

Onde está a Polarização Política no Brasil?

Danilo Medeiros

Resumo

A política brasileira contemporânea é frequentemente definida por acadêmicos, jornalistas, comentaristas e público geral como “polarizada”. A associação com algum tipo de crise e disfuncionalidade é clara e também está presente na descrição de outras democracias. Mas do que exatamente se trata a polarização política? Está acontecendo apenas com o eleitorado ou também com partidos e parlamentares? Como esse fenômeno se desenvolveu no Brasil e em outros países? Este ensaio visa justamente oferecer respostas a essas perguntas e contribuir para a discussão sobre a interação entre as preferências e os interesses de representantes e representados. Para tanto, traço um panorama da literatura e trago dados do caso brasileiro. Por fim, discorro sobre os possíveis impactos da polarização para as eleições de 2022 e o futuro da democracia.

Abstract

Contemporary Brazilian politics is often defined by academics, journalists, commentators and the general public as “polarized”. The association with some kind of crisis and dysfunctionality is clear and is also present in the description of other democracies. But what exactly is political polarization about? Is it happening only with the electorate or also with parties and parliamentarians? How did this phenomenon develop in Brazil and in other countries? This essay aims precisely to offer an-

swers to these questions and contribute to the discussion about the interaction between the preferences and interests of representatives and those represented. To this end, I outline an overview of the literature and present data from the Brazilian case. Finally, I discuss the possible impacts of polarization for the 2022 elections and the future of democracy.

Introdução

A crescente polarização política em diversos países tem sido apontada como uma das causas das crises democráticas por todo o mundo (LEVITSKY, 2018; LEVITSKY & ZIBLATT, 2018; SVOLIK, 2019). Por que a polarização está em crescimento em contextos democráticos? Por que ela leva a maior risco de crises políticas e, no limite, a rupturas? Em outras palavras, quais são as causas e consequências da polarização política? Ainda que não pretenda exaurir as inúmeras respostas que vêm sendo amplamente oferecidas e debatidas na literatura internacional, este ensaio tece um panorama da literatura sobre polarização política, em seguida apresenta dados sobre o Brasil e, por fim, discorre sobre seus possíveis impactos para as eleições de 2022 e o futuro da democracia.

Polarização é uma palavra usada costumeiramente no debate público para descrever uma situação política onde há um conflito disfuncional (McCARTY, 2019, p. 19). Uma expressão frequentemente utilizada por acadêmicos, jornalistas, comentaristas e público geral para definir a política brasileira contemporânea é “polarizada”. Mas ao que estamos nos referindo quando falamos de polarização política? O dicionário Houaiss define polarização como “atração à volta de, ou em direção a um ou mais polos, pontos, temas, opiniões etc.; fig. centralização de pensamentos ou energias ou esforços em torno de um ou mais pontos (p. ex., de atenções); fig. contraposição, oposição antinômica ou antitética; concentração em extremos opostos (de grupos, interesses, atenções, atividades, influências etc. antes alinhados entre si); fig. divisão em antípodas”. Polarização política é nada mais do que essa definição aplicada à política, isto é, a existência de dois sistemas de crenças dominantes e contraditórias.

Para que possamos dizer que há um processo de polarização em curso, é preciso que haja dois blocos com ideologias ou preferências sobre políticas claramente distintas e que esses blocos estejam continuamente se distanciando (em direção às extremidades de uma linha ideológica imaginária). Os Estados Unidos, por exemplo, foram marcados pelo distanciamento entre liberais e conservadores – e por partidos que representavam cada um desses polos – por décadas, mas só quando as visões de mundo e as preferências políticas de ambos os blocos se distanciaram da moderação – ou do centro – é que se passou a dizer que a política americana era polarizada ou estava em processo de polarização (McCARTY et al., 2006; POOLE & ROSENTHAL, 1997). Já em alguns países da Europa, argumenta-se que atualmente há um processo de “despolarização”, uma vez que, com a chegada da nova (extrema-) direita, as demais forças políticas passaram a advogar propostas e posições políticas mais moderadas (ADAMS et al., 2012; FENZL, 2018; HAN, 2015).

O primeiro ponto a se destacar é a diferença entre polarização das massas e polarização da elite política. A primeira diz respeito a visões contrastantes entre eleitores ou simplesmente cidadãos. Já a segunda dá conta das divisões entre aqueles que ocupam cargos eletivos e/ou ocupam a militância e as estruturas partidárias. Não há nada que obrigue os dois tipos de polarização a coexistirem ou a se influenciarem mutuamente. Eleitores podem estar amplamente divididos enquanto a elite política está concentrada em uma posição moderada, ou vice-versa. Quando incluímos a variável tempo, cada tipo de polarização pode ter sua própria trajetória e a relação entre as duas vai variar a depender do recorte espacial que traçamos – por exemplo, em um país a polarização da elite pode vir antes (e até causar) da polarização das massas, enquanto em outro país a situação pode ser inversa.

Na sequência deste artigo, de caráter descritivo, explorarei a relação entre polarização das massas e da elite política no Brasil. Aponto como a literatura tem chamado atenção de um lado para o processo de polarização das eleições presidenciais entre PT e PSDB (e as alianças que os mesmos formam e mantêm) até 2018 e, de outro lado, da convergência

ao centro desses partidos/blocos do ponto de vista da ideologia dos seus apoiadores e da percepção da elite política. Contraponho essa interpretação ao sentimento generalizado de polarização que tomou conta do país (e das democracias ocidentais) e ofereço uma análise do processo de polarização que ocorre no Poder Legislativo.

