

Gabriela da Silva Tarouco

Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006)

O grau de institucionalização do sistema partidário brasileiro costumava ser, até pouco tempo atrás, objeto de controvérsias entre os cientistas políticos. O debate envolvia analistas brasileiros e brasilianistas estrangeiros que se dividiam, basicamente, entre a avaliação de debilidade e incipiência (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986; KINZO, 1993; MAINWARING e SCULLY, 1995; KINZO 1998; MAINWARING, 2001; KINZO, 2005), de um lado, e argumentos a respeito da consistência observável no comportamento parlamentar dos partidos brasileiros (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), de outro. Artigos, livros e teses frequentemente iniciavam sua revisão da literatura apresentando esse debate.

Estudos mais recentes sobre o sistema partidário brasileiro, entretanto, na sua maioria, parecem se concentrar em análises empíricas de aspectos específicos (seleção de candidatos, organização interna, relações com o executivo, desempenho eleitoral, atuação parlamentar, etc.) sem voltar àquela polêmica, indicando que ela possa já estar superada. Também parece fora de questão a noção generalizada de que as escolhas dos eleitores brasileiros se pautam mais pelos candidatos tomados individualmente e seriam pouco (ou nada) referidas aos partidos políticos.

A proposta deste artigo é recuperar o ponto de inflexão nas interpretações correntes, a partir do qual a institucionalização do sistema partidário brasileiro teria passado a ser percebida como dada, mais do que uma questão. Para isso, será indispensável retomar brevemente a discussão teórica a respeito do tema da institucionalização. Em seguida, será proposta a aplicação do critério da persistência à análise dos partidos políticos brasileiros e a consequente defesa

do argumento de que o sistema partidário brasileiro encontra-se hoje plenamente institucionalizado. Finalmente, algumas conclusões apontam condições conceituais dessa análise e suas implicações para a agenda de pesquisa sobre o sistema partidário brasileiro.

O conceito de institucionalização do sistema

A importância da institucionalização partidária para a qualidade da democracia parece consenso na literatura, e sua operacionalização para o estudo comparado de sistemas partidários é mérito de Mainwaring e Scully (1994 e 1995) na sua inovadora contribuição sobre as novas democracias na América Latina.

Esta primeira seção pretende discutir os critérios de institucionalização propostos por estes autores e confrontar suas conclusões sobre o sistema partidário brasileiro com evidências sobre a institucionalização dos partidos tomados individualmente, segundo critérios de Rose e Mackie (1988).

O grau de institucionalização do sistema partidário é, segundo Mainwaring e Scully (1994 e 1995), Mainwaring (2001) e Mainwaring e Torcal (2005), a principal variável que diferencia as novas democracias (de terceira onda) das democracias consolidadas. Os autores entendem que o arcabouço teórico tradicional da ciência política comparada não oferece explicações satisfatórias para tal variação, e defendem então uma reformulação do conceito sartoriano de institucionalização. Sua proposta consiste em substituir a dicotomia “sistema institucionalizado x não institucionalizado” (SARTORI, 1976) por uma medida contínua que permita classificar os sistemas partidários nas novas democracias conforme seu grau de institucionalização, que poderia variar dentro de uma escala do menos para o mais institucionalizado.

O conceito então proposto contém quatro dimensões: 1) estabilidade (regularidade dos padrões de competição partidária); 2) enraizamento dos partidos na sociedade; 3) legitimidade dos partidos conferida pelos atores políticos; 4) independência das organizações partidárias em relação aos interesses dos líderes. (MAINWARING e SCULLY, 1995; MAINWARING, 2001). A primeira dimensão é quase sempre operacionalizada pela volatilidade eleitoral¹ e tem sido extensamente estudada inclusive como indicador principal de institucionalização (MAINWARING e ZOCO, 2007)².

¹ O índice de volatilidade eleitoral foi formulado por Pedersen (1980) e mede a variação da distribuição do apoio eleitoral entre os partidos de um sistema de uma eleição para outra.

² A mesma volatilidade, entretanto, tem recebido interpretações alternativas, como as de Braga (2006)

A aplicação deste conceito à análise do sistema partidário brasileiro levou ao diagnóstico de sistema incipiente ou fluido (MAINWARING e SCULLY, 1994 e 1995; MAINWARING, 2001), semelhante àquele de Sartori (1982), que, no prefácio à edição brasileira do seu livro *Parties and party systems*, afirmava que o sistema partidário brasileiro permanecia “em estado de fluxo”.

Vejam os a seguir como esta classificação do sistema partidário brasileiro se relaciona com a classificação dos partidos políticos tomados particularmente, conforme outros conceitos de institucionalização.

Institucionalização dos partidos

A literatura sobre partidos e sistemas partidários oferece diferentes definições de institucionalização quando se trata dos partidos tomados individualmente e não em conjunto³. Seja como um estágio no desenvolvimento da organização (PANEBIANCO, 1988), como uma condição adquirida com o tempo (ROSE e MACKIE, 1988) ou como um pré-requisito para a adaptação a mudanças (LEVITSKY, 2003), a institucionalização de um partido específico sempre implica que ele tenha desenvolvido uma trajetória no tempo e de alguma maneira se estabelecido em um cenário político compartilhado com outros atores políticos. Esta é a abordagem de Welfling (1973), por exemplo, para quem “(...) institucionalização é o processo de cristalização (i. e., definição, criação, desenvolvimento e manutenção) de instituições sociais e a extensão ou grau das características institucionais” (WELFLING, 1973, p. 11, tradução da autora)⁴.

A estabilidade no tempo também é fundamental para Dix (1992), que, seguindo a premissa de Huntington (1968), segundo a qual partidos são instituições-chave para a estabilidade política e para a democracia, adota seus critérios de adaptabilidade (sobrevivência), complexidade (centralização), autonomia (independência de outros grupos sociais) e coerência para analisar o grau de institucionalização dos partidos políticos na América Latina. Todos os indicadores (exceto o último, medido pela fracionalização

e Peres (2004), que chamam a atenção para: a) a volatilidade ideológica é menor que a volatilidade partidária; b) que o índice teria parado de aumentar; c) a alta volatilidade decorreria do contexto de estruturação do multipartidarismo, indicando antes uma ampliação da competição democrática sem ameaçar em nada a consolidação do sistema. Um estudo mais recente inclusive aponta uma tendência geral de declínio das taxas de volatilidade nos planos nacional e subnacional (BOHN e PAIVA, 2009).

³ Para uma revisão da literatura sobre institucionalização, ver Welfling (1973) e Levitsky (2003).

⁴ Apesar de Welfling (1973) adotar como unidade de análise no seu trabalho os sistemas partidários africanos, este é o conceito abstrato, aplicável a instituições em geral, que a autora define na sua discussão teórica, anterior à sua operacionalização para a análise empírica.

do sistema partidário) dizem respeito a características internas dos partidos e se relacionam de alguma maneira com sua estabilização.

Panebianco (1988) define a institucionalização como um estado intermediário no curso de desenvolvimento dos partidos, que sucede a sua fase de estruturação e leva à maturidade, ou seja, a uma fase posterior em que a organização se estabiliza, passa a priorizar a própria sobrevivência e substitui a estratégia de dominação do ambiente pela estratégia de adaptação.

Levitsky (2003) discute o conceito de institucionalização como condição para que um partido consiga se adaptar e responder às mudanças no ambiente externo (econômico, eleitoral, etc.). O autor identifica na literatura vários elementos frequentemente associados com o processo de institucionalização. São eles: a estabilidade (eleitoral ou organizacional)⁵, a incorporação de valores na organização e a rotinização dos processos internos. Quando estes fatores são agregados em um só conceito, o resultado é um conceito multidimensional, ambíguo e com potenciais custos analíticos. A solução para tais ambiguidades, que inclusive dificultam a formulação de relações causais, seria, segundo o autor, desagregar o conceito de institucionalização em seus componentes específicos (LEVITSKY, 2003, p. 16-18).

Referência clássica no estudo comparado de partidos, o trabalho de Janda (1970) também distingue a institucionalização de outras variáveis referentes às relações externas dos partidos, como agregação e articulação social, *status* governamental, orientação e autonomia. A institucionalização tampouco se confundiria com características da organização interna, como centralização, coerência ou envolvimento/participação. Um partido institucionalizado seria aquele “reificado” na opinião pública, reconhecido como uma organização social que existe independentemente de seus líderes passageiros e que demonstra padrões recorrentes de comportamento (JANDA, 1970, p. 88)

Revisando essas diferentes abordagens, Randall e Svåsand (1999) propõem uma conceituação que entendem ser alternativa às demais, consideradas inadequadas para a análise das novas democracias. Assim, elaboram um quadro conceitual composto de duas dimensões: interna-externa e estrutural-attitudinal. Do cruzamento dessas duas dimensões resultam quatro requisitos do conceito de institucionalização dos partidos: organização, autonomia decisória, incorporação de valores e reificação. Quando se trata de analisar

⁵ O autor adverte que esta estabilidade é mais um produto da institucionalização do que um dos seus aspectos definidores.

sistemas partidários, esses elementos são adaptados para respectivamente: continuidade/estabilidade, relações partidos/Estado, aceitação mútua e apreciação pelo eleitorado. Os autores, entretanto, mantêm no seu conceito elementos tais como os vínculos identitários dos adeptos e a confiança do eleitorado nos partidos como instituições, o que parece continuar incorrendo no mesmo problema de agregar aspectos muito distintos sob o mesmo conceito.

A exigência de que partidos cumpram as clássicas funções expressivas e representativas para que possam ser considerados institucionalizados está em desacordo com o processo de transformação pelo qual os partidos passam mundialmente, identificado por Katz e Mair (1994) e segundo o qual os partidos têm deslocado seu foco de desenvolvimento das relações com as bases para as relações com o Estado (governo e parlamento) e para a centralização da organização interna nas lideranças (MAIR, 2003). Contudo, a importância da continuidade e estabilidade através do tempo é reconhecida como aspecto fundamental da institucionalização.

Todas as abordagens até aqui apresentadas sobre institucionalização de partidos levam em conta sua trajetória e parecem privilegiar o aspecto da estabilidade. A importância da sobrevivência de partidos individuais é reconhecida inclusive pelos autores que se ocuparam da institucionalização de sistemas partidários como conjuntos.

Mainwaring chega a afirmar que: “A capacidade de sobrevivência dos partidos no tempo é uma indicação de que eles conquistaram uma fidelidade duradoura por parte de alguns grupos sociais e de que, por isso mesmo, desenvolveram raízes profundas na sociedade” (MAINWARING, 2001, p. 165).

Uma outra perspectiva que enfatiza o caráter dinâmico do processo de institucionalização dos partidos é a que formulam Rose e Mackie (1988). Estes autores tratam da trajetória dos partidos, examinando se persistem ou desaparecem e afirmam que a institucionalização é um pré-requisito da sua sobrevivência.

Esse conceito de institucionalização, referido a partidos como unidades, envolve três elementos: organização competitiva no nível de eleições nacionais, apresentação de candidatos às disputas eleitorais nacionais, e permanência na competição por sucessivas eleições:

Um partido institucionalizado deve perdurar de eleição em eleição; operacionalmente, se considera que um partido se tornou institucionalizado se ele disputou mais de três

eleições nacionais. Um grupo que não alcança isto não é um partido político estabelecido, mas um partido efêmero (ROSE e MACKIE, 1988, p. 536, tradução da autora).

Assim, neste trabalho, o conceito de institucionalização proposto por Rose e Mackie (1988) será operacionalizado a partir dos resultados eleitorais dos partidos. A obtenção de votos nas disputas legislativas será considerada um indicativo de que o partido atende ao mesmo tempo aos requisitos de organização competitiva e de apresentação de candidatos. O número de eleições durante as quais isso acontece será considerado indicador de institucionalização.

Antes de passar à aplicação desse critério à análise dos partidos brasileiros, é necessário fazer uma advertência quanto ao caráter estrito do conceito: trata-se de mensurar a institucionalização pela persistência no tempo e ao longo do território nacional, mas não de mensurar a nacionalização dos partidos⁶. A ideia é de que, quanto mais complexo o conceito, menos operacional ele se torna na identificação de casos empíricos. Assim, adota-se aqui uma variável de persistência dos partidos com a convicção de que ela reflete o conceito de institucionalização conforme definido por Rose e Mackie (1988) e assume-se a consequência da possibilidade (lógica, hipotética) de eventualmente classificar como institucionalizado um partido pouco nacionalizado ou mesmo com um padrão instável de coligações⁷, por exemplo.

Vejamos a seguir como os partidos brasileiros podem ser classificados segundo o critério da persistência no tempo em eleições nacionais⁸. Na Tabela 1, mostram-se todos os 29 partidos que, tendo participado das eleições gerais de 2006, obtiveram votos para deputado federal em alguma das eleições desde 1982. Deste total, 20 partidos obtiveram votos em mais do que três eleições nacionais, e estariam, portanto, institucionalizados em 2006. Segundo o critério de Rose e Mackie (1988), todos os demais – 28% dos partidos que se apresentaram nestas eleições – podem ser considerados efêmeros.

⁶ A respeito de conceito e medidas de nacionalização de sistemas partidários, ver Kasuya e Moenius (2008).

⁷ Entre os vários aspectos que costumam ser associados à discussão da institucionalização do sistema partidário brasileiro está o padrão das alianças eleitorais, discutido por Ferreira e Krause (2000).

⁸ Nosso indicador de persistência não deve ser confundido com o "*Índice de Permanência*" elaborado por Cervi e Codato (2006), que se refere ao tempo em que os deputados de um partido ficam na bancada. O trabalho dos referidos autores inclui essa duração do vínculo entre os eleitos e suas bancadas originais na discussão da institucionalização partidária.

Tabela 1 – Número de eleições em que cada partido obteve votos para a Câmara dos Deputados

PARTIDO			ELEIÇÕES						nº total	
Núm.	Sigla	Nome	1982	1986	1990	1994	1998	2002		2006
11	PP	Partido Progressista ^a	1	1	1	1	1	1	1	7
12	PDT	Partido Democrático Trabalhista	1	1	1	1	1	1	1	7
13	PT	Partido dos Trabalhadores	1	1	1	1	1	1	1	7
14	PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	1	1	1	1	1	1	1	7
15	PMDB	Part. do Movim. Democrático Brasileiro	1	1	1	1	1	1	1	7
20	PSC	Partido Social Cristão	0	1	1	1	1	1	1	6
22	PL	Partido Liberal ^b	0	1	1	1	1	1	1	6
23	PPS	Partido Popular Socialista ^c	0	1	1	1	1	1	1	6
25	PFL	Partido da Frente Liberal ^d	0	1	1	1	1	1	1	6
33	PMN	Partido da Mobilização Nacional	0	1	1	1	1	1	1	6
36	PTC	Partido Trabalhista Cristão ^e	0	1	1	1	1	1	1	6
40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	0	1	1	1	1	1	1	6
65	PCdoB	Partido Comunista do Brasil	0	1	1	1	1	1	1	6
45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	0	0	1	1	1	1	1	5
56	PRONA	Part. da Reedificação da Ordem Nacional	0	0	1	1	1	1	1	5
70	PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil	0	0	1	1	1	1	1	5
16	PSTU	Part. Socialista dos Trab. Unificado ^f	0	0	0	1	1	1	1	4
19	PTN	Partido Trabalhista Nacional	0	1	0	0	1	1	1	4
21	PCB	Partido Comunista Brasileiro ^g	0	0	0	1	1	1	1	4
43	PV	Partido Verde	0	0	0	1	1	1	1	4
26	PAN	Partido dos Aposentados da Nação ^h	0	0	0	0	1	1	1	3
27	PSDC	Partido Social Democrata Cristão	0	0	0	0	1	1	1	3
28	PRTB	Part. Renovador Trabalhista Brasileiro	0	0	0	0	1	1	1	3
29	PCO	Partido da Causa Operária	0	0	0	0	1	1	1	3
31	PHS	Part. Humanista da Solidariedade ⁱ	0	0	0	0	1	1	1	3
10	PRB	Partido Republicano Brasileiro ^j	0	0	0	0	0	0	1	1
17	PSL	Partido Social Liberal	0	0	0	0	0	0	1	1
44	PRP	Partido Republicano Progressista	0	0	0	0	0	0	1	1
50	PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	0	0	0	0	0	0	1	1

Obs.: **a)** Antigo PDS/PPR/PPB. **b)** Em 2006, após as eleições, o PL e o PRONA se fundiram para formar o PR, Partido da República, que conservou o número 22. **c)** Antigo PCB. **d)** Em 2007, o PFL passou a adotar o nome de Democratas. **e)** Antigo PJ/PRN. **f)** Antigo PRT. **g)** Antigo PC. **h)** Em 2007, o PAN foi incorporado ao PTB. **i)** Antigo PSN. **j)** Antigo PMR.

0 = não obteve votos para deputado federal

1 = obteve votos para deputado federal

Fontes: Banco de Dados Eleitorais do Brasil, Jairo Nicolau (IUPERJ) e TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Na Tabela 2, mostra-se que os 20 partidos que estavam institucionalizados em 2006 concentraram quase 97% dos votos para deputado federal e quase todas as cadeiras da Câmara (98%). Pode-se dizer que praticamente todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados estão institucionalizados, e que o eleitorado brasileiro vota muito mais em partidos que persistem do que em partidos muito novos.

Tabela 2 – Desempenho eleitoral dos partidos na eleição de 2006 para a Câmara de Deputados

Núm.	Sigla	Nome	% dos votos	% de cadeiras
11	PP	Partido Progressista	7,1	8,0
12	PDT	Partido Democrático Trabalhista	5,2	4,7
13	PT	Partido dos Trabalhadores	15,0	16,2
14	PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	4,7	4,3
15	PMDB	Part. do Movimento Democrático Brasileiro	14,6	17,3
16	PSTU	Part. Socialista dos Trabalhadores Unificado	0,1	0,0
19	PTN	Partido Trabalhista Nacional	0,2	0,0
20	PSC	Partido Social Cristão	1,9	1,8
21	PCB	Partido Comunista Brasileiro	0,1	0,0
22	PL	Partido Liberal	4,4	4,5
23	PPS	Partido Popular Socialista	3,9	4,3
25	PFL	Partido da Frente Liberal	10,9	12,7
33	PMN	Partido da Mobilização Nacional	0,9	0,6
36	PTC	Partido Trabalhista Cristão	0,9	0,0
40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	6,1	5,3
43	PV	Partido Verde	3,6	2,5
45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	13,6	12,9
56	PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional	1,0	0,4
65	PCdoB	Partido Comunista do Brasil	2,1	2,5
70	PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil	0,3	0,2
Subtotal dos partidos institucionalizados			96,6	98,10
Demais partidos (não institucionalizados)			3,4 ^a	1,9 ^b
Total			100,0	100,0

Obs.: a) PAN, PSDC, PRTB, PCO, PHS, PRB, PSL, PRP, PSOL. b) PSOL, PTC, PHS, PAN e PRB (PSDC, PCO, PSL e PRP não obtiveram cadeiras na Câmara em 2006).

Fontes: Banco de Dados Eleitorais do Brasil, Jairo Nicolau (IUPERJ) e TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Os partidos institucionalizados tiveram também um expressivo desempenho nas eleições para os legislativos estaduais. Na Tabela 3, mostra-se que mais da metade desses partidos obteve votos para deputado estadual em todas as unidades da federação. O partido com o menor número de assembleias (o PCB) recebeu votos em 70% dos estados.

Tabela 3 – Número de assembleias estaduais em que cada partido obteve votos em 2006

Núm.	Sigla	PARTIDO	nº de assembleias
		nome	
11	PP	Partido Progressista	27
12	PDT	Partido Democrático Trabalhista	27
13	PT	Partido dos Trabalhadores	27
14	PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	27
15	PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	27
22	PL	Partido Liberal	27
23	PPS	Partido Popular Socialista	27
25	PFL	Partido da Frente Liberal	27
36	PTC	Partido Trabalhista Cristão	27
40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	27
43	PV	Partido Verde	27
45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	27
65	PCdoB	Partido Comunista do Brasil	27
56	PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional	26
70	PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil	26
33	PMN	Partido da Mobilização Nacional	25
20	PSC	Partido Social Cristão	24
16	PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	23
19	PTN	Partido Trabalhista Nacional	23
21	PCB	Partido Comunista Brasileiro	19

Fontes: Banco de Dados Eleitorais do Brasil, Jairo Nicolau (IUPERJ) e TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados do desempenho eleitoral dos partidos institucionalizados contrastam com o diagnóstico de sistema partidário incipiente oferecido por Mainwaring e Scully (1994 e 1995) ao sistema partidário brasileiro. É possível ver por meio dos dados um grande grupo de partidos que persiste no tempo e recebe votos em eleições estaduais e nacionais regularmente há mais de

20 anos, e está de acordo com outros resultados para o mesmo período já apresentados na literatura (FERREIRA, BATISTA e STABILE, 2008)²². Como este quadro poderia configurar um sistema partidário incipiente?

Sistema incipiente de partidos institucionalizados?

O aparente paradoxo entre a classificação de Mainwaring *et al.* (MAINWARING e SCULLY, 1994 e 1995; MAINWARING, 2001; MAINWARING e TORCAL, 2005) e as evidências já apresentadas se deve em primeiro lugar às diferentes unidades de análise de cada perspectiva e aos diferentes conteúdos do conceito de institucionalização de cada uma delas, já tratados anteriormente. Se por um lado a institucionalização de um sistema partidário implica institucionalização dos partidos que o compõem (MAINWARING e TORCAL, 2005), a recíproca não é necessariamente verdadeira, como parece ser o caso do Brasil. É esta a situação identificada por Welfling (1973), por exemplo, em sua comparação dos sistemas partidários africanos:

Ao abordar a institucionalização dos partidos no contexto africano é necessário distinguir entre partidos e sistemas partidários, pois organizações individuais podem estar institucionalizadas enquanto sua operação em um sistema partidário pode não estar (WELFLING, 1973, p. 17, tradução da autora.

Apesar de o impacto causado pela ação dos partidos depender em alguma medida de características do sistema partidário, a relação entre os dois níveis no que se refere à institucionalização não é a mesma nos dois sentidos: a institucionalização dos partidos não pressupõe a institucionalização do sistema partidário de que fazem parte.

Entretanto, mesmo depois dessas ressalvas, a combinação de um sistema incipiente com partidos institucionalizados continua a provocar perplexidade porque o termo institucionalização remete à mesma ideia geral sobre partidos e sobre sistemas partidários: a ideia de estabilidade e consolidação. A natureza multidimensional do conceito de institucionalização do sistema partidário (MAINWARING e SCULLY, 1994 e 1995; MAINWARING, 2001; MAINWARING e TORCAL, 2005) provavelmente é responsável por essa dificuldade em conciliar as duas conclusões.

Ainda sobre a unidade de análise a que se refere o conceito, apenas a primeira dimensão (regularidade dos padrões de competição) diz respeito

ao conjunto dos partidos. As demais três dimensões (raízes na sociedade, legitimidade diante dos atores políticos e independência das organizações) são atributos de partidos individuais, que podem variar de um partido para outro dentro do mesmo sistema partidário e inclusive no mesmo partido ao longo do tempo.

Por exemplo, é possível que em um sistema alguns partidos tenham fortes raízes na sociedade, mas suas organizações sejam muito centralizadas nos seus dirigentes, e outros partidos sejam organizações independentes dos interesses dos seus líderes, mas não sejam vistos com legitimidade pelos demais atores políticos. A dificuldade está em como levar em conta a variação entre os partidos componentes do sistema dentro de cada dimensão para produzir uma medida única para cada dimensão e uma medida média para o sistema⁹.

A segunda questão é a dificuldade de operacionalizar o conceito. Com exceção da primeira dimensão, que pode ser facilmente mensurada através do índice de volatilidade eleitoral¹⁰, todas as demais dimensões são de difícil operacionalização. Já no primeiro esforço de classificação, os próprios autores reconhecem este problema e admitem que suas medidas para as duas últimas dimensões (legitimidade e organização) são algo arbitrárias (MAINWARING e SCULLY, 1995, p. 14-17). A empreitada não se torna mais fácil com o tempo: em seu trabalho mais recente sobre o mesmo tema, Mainwaring e Torcal (2005) ainda se vêem obrigados a restringir sua comparação de sistemas partidários a algumas nuances do conceito¹¹.

Em terceiro lugar, é provável que o conceito de institucionalização do sistema partidário conforme proposto por Mainwaring *et al.* (MAINWARING e SCULLY, 1994 e 1995; MAINWARING, 2001; MAINWARING e TORCAL, 2005), por conter tantas e tão diferentes dimensões, indique algum outro conjunto de características dos sistemas partidários, além da institucionalização.

⁹ Os problemas decorrentes da ambiguidade conceitual são também observados por Levitzky (2003, p. 17) com relação ao conceito de institucionalização de partidos aplicado ao peronismo: o PJ estaria bem institucionalizado em alguns aspectos (incorporação de valores na organização), mas fracamente institucionalizado em outros (rotinização). A isso se devem as divergentes avaliações sobre o nível de institucionalização do PJ.

¹⁰ A própria validade da variável volatilidade para refletir o conceito de institucionalização ou mesmo um dos seus aspectos, a estabilidade da competição, entretanto, pode ser questionada, como faz Wolinetz (2006).

¹¹ A saber: volatilidade, voto ideológico e personalismo.

Neste caso, talvez fosse mais útil e mais interessante desmembrar as dimensões, em vez de agregá-las, assim como Levitsky (2003) sugere fazer com o conceito de institucionalização referente a partidos. Por exemplo, talvez fosse mais informativo dizer que um determinado sistema partidário esteja razoavelmente estabilizado apesar de pouco arraigado, em vez de dizer que ele está institucionalizado em uma dimensão e não em outra, produzindo um índice agregado de difícil interpretação. No caso específico do Brasil, essa redução do conceito provavelmente produziria um retrato mais acurado do sistema partidário.

Finalmente, a institucionalização do sistema partidário pode ser vista de uma maneira alternativa, como a que propõe Wolinetz (2006), a partir da aplicação da noção de “núcleo do sistema partidário”, desenvolvido originalmente por Gordon Smith (SMITH, 1989 *apud* WOLINETZ, 2006). Trata-se de identificar os elementos (aspectos ou partes) que não mudam em um sistema partidário, funcionando como âncoras através das transformações de aspectos periféricos. Para Smith, tais elementos são os maiores partidos, os atores principais nas campanhas eleitorais, na formação e no apoio aos governos¹². A constância de partidos que pertençam a um núcleo identificável como tal, ao longo de sucessivas eleições, seria indicativa da institucionalização do sistema partidário, independente das variações nos partidos “não nucleares”. Sem dúvida essa perspectiva pressupõe um conhecimento mais aprofundado dos partidos e suas histórias para que se possa chegar a conclusões sobre o sistema partidário, sendo mais viável para estudos de caso do que para análises comparadas.

Considerações finais

A questão proposta para debate é o significado do processo de institucionalização. Envolve ou não as relações dos partidos com suas bases sociais? Refere-se apenas aos resultados eleitorais ou engloba também a capacidade dos partidos de estruturar preferências na sociedade? Um sistema partidário cujos eleitores são menos motivados pelos partidos que pelos candidatos individualmente pode se institucionalizar?

Este trabalho procurou mostrar que o sistema partidário brasileiro, ainda que não sirva de referência principal a orientar as escolhas do eleitorado, abriga partidos institucionalizados, e que esse contraste apenas indica que

¹² Wolinetz (2006) propõe incluir também os pequenos partidos neste núcleo, desde que cumpram o mesmo papel.

partidos podem se desenvolver e se estabilizar mesmo sem aprofundar raízes sociais e sem se desvincular da condução personalista dos seus líderes.

A análise da institucionalização dos partidos políticos brasileiros pelo seu desempenho eleitoral ao longo das duas últimas décadas aponta para a pertinência de se questionar o rótulo de fluido ou incipiente para o sistema partidário brasileiro: antes, trata-se de um sistema razoavelmente estabilizado de partidos que lograram se estabelecer, permanecem na competição e são persistentemente reconhecidos como tais no ambiente político.

De uma maneira geral, os critérios de Mainwaring *et al.* (MAINWARING e SCULLY, 1994 e 1995; MAINWARING, 2001; MAINWARING e TORCAL, 2005) parecem valorizar mais a relação dos partidos com a sociedade e sua relevância para o eleitorado. Essa perspectiva está de acordo com uma concepção clássica de partidos políticos que privilegia suas funções de representação de segmentos da sociedade e de intermediação de interesses como fundamentos da democracia (LIPSET e ROKKAN, 1967; HUNTINGTON, 1968; SARTORI, 1982; LAWSON e MERKL, 1988).

Nitidamente distintos, os critérios de Rose e Mackie (1988) são mais compatíveis com uma noção contemporânea e mais minimalista de partidos políticos como organizações que: a) competem em eleições para formar o governo e o legislativo; b) atuam em diferentes frentes, podendo desenvolver suas relações com o Estado sem necessariamente aprofundar vínculos societários; c) competem com outras associações pela canalização de interesses (JANDA, 1970; PANEBIANCO, 1988; MAIR, 1994; DALTON e WATTENBERG, 2000; SCHMITTER, 2001).

A tendência declinante na preferência partidária constatada por Kinzo (2005) não distingue o Brasil de sistemas partidários espalhados por toda a Europa, nos quais também se constatou um declínio na identificação partidária (DALTON e WATTENBERG, 2000; DALTON, McALLISTER e WATTENBERG, 2003; DALTON e WELDON, 2005).

A hipótese do declínio dos partidos políticos em geral é facilmente questionável mediante a simples constatação da sua persistência em todas as democracias. Katz e Mair (1994) e Mair (2003) sustentam que o alegado declínio das organizações partidárias se refere apenas a uma das “faces” dos partidos: aquela das suas relações com as bases. As demais frentes em que os partidos contemporâneos atuam (participação no parlamento, formação dos governos, fortalecimento das instâncias centrais internas) continuam a se desenvolver,

deslocando os partidos das suas originárias funções expressivas e representativas para as chamadas funções procedimentais e de gestão da democracia competitiva. A autonomia da organização em relação às lideranças pessoais, exigida como elemento constitutivo do conceito de institucionalização em várias das perspectivas apresentadas anteriormente (RANDALL e SVÅSAND, 1999), já não se aplica mais aos partidos de muitos países, inclusive do Brasil.

Partidos políticos não são mais o que foram no passado e isso não pode ser ignorado quando se analisam os sistemas partidários, seja nas novas democracias ou naquelas já consolidadas (YANAI, 1999; SCHMITTER, 2001). É deste ponto de vista que faz sentido estudar partidos políticos que têm fracas raízes na sociedade e que não chegam a ser decisivos nas escolhas dos eleitores. Restam diversos importantes aspectos a serem explicados sobre os partidos brasileiros, que persistem na nossa jovem democracia e permanecem ampliando a agenda de pesquisa da ciência política.

Referências bibliográficas

- BOHN, Simone & PAIVA, Denise. 2009. “A volatilidade eleitoral nos estados: sistema partidário e democracia no Brasil”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 33, p. 187-208.
- BRAGA, Maria do Socorro S. 2006. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)*. São Paulo: Humanitas.
- CERVI, Emerson U. & CODATO, Adriano N. 2006. “Institucionalização partidária: uma discussão empírica a partir do caso do PFL do Paraná”. In: CODATO, Adriano & SANTOS, Fernando José (orgs.). *Partidos e eleições no Paraná: uma abordagem histórica*. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral.
- DALTON, Russell J. & WATTENBERG, Martin P. 2000. *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- DALTON, Russell J. & WELDON, Steven. 2005. “Partisanship and Party System Institutionalization”. Trabalho apresentado na conferência Political Parties and Political Development. National Democratic Institute. Washington, DC, 31 de agosto.
- DALTON, Russell; McALLISTER, Ian & WATTENBERG, Martin P. 2003. “Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas”. *Análise Social*, n. 167, p. 295-320.

- DIX, Roberth H. 1992. "Democratization and the institutionalization of latin american parties". *Comparative Political Studies*, v. 24, n. 4, p. 488-511.
- FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos & STABILE, Max. 2008. "A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006". *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, p. 432-453.
- FERREIRA, Denise Paiva & KRAUSE, Silvana. 2000. "Institucionalização partidária e influência do partido do governo estadual nas eleições para o executivo municipal: o padrão das coligações eleitorais no estado de Goiás". Trabalho apresentado no XXIV Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, MG, 23 a 27 de outubro.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando P. 1999. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- HUNTINGTON, Samuel. 1968. *Political order in changing societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- JANDA, Kenneth. 1970. "A conceptual framework for the comparative analysis of political parties". *Sage professional papers in comparative politics*, n. 01-002. Beverly Hills: Sage.
- JONES, Mark & MAINWARING, Scott. 2003. "The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and an application to the Americas". *Party Politics*, v. 9, n. 2, p. 139-166.
- KASUYA, Yuko & MOENIUS, Johan. 2008. "The nationalization of party systems: Conceptual issues and alternative district-focused measures". *Electoral Studies*, v. 27, p. 126-135.
- KATZ, Richard S. & MAIR, Peter. 1994. *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. Thousand Oaks: Sage.
- KINZO, Maria D'Alva G. 1993. "Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil". In: CARNEIRO, José Mário B. (org.). *Sistema de governo, legislação partidária e eleitoral em países do cone sul*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer.
- _____. 1998. "Desenvolvimentos recentes do sistema partidário brasileiro". In: JUNG, Winfried (org.). *A projeção do Brasil face ao Século XXI: Série Debates*, n. 16. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- _____. 2005. "Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 57, p. 65-81.

- LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. 1986. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense.
- LAWSON, Kay & MERKL, Peter. H. 1988. *When parties fail*. Princeton: Princeton University Press.
- LEVITSKY, Steven. 2003. *Transforming labor-based parties in Latin América: Argentine peronism in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIPSET, Seymour M. & ROKKAN, Stein. 1967. "Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction". In: LIPSET, Seymour M. & ROKKAN, Stein (eds.). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press.
- MAINWARING, Scott. 2001. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV.
- _____. & SCULLY, Timothy. 1994. "A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina". *Dados*, v. 37, n. 1, p. 43-79.
- _____. 1995. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott & TORCAL, Mariano. 2005. "Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização". *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 249-286.
- MAINWARING, Scott & ZOCO, Edurne. 2007. "Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas u nuevas democracias". *América Latina Hoy*, v. 47, p. 147-171.
- MAIR, Peter. 1994. "Party organizations: from civil society to the State". In: MAIR, Peter & KATZ, Richard S. (eds.). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in westerns democracies*. London: Sage.
- _____. 2003. "Os partidos políticos e a democracia". *Análise Social*, v. XXXVIII, n. 167, p. 277-293.
- NICOLAU, Jairo. 1996. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- PANEBIANCO, Angelo. 1988. *Political parties: organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PERES, Paulo S. (2004). *Sistema partidário e dinâmica democrática no Brasil*. Tese de doutorado. São Paulo: USP.
- RANDALL, Vicky & SVÅSAND, Lars. 1999. "Party institutionalization and the new democracies". Trabalho apresentado no ECPR Joint Session of

- Workshops. Mannheim, 26 a 31 de março.
- ROSE, Richard & MACKIE, Thomas T. 1988. "Do parties persist or fail? The big trade-off facing organizations". In: LAWSON, Kay & MERKL, Peter (eds.). *When parties fail*. Princeton: Princeton University Press.
- SARTORI, Giovanni. 1976. *Parties and party systems: a framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1982. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Ed. UnB.
- SCHMITTER, Philippe. 2001. "Parties are not what they once were". In: DIAMOND, Larry & GUNTHER, Richard (eds.). *Political parties and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- TAROUCO, Gabriela. 2007. *Os partidos e a constituição: ênfases programáticas e propostas de emenda*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- WELFLING, Mary B. 1973. "Political institutionalization: comparative analyses of African party systems". *Sage professional papers in comparative politics*, n. 01-041. Beverly Hill: Sage Publications.
- WOLINETZ, Steven B. 2006. "Party system institutionalization: bringing the system back". Trabalho apresentado no Annual Meeting of the Canadian Political Science Association. Saskatoon, Canadian Political Science Association, 29 de maio a 1º de junho.
- YANAI, Nathan. 1999. "Why do political parties survive?: an analytical discussion". *Party Politics*, v. 5, n. 1, p. 5-17.

Resumo

O artigo discute o conceito de institucionalização que sustenta a avaliação do sistema partidário brasileiro como incipiente, confrontando-o com outras perspectivas. Os requisitos referentes às relações dos partidos com suas bases sociais são questionados como elementos do conceito de institucionalização, com base em argumentos relativos à transformação pela qual os partidos passaram no mundo todo com relação às suas funções originárias. Adotando o critério da persistência dos partidos no tempo e descrevendo a trajetória eleitoral dos partidos brasileiros de 1982 a 2006 em eleições nacionais, propõe-se que a estabilidade dos atuais partidos políticos brasileiros justifica a rejeição do diagnóstico de sistema partidário não institucionalizado.

Palavras-chave: institucionalização; partidos políticos; sistema partidário; estabilidade.

Abstract

The article discusses the concept of institutionalization that supports the evaluation of Brazilian party system as an inchoate one. The conceptual requirements concerning the

relations between parties and their social bases are challenged with arguments related to the worldwide process of change that affected the parties' original functions. Based on the criterion of party persistence in time, the electoral trajectory of Brazilian parties in national elections is considered in the period 1982-2006, and the analysis developed in the article proposes that the stability of the present Brazilian political parties justifies rejecting the diagnostics of the party system as non-institutionalized.

Key words: institutionalization; political parties; party systems; stability.

Recebido em abril de 2010.

Aprovado em junho de 2010.