices made by party leaders.

Key words: political parties; party system; presidential elections; Brazil.

Recebido em abril de 2010.

Aprovado em junho de 2010.