Polarização Política das Massas

Sabemos que nos Estados Unidos, onde estudos sobre polarização política abundam, a elite política está há quatro décadas acirrando suas divisões em dois blocos que se afastam continuamente do centro do espectro ideológico (BARBER & MCCARTY, 2013; GARAND, 2010; MCCARTY et al., 2006; POOLE & ROSENTHAL, 1997). Nesse mesmo país, no entanto, não há o mesmo consenso sobre o fenômeno no nível das massas (ABRAMOWITZ & SAUNDERS, 2008; FIORINA et al., 2005, 2008; LEVENDUSKY & POPE, 2011). O eleitorado americano é caracterizado como geralmente moderado, tendo sua guinada em direção aos extremos do eixo liberal-conservador ocorrido em período mais recente e, muitas vezes, restrita a alguns tópicos ou políticas públicas específicas. Ainda há incertezas sobre se decisões e posições da elite partidária influenciaram e ainda influenciam a polarização do eleitorado americano.

As eleições presidenciais no Brasil entre 1994 e 2014 apontam para uma disputa entre dois partidos – ou duas alianças, se considerarmos que esses partidos eram apoiados por outras legendas que, inclusive, coordenavam estratégias nos estados – a saber, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (BRAGA & PIMENTEL JÚNIOR, 2011; LIMONGI & CORTEZ, 2010; LIMONGI & VASSELAI, 2018; MELO & CÂMARA, 2012; RIBEIRO et al., 2016). Mas seria essa “polarização” da competição eleitoral – termo utilizado comumente no debate político pré-2018 – um indicativo da polarização do eleitorado brasileiro? De um lado, eleitores só podem votar nas candidaturas que lhes são apresentadas pelos partidos. Como concluem Limongi e Cortez (2010, p. 36), “[a] coordenação das estratégias partidárias tem levado a

uma significativa restrição das opções efetivamente disponíveis nas disputas presidenciais e pelos governos estaduais”. De outro lado, eleitores ainda assim fazem escolhas dadas as opções que lhes são oferecidas. E as escolhas nas eleições majoritárias no Brasil antes da eleição de 2018 se concentravam nos polos coordenados por PT e PSDB.

Análises que tomam como base o Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB), composto por *surveys* realizados após cada eleição federal no Brasil, apontam para o fato de que as preferências dos eleitores das duas principais alianças eleitorais no Brasil são heterogêneas internamente e não permitem distinções claras entre os blocos. Mais do que isso, a tendência é de convergência das posições ideológicas com o decorrer dos pleitos (Borges & Vidigal, 2018). Isso não se dá apenas do ponto de vista das percepções e opiniões dos eleitores, mas pesquisas com a própria elite política indicam que os grandes partidos brasileiros se movem em direção ao centro e passam a se diferenciar cada vez menos (LUCAS & SAMUELS, 2011; T. POWER & ZUCCO JR., 2009).

Samuels e Zucco (2018), por exemplo, concluem que petistas e antipetistas – dois blocos que, junto dos não-partidários, organizariam as preferências do eleitorado brasileiro – não são tão distinguíveis ideologicamente como esperaria o senso comum. Como explicar isso? Em concordância com parte considerável da literatura especializada, Borges e Vidigal (2018, p. 79–80) procura-se contribuir para a literatura colocando em questionamento diagnósticos recentes com respeito à polarização do sistema partidário presidencial. De acordo com a hipótese da polarização, a competição eleitoral entre PT e PSDB levou a uma crescente divisão do eleitorado em dois blocos claramente diferenciados e polarizados. Argumentamos que esta hipótese se apoia em bases teóricas e empíricas frágeis. Não obstante a crescente importância dos sentimentos partidários na determinação do comportamento dos eleitores no pleito presidencial, os resultados das análises descritivas e modelos estatísticos multivariados com base nos *surveys* do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb destacam que “a predominância do PT e do PSDB na arena presidencial resulta provavelmente menos do enraizamento des-

ses partidos no eleitorado e mais da capacidade dessas organizações de coordenar de forma eficiente alianças nacionais e subnacionais”.

Temos as seguintes evidências: (1) os eleitores brasileiros se dividiam (até 2018) claramente em blocos de apoio eleitoral – seja entre eleitores de PT e PSDB, seja entre petistas, antipetistas e não-partidários; (2) os partidos e as alianças convergem em direção ao eleitor mediano; (3) os blocos não são tão distintos quanto se imaginava, isto é, não há uma polarização ideológica clara no eleitorado brasileiro. Mesmo assim, é impossível passar um dia no Brasil sem ler ou ouvir nos jornais, nos *podcasts* políticos, nos canais de notícias, no ponto de ônibus, no almoço com a família ou no trabalho, que o problema do Brasil é a polarização. E, de fato, vivemos em um tempo em que visões de mundo conflitam nas grandes arenas e na vida cotidiana, de forma muitas vezes visceral. Mas não só. O *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, as eleições de 2018 e os atos anti e pró-governo Bolsonaro sugerem que há uma divisão clara na sociedade brasileira, uma – por que não? – polarização que pode ter consequências eleitorais e políticas profundas. Isso não implica um sistema de crenças completamente diferente entre cada bloco de eleitores, mas significa que em alguma dimensão os eleitores se dividem e se diferenciam.

Onde estará, então, essa polarização? Samuels e Zucco (2014) já demonstraram que as atitudes e opiniões políticas de partidários de PT e PSDB são influenciadas justamente por suas afiliações. Ou seja, a identificação partidária afeta o comportamento político e as preferências dos eleitores brasileiros. Seriam, então, os próprios partidos e a elite política os definidores da polarização?

Polarização da Elite Política

Estudos sobre política americana têm dado grande ênfase para o papel exercido pelos próprios partidos e suas lideranças no processo de polarização do sistema, tanto alterando regras do jogo na direção da maior diferenciação dos partidos e garantindo que os legisladores sigam a linha definida pelas lideranças, quanto fomentando políticas e agendas divisi-

vas (BARBER & McCARTY, 2013; McCARTY, 2019), por exemplo, argumentam que, quando desigualdades econômicas estão em evidência e crescimento, partidos de direita tendem a enfatizar questões morais e de valores, enquanto partidos de esquerda tendem a trazer para os eleitores questões econômicas. Polarização, então, não será o resultado automático, mas pode ser a consequência de um processo de interação paulatina entre partidos e eleitores em que as ações de um dos lados podem pesar mais.

A ciência política brasileira ainda não desbravou essa relação. Sabemos que o eleitorado flutuou entre dois polos até 2018 nas eleições que organizam o sistema político e a competição eleitoral no Brasil, mas sabemos também que esse equilíbrio foi quebrado. Os eleitores, apesar disso, pouco se diferenciavam ideologicamente, mas a impressão é que de 2014 em diante há uma transformação em curso. Mas e a elite política, como se comportou nesse período?

Uma forma de responder a essa pergunta é analisar a posição dos Deputados Federais desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (mais precisamente a partir de 1989, a metade da 48ª Legislatura) levando em consideração as votações nominais no plenário da Câmara. Para tanto, estimo os pontos ideais dos legisladores utilizando um modelo dinâmico de teoria de resposta ao item (IMAI et al., 2016). Pontos ideais estimados a partir de votações nominais refletem as preferências sobre políticas públicas reveladas por atores políticos. No entanto, nada garante que, de fato, essas preferências sejam sinceras ou representem a ideologia dos indivíduos. Os partidos, por exemplo, podem ser capazes de garantir que sua bancada sempre vote de acordo com a linha partidária, mesmo quando o parlamentar possui uma preferência diferente. Da mesma forma, disciplina partidária nem sempre significa que o líder partidário coage os membros daquela sigla, mas pode significar que toda a bancada é ideologicamente homogênea (CAREY, 2009; KREHBIEL, 1993).

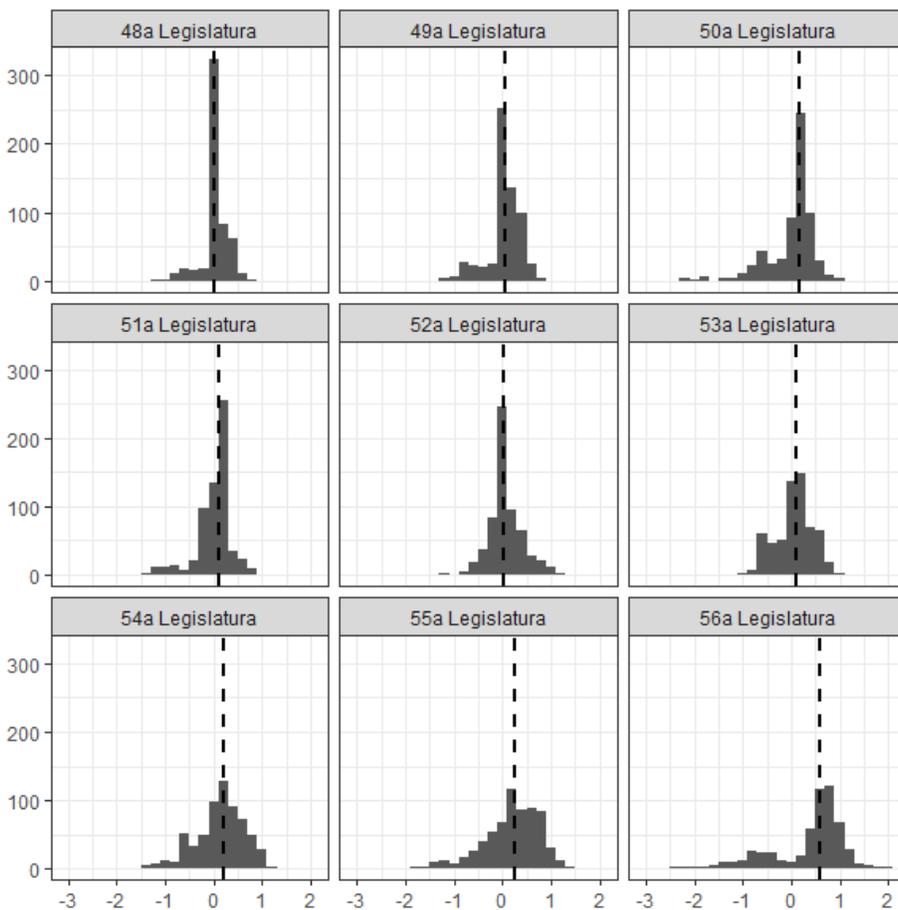
Quem define o significado da dimensão extraída com a estimação dos pontos ideais é o pesquisador (POOLE, 2005). Estudos sobre o caso brasileiro mostram que os pontos ideais para Deputados e Senadores refletem de alguma maneira posições ideológicas, mas a divisão entre

governo e oposição é que define o comportamento legislativo (FREITAS et al., 2020; IZUMI, 2016; LEONI, 2002; ZUCCO Jr., 2009; ZUCCO JR. & LAUDERDALE, 2011). No presente artigo a preocupação é apresentar evidências de extremismo e polarização dos parlamentares e isto pode refletir também as disputas que marcam o presidencialismo de coalizão brasileiro, sobretudo a divisão entre governo e oposição. A Figura 1 apresenta a distribuição das posições estimadas para os Deputados Federais em mais de 30 anos de democracia no Brasil. Importante notar que a esquerda passa por um processo de concentração e depois de desconcentração, ocupando uma larga faixa entre a extrema esquerda e o centro. Mas é apenas na última legislatura, a que coincide com o governo Bolsonaro, que há o surgimento de algo que indica a formação (ainda inicial) de dois polos. O centro do espectro é esvaziado e os legisladores se aglutinam em blocos de esquerda e direita.

O que explica essa mudança? Note-se que no governo Bolsonaro, a divisão entre esquerda e direita apenas avançou na direção da polarização, mas o processo de polarização legislativa está em voga desde a legislatura seguinte àquela eleita ainda antes da Assembleia Nacional Constituinte, quando os parlamentares começam a longa marcha em direção aos extremos do continuum ideológico. Aqui há um contraste claro com a conclusão de Zucco (2011) de que na verdade os partidos políticos reduziram suas distâncias ideológicas pelo menos na Câmara dos Deputados. Cabe ressaltar que o trabalho de Zucco é baseado num *survey* realizado com parlamentares e estes classificam ideologicamente seus partidos e os demais. Vale frisar também que Zucco analisou os partidos de forma agregada, e a Figura 1 a seguir está desagregada. Vejamos, então, como se dá a evolução da posição dos partidos ao longo do tempo. A Figura 2 apresenta os mesmos dados, mas agora agregando os parlamentares por partido.¹

1 Devido ao número elevado de partidos que já ocuparam assentos na Câmara dos Deputados, apenas dez partidos foram arbitrariamente selecionados. Incluir mais partidos dificultaria a apresentação visual dos dados. O critério adotado foi tamanho das bancadas ao longo do tempo e relevância para a análise.

FIGURA 1. Distribuição dos Pontos Ideais dos Deputados Federais por Legislatura



Estimação baseada em votações nominais de janeiro de 1989 a julho de 2021. Linha tracejada indica a posição mediana.

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP – <https://bancodedadoslegislativos.com.br/>

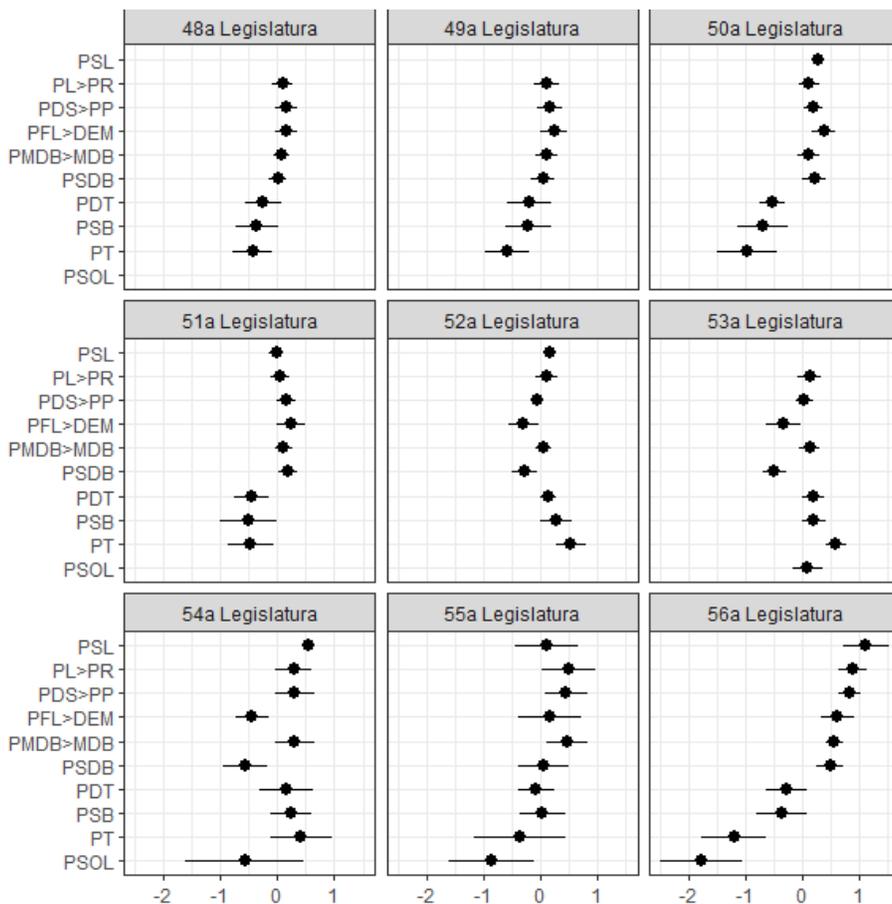
A Câmara dos Deputados sempre pendeu à direita do espectro ideológico. O legislador mediano, representado pela linha tracejada, se desloca para a direita ao longo do tempo. Mas a novidade não está no caráter majoritariamente conservador do Legislativo brasileiro, e sim na drástica redução de parlamentares cujas preferências reveladas ocupam o centro do espectro. Em outras palavras, há uma clara mudança no comportamento geral dos parlamentares ao longo de mais de 30 anos. Como destacado anteriormente, o comportamento legislativo no Brasil sempre foi explicado pela divisão entre governo e oposição. É este conflito que organiza as preferências no plenário das casas do Congresso Nacional e o processo decisório de forma geral. Existe uma alta correlação entre o apoio dado pelos parlamentares ao governo e seus pontos ideais. Trata-se de parte da operação do presidencialismo de coalizão.

A Figura 2 oferece evidências que sustentam esse diagnóstico. Partidos que estão no mesmo bloco (coalizão de governo ou oposição) tendem a estar próximos no espectro. O PDS-PP² e o PL-PR, por exemplo, flutuam de acordo com seus status em relação ao governo, sempre se aproximando dos demais partidos da coalizão quando ocupam alguma pasta ministerial. Isso fica muito evidente no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff (que praticamente coincide com a 54^a Legislatura)³, quando os dois partidos se movem para a esquerda, adotando posições muito próximas ao partido formador da coalizão (PT). A “mudança de lado” do PT quando assume a presidência (em 2002, a 52^a legislatura) salienta a inclinação da dimensão estimada revelar as divisões entre governo e oposição. Nos governos do PT, temos praticamente um espelhamento do gráfico.

2 Partidos que se fundiram ou mudaram de nome são referidos indicando seu tronco principal e as nomenclaturas iniciais e finais (até julho de 2021).

3 Os mandatos presidenciais têm início em primeiro de janeiro, enquanto as legislaturas iniciam em primeiro de fevereiro do mesmo ano. Ambos duram quatro anos.

FIGURA 2. Médias dos Pontos Ideais na Câmara dos Deputados por Partido e Legislatura



Estimativa baseada em votações nominais de janeiro de 1989 a julho de 2021. Pontos indicam a média do partido na legislatura.

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP – <https://bancodedadoslegislativos.com.br/>

Estar na coalizão de governo, assim, tem efeitos imediatos sobre o comportamento partidário na Câmara dos Deputados. O PSDB, por exemplo, passa a se distanciar mais claramente do bloco de esquerda assim que encabeça a coalizão de governo no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (50ª Legislatura). O PMDB-MDB

tende a permanecer centralizado, mas próximo da posição do partido do presidente quando se junta à coalizão. No primeiro mandato de Dilma o PMDB se desloca para a esquerda, expressando uma preferência média praticamente idêntica àquela revelada pelo PT. Já na legislatura seguinte, marcada pelo *impeachment* da Presidenta, move-se para a direita, rachando drasticamente com o PT, o que não é surpreendente, já que Michel Temer, então vice-presidente e uma das lideranças do PMDB, tem papel decisivo no afastamento da Presidenta e depois leva adiante uma agenda de políticas muito distinta daquela capitaneada pelo governo de Dilma.

Vale notar que PSDB e PFL-DEM permanecem destacados na oposição nas legislaturas em que o Partido dos Trabalhadores ocupou integralmente a Presidência da República (52^a, 53^a e 54^a legislaturas). Na legislatura em que houve o *impeachment* da Presidenta Dilma, os dois partidos destoam do PT, mas dão uma guinada em direção ao centro e se reaproximam do PMDB-MDB, partido de Michel Temer, cujo governo apoiaram ainda que sem formalmente se juntarem à coalizão.⁴

O PT se mantém na centro-esquerda desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até ocupar a presidência, movendo-se novamente em direção ao outro lado apenas na 55^a legislatura (marcada pelo *impeachment*) e destacando-se na esquerda junto com o PSOL na atual 56^a legislatura. Interessante notar como outros partidos aproximam-se e distanciam-se do PT. Em alguns momentos o PT é a oposição mais forte e quase isolada entre os grandes partidos na Câmara dos Deputados (vide a 50^a legislatura, primeiro mandato de FHC), enquanto em outras legislaturas o partido está acompanhado de outras legendas comumente associadas à centro-esquerda (como PSB e PDT).

4 Utilizo o critério adotado por Figueiredo (2007), que postula que um partido é considerado parte da coalizão de governo quando pelo menos uma parta ministerial é ocupada por um membro do partido e o partido publicamente revela que aquela indicação é sustentada pelo partido. Há exemplos de ministros cujos partidos não reconheceram pertencimento à coalizão e alegaram que se tratava de decisão pessoal daqueles.

Vale frisar também a relação entre PT e PSOL, partido formado por ex-integrantes do PT que se recusaram a apoiar algumas medidas consideradas neoliberais encampadas pelo governo Lula. O PSOL surge como oposição à esquerda ao governo do PT, mas na Figura 2 o partido inicialmente aparece próximo de opositores de direita. Por quê? Nas votações nominais os parlamentares têm poucas opções: votam “sim”, votam “não”, abstêm-se, ausentam-se ou obstruem a votação. No agregado, então, quem deseja opor-se ao governo terá que votar contra a indicação do governo. Nesse caso há uma grande chance de que dois parlamentares (ou partidos) votem da mesma forma (em oposição ao governo) mas por motivos diferentes – por exemplo, em uma votação sobre o novo valor do salário-mínimo sugerido pelo governo, um parlamentar de oposição pode votar contra pois acha o novo valor muito baixo e outro votar contra pois acha muito alto ou entende que salário-mínimo não deveria ser definido pelo Estado, e conseqüentemente ambos aparecem em posições similares no gráfico acima em determinadas legislaturas.

O PSOL, entretanto, distancia-se dos opositores do PT na legislatura em que Dilma é removida da Presidência da República, posicionando-se à esquerda tanto de PFL-DEM, PSDB e PMDB quanto do próprio PT. Trata-se de um indício de que o partido fez oposição tanto à agenda política de Dilma quanto de Temer naquela legislatura. PT e PSOL agora fazem a oposição mais contundente ao governo Bolsonaro ainda com o último à esquerda do primeiro, como evidencia a Figura 2 (cf. 56ª legislatura).

O governo Bolsonaro é um caso aparte por ter rompido com a lógica de construção de coalizões de governo, pela sua incapacidade de apresentar uma agenda de políticas públicas e barganhar por elas e por sua disposição antidemocrática. O Presidente se manteve sem partido e sem formar uma coalizão de governo por praticamente a maior parte do mandato. Seu partido na eleição e no início do mandato, o PSL (atualmente União Brasil após fusão com o PFL-DEM), teve raríssimos Deputados Federais até a eleição de 2018, quando então fez uma bancada com mais de 50 integrantes. Essa nova bancada, alavancada pela onda

bolsonarista de 2018, mostrou-se inicialmente alinhada ao Presidente. Com o decorrer do mandato, muitos membros do PSL romperam com Bolsonaro e o próprio Presidente da República deixou o partido – a ala que seguiu apoiando-o trocou de legenda somente com a abertura da janela de migração partidária em março de 2022. Mas os pontos ideais estimados mostram como o partido adotou posições à direita do espectro, representando um novo paradigma para partidos do presidente: buscar os extremos. O novo partido do Presidente Bolsonaro, PL-PR, tem manifestado posições políticas nas votações nominais quase idênticas à da bancada do PSL na câmara baixa do Congresso Nacional.

Um bloco considerável de partidos médios também se deslocou para a direita durante o governo Bolsonaro. O apoio de legendas como PSDB e DEM às reformas constitucionais realizadas no período pré-pandemia do governo Bolsonaro parece explicar essa movimentação. Esses partidos tiveram papel essencial na formatação, condução e aprovação de tais medidas – destaca-se ainda a participação essencial do então Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (PFL-DEM). Importante destacar a atuação dos demais partidos e do Poder Legislativo durante o governo Bolsonaro, já que este nunca apresentou uma agenda legislativa clara e nem fez esforços para aprovar aquilo que enviou para o Congresso Nacional (LIMONGI et al., 2022). Coube ao Poder Legislativo encabeçar uma série de medidas para lidar com a pandemia do novo coronavírus que ocupou grande parte da agenda política (e, logo, das votações nominais aqui analisadas) durante o governo Bolsonaro.

Fica evidente que há três blocos entre os grandes partidos na Câmara dos Deputados durante o governo Bolsonaro: um de oposição ferrenha (PT e PSOL), um de oposição moderada (PDT e PSB) e um próximo às posições governistas. Dentro deste último, há um apoio mais irrestrito ao governo de parte dos partidos – o que pode estar relacionado com a diferença entre a atuação desses partidos no período pré-pandemia (maior aproximação) e durante a pandemia (maior distanciamento e busca por diferenciação).

Analisando em conjunto as Figuras 1 e 2, ainda é possível afirmar que, como muitas vezes foi dito no debate público, as duas últimas legislaturas são mais conservadoras que as demais. Mesmo com os pontos ideais dos parlamentares revelando uma dimensão governo-oposição, a posição mediana da Câmara se deslocou em direção à direita e sabemos que, desde Temer, a agenda de políticas públicas do governo se deslocou para a direita, distanciando-se das diferentes plataformas (de centro-direita e centro-esquerda) que levaram à redução da desigualdade social em governos anteriores. No governo Bolsonaro, esse deslocamento fica mais evidente e ainda encontramos o surgimento de fato de dois polos no interior do Legislativo. Isso significa também que há mais posições representadas na Câmara dos Deputados, à esquerda e à direita. Exemplos disso são o crescimento da bancada do PSOL – em parte produzido pela defesa de pautas sociais e identitárias que antes encontravam apoio secundário mesmo nos partidos de esquerda mais tradicionais – e a entrada do NOVO com uma bancada inicial significativa – em parte alavancada pelo sentimento anti-establishment e por uma agenda neoliberal em que questões econômicas ganham maior peso do que questões morais-valorativas.

Causas e Consequências da Polarização Política no Brasil

Dado esse cenário, fica a pergunta: qual a relação entre polarização no eleitorado e nos partidos (no Legislativo)? Os estudos sobre comportamento político dos eleitores têm destacado que as preferências políticas de eleitores dos dois partidos que antes polarizavam as eleições majoritárias (PT e PSB) pouco destoam em termos ideológicos, sobretudo aqueles que não têm vínculos afetivos fortes. Os legisladores e seus partidos parecem, assim, ter poucas motivações para buscar os extremos do espectro ideológico. No entanto, isso é exatamente o que tem acontecido.

Na primeira etapa dessa movimentação, os parlamentares que adotavam posições de extrema moderação se deslocaram para a centro-es-

querda ou para a centro-direita, num movimento que parece uma busca por diferenciação, quando o tema da transição democrática vai ficando para trás e alianças são formadas com agendas diferentes a partir do objetivo de conquistar o cargo mais almejado do país, o de Presidente da República. Partidos médios flutuam ao redor do centro, ora pendendo para um lado, ora para outro, de acordo com o apoio que oferecem ou não à coalizão de governo. Na segunda etapa do processo de polarização, houve a consolidação de blocos mais distantes do centro, que se fixam nessas posições e cujas estratégias políticas sustentam essa separação.

Tomemos como exemplo a decisão de Aécio Neves e de seu partido (PSDB) de levarem a cabo a contestação do resultado eleitoral de 2014. Trata-se de uma posição de ruptura que ainda visa marcar um distanciamento absoluto do seu principal concorrente, o PT de Dilma Rousseff. É preciso levar em conta ainda que as eleições presidenciais organizam o sistema como um todo, influenciando as decisões das lideranças partidárias e definindo coligações e alianças nos níveis estaduais. Mas não apenas. As disputas presidenciais podem influenciar também a eleição proporcional, como parece ter sido o caso em 2018.

O PSDB também foi fiador do *impeachment* de Dilma e do governo Temer. Uma estratégia que, levando em consideração o enxugamento da sua bancada na atual legislatura e o pífio desempenho de seu candidato Geraldo Alckmin nas eleições presidenciais de 2018, se revelou um fracasso no curto prazo. O PSDB apostou no antipetismo e, com isso, na polarização da disputa. O cálculo foi mal feito, e o resultado, desastroso para o próprio partido. Mas isso parece ter servido para, pelo menos, alimentar o sentimento anti-PT e a sensação de polarização, ainda que o eleitor tenha abandonado o PSDB em favor de outras candidaturas à direita do partido.

Parece haver, portanto, uma retroalimentação ou ciclo vicioso que encadeia a polarização das massas e da elite política. Legisladores e partidos políticos descongestionaram aos poucos o centro do espectro e as próprias dinâmicas do presidencialismo de coalizão e das eleições presidenciais levaram à formação de dois blocos que se opõem mais uns

tantos partidos que flutuam de um lado a outro. Isso implica não apenas em um determinado tipo de comportamento legislativo, mas também em estratégias da elite política de atizar a polarização do eleitorado, seja enfatizando determinados valores ou jogando com as transformações sociais pelas quais o país passou. O eleitor responde a partir das opções que tem: um cenário ainda desorganizado pelas forças políticas, mas com mensagens que o empurrava em direções opostas – e aqui vale lembrar que a Lava Jato sacudiu o sistema político, inviabilizando várias opções. O voto resultou em um Congresso formado por menos políticos moderados, muitos conservadores e uma nova ala mais à esquerda em diversas pautas.⁵

Existem outros fatores pressionando o sistema em direção à polarização. A literatura internacional tem destacado o efeito do crescimento da desigualdade econômica nos países ricos (KENWORTHY & PONTUSSON, 2005; MCCARTY et al., 2006; PONTUSSON & RUEDA, 2008; POOLE & ROSENTHAL, 1997). Polarização partidária e desigualdade de renda estão positivamente correlacionados sobretudo nos EUA. O argumento básico, ancorado no trabalho canônico de Meltzer e Richard (1981), é que o aumento da desigualdade faz com que eleitores de baixa e alta renda demandem políticas de taxaço e redistribuição cada vez mais diferentes, o que, de um lado, promoverá a seleção de políticos menos moderados (pois precisam endossar uma das pontas) e, de outro lado, levará a uma agenda de políticas públicas menos moderadas e, logo, um comportamento geral mais extremista de ambas as partes. Em alguns casos, no entanto, a percepção da polarização pode ser o efeito da alteração de comportamento de apenas um dos blocos que migram em direção ao extremo do continuum.

No Brasil, a desigualdade de renda segue trajetória oposta àquela vista nos países ricos, isto é, de redução. Polarização partidária, como vi-

5 Precisamos ainda de mais pesquisas para saber se em 2018, então, os eleitores se dividiram em blocos mais homogêneos ideologicamente e com maior divergência de posições inter-blocos.

mos, não vem reduzindo. Mas isso não significa que os dois fenômenos não estejam relacionados. A queda nos níveis de desigualdade também promove choques de outra magnitude, como por exemplo compartilhamento de espaços antes exclusivos e, sobretudo, questionamentos quanto às estruturas de poder e às hierarquias sociais. Conflito é um resultado possível desses choques, o que pode contribuir para acirramentos políticos diversos, como polarização.

Além disso, o contingente de eleitores não-dependentes aumenta. Isto é, redução da desigualdade associada a outras transformações socioeconômicas tende a permitir que eleitores antes dependentes social e economicamente de empregadores e proprietários de terra, cujos votos podem ser mais facilmente controlados dado o poder de influência que esses agentes têm sobre aqueles eleitores, agora possam participar mais livremente do processo eleitoral. Assim, um resultado possível é que a redução da desigualdade de renda também promova interesses contraditórios, o que pode levar ao atendimento dessas demandas por parte dos representantes e mesmo à substituição de moderados por extremistas. Essa substituição, inclusive, foi diagnosticada nos EUA por Thomsen (2017), que também destacou que potenciais candidatos moderados deixam de concorrer (ou são eliminados nas primárias) por entenderem a ausência de um ambiente capaz de ajudá-los a promover suas agendas (moderadas) de políticas públicas.

Destaca-se ainda que essa é a visão geral, isto é, agregada, do fenômeno. No nível individual, legisladores brasileiros cujos eleitores estão concentrados em regiões com menor nível de desigualdade de renda têm maior probabilidade de revelarem posições moderadas no plenário da Câmara, mas isso dependerá da agenda do governo que é levada a cabo no Legislativo e o status do Deputado em relação à coalizão (MEDEIROS, 2019).

A desigualdade de renda afeta tanto eleitores quanto a elite política e é capaz de promover um ciclo de transformações sociais, que também pode originar transformações políticas. Há de se levar em consideração os choques nos sistemas partidários de diversos países

ricos após a crise de 2008. Novos partidos antissistêmicos surgiram, além de novas forças à esquerda e à direita. Na Espanha e em outras democracias europeias, por exemplo, os partidos tradicionais reduziram suas bancadas, mas conseguiram se manter no poder. Os custos de formar e manter uma coalizão subiram com o aumento da fragmentação partidária e a entrada de representantes de novas agendas. Mas também houve um efeito de despolarização a partir do momento em que as forças mais próximas ao centro buscam barrar a entrada e o crescimento da extrema-direita e, para tanto, adotam posições mais moderadas. Tendo esses fenômenos em vista, quais caminhos o Brasil poderá tomar?

Conclusão: o que esperar das eleições de 2022?

O processo de polarização no Brasil ainda é relativamente novo, em comparação com a emergência desse fenômeno em outros países, portanto é difícil prever os caminhos possíveis. Mas as mudanças na distribuição das posições políticas no interior do Legislativo têm um fator que pode ser visto como positivo: eleitores agora têm a capacidade de diferenciar mais claramente entre seus diversos representantes. Essa é uma preocupação central para a ciência política, que coloca grande peso na capacidade de os eleitores distinguirem os partidos de um dado sistema. Pautas e posições diversas e que antes eram silenciadas no Poder Legislativo agora contam com representantes eleitos que se fazem ouvir. Partidos não se distinguem apenas em seus manifestos, campanhas e promessas, mas também nas posições que assumem e expressam na Câmara dos Deputados – e também no Senado Federal (cf. IZUMI & MEDEIROS, 2021). Se antes as principais opções eram no geral moderadas, o eleitor teria dificuldade de discernir um legislador do outro, um partido do outro. Com o aumento do nível de extremismo, o enxugamento do centro e a polarização legislativa e partidária de forma geral, o eleitor poderia mais facilmente identificar aquilo que o representa. Isto, obviamente, ainda carece de melhor investigação.

Entramos, então, num ciclo em que eleitores preferirão candidatos menos moderados e os políticos adotarão agendas mais extremistas? No curto prazo a resposta vai depender sobretudo das estratégias adotadas pela elite política e das opções que serão apresentadas aos eleitores. Quem entende que ganha com a polarização provavelmente continuará jogando nos extremos. Quem entende que a moderação trará dividendos políticos e eleitorais fará o oposto. Há a possibilidade de moderados se retirarem do pleito por não acreditarem ter chances, já que há custos de entrar na disputa, ou ainda por entenderem que não conseguirão levar adiante suas pautas em um sistema polarizado. A consequência seria a manutenção ou o crescimento da polarização. Sobre esse assunto há muitas incertezas ainda e os atores políticos seguem calculando para tomarem suas decisões. Por enquanto (abril de 2022), o eleitor acompanha e espera.

A polarização não coloca em questão apenas o resultado eleitoral e a formação do próximo Congresso, mas também os rumos da democracia. Svulik (2019) demonstrou que, quando há crescente polarização, eleitores podem abrir mão de seus princípios democráticos em favor de interesses estritamente partidários. Isso não significa que polarização leva automaticamente à ruptura democrática, afinal são necessários agentes políticos que mobilizem seus eleitores para deliberadamente atingir esse objetivo. Ao mesmo tempo, a maior parte das mais recentes crises e quedas da democracia tem sido promovidas justamente por atores político que ocupam cargos. O Presidente Bolsonaro e seus assessores têm sinalizado constantemente sua descrença em relação às instituições democráticas e ao processo eleitoral brasileiros. Além disso, ele segue prometendo questionar o resultado eleitoral, assim como Donald Trump fez em 2020 nos EUA. Trump apostou que a polarização nos EUA o ajudaria nessa empreitada, mas ela não foi suficiente – em parte porque nem todos os membros e eleitores do partido Republicano embarcaram nesse golpe.

Por fim, há uma diferença clara entre eleitores/legisladores/partidos não-moderados, de um lado, e antidemocráticos, de outro: só os últi-

mos pretendem aproveitar-se da polarização para alijar seus opositores do processo político. O Brasil de 2018 mostrou que há uma minoria disposta a seguir esse caminho, mas há um grande contingente de atores políticos e eleitores que fechou os olhos a essas intenções em prol de alcançar diversos objetivos políticos. O Brasil de 2022 talvez esteja mais escaldado depois de ver que essa estratégia pode ter consequências nefastas, vide o fracasso do governo Bolsonaro em reduzir os impactos sanitários e socioeconômicos da pandemia. De toda forma, garantir que a polarização se mantenha apenas no campo das ideias e das preferências sobre políticas públicas deve ser a nossa preocupação imediata.

Referências

- ABRAMOWITZ, A. I., & SAUNDERS, K. L. (2008). Is Polarization a Myth? *The Journal of Politics*, 70(2), 542–555.
- ADAMS, J., GREEN, J., & MILAZZO, C. (2012). Has the British Public Depolarized Along With Political Elites? An American Perspective on British Public Opinion. *Comparative Political Studies*, 45(4), 507–530.
- BARBER, M., & McCARTY, N. Causes and Consequences of Polarization. In Mansbridge, J., & Martin, C. J. (Orgs.), **Negotiating Agreement in Politics: Report of the Task Force on Negotiating Agreement in Politics**. APSA, 2013.
- BORGES, A., & VIDIGAL, R. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. *Opinião Pública*, 24(1), 53–89, 2018.
- BRAGA, M. do S. S., & PIMENTEL JÚNIOR, J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? *Opinião Pública*, 17(2), 271–303, 2011.
- CAREY, J. **Legislative Voting and Accountability** (1 edition). Cambridge University Press, 2009.
- FENZL, M. Income inequality and party (de)polarisation. *West European Politics*, 41(6), 1262–1281, 2018.
- FIGUEIREDO, A. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), 2007.
- FIORINA, M. P., ABRAMS, S. A., & POPE, J. C. Polarization in the American Public: Misconceptions and Misreadings. *The Journal of Politics*, 70(2), 556–560, 2008.

FIORINA, M. P., ABRAMS, S. J., & POPE, J. **Culture war? The Myth of a Polarized America**. Pearson Longman, 2005.

FREITAS, A., IZUMI, M., & MEDEIROS, D. Coalizões e Comportamento Legislativo no Brasil (1988-2010). In: ARANTES, R., & Petroni, L. **A Nova Ciência da Política** (p. 327–360). FFLCH/USP, 2020.

GARAND, J. C. Income Inequality, Party Polarization, and Roll-Call Voting in the U.S. Senate. **The Journal of Politics**, 72(4), 1109–1128, 2010.

HAN, S. M. Income inequality, electoral systems and party polarisation. **European Journal of Political Research**, 54(3), 582–600, 2015.

IMAI, K., LO, J., & OLMSTED, J. Fast Estimation of Ideal Points with Massive Data. **American Political Science Review**, 110(4), 631–656, 2016.

IZUMI, M. Y. Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). **Dados**, 59(1), 91–138, 2016.

IZUMI, M. Y., & MEDEIROS, D. B. Government and Opposition in Legislative Speechmaking: Using Text-As-Data to Estimate Brazilian Political Parties' Policy Positions. **Latin American Politics and Society**, 63(1), 145–164, 2021.

KENWORTHY, L., & PONTUSSON, J. Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries. **Perspectives on Politics**, 3(3), 449–471, 2005.

KREHBIEL, K. Where's the Party? **British Journal of Political Science**, 23(2), 235–266, 1993.

LEONI, E. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: A Câmara dos Deputados (1991-1998). **Dados**, 45(3), 361–386, 2002.

LEVENDUSKY, M., & POPE, J. Red States vs. Blue States: Going Beyond the Mean. **Public Opinion Quarterly**, 75(2), 227–248, 2011.

LEVITSKY, S. A erosão das normas democráticas. **Folha de S.Paulo**, 2018, setembro 21. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/steven-levitsky/2018/09/a-erosao-das-normas-democraticas.shtml>

LEVITSKY, S., & ZIBLATT, D. **How Democracies Die**. Crown, 2018.

LIMONGI, F., & CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos estudos CEBRAP**, 21–37, 2010.

LIMONGI, F., FREITAS, A., MEDEIROS, D., & LUZ, J. Government and Congress. **Brazil under Bolsonaro. How Endangered Is Democracy?**, 30–43, 2022.

- LIMONGI, F., & VASSELAI, F. Entries and Withdrawals: Electoral Coordination across Different Offices and the Brazilian Party Systems. **Brazilian Political Science Review**, 12, 2018.
- LUCAS, K., & SAMUELS, D. A “Coerência Ideológica” do Sistema Partidário Brasileiro, 1990-2009. In: POWER, T. J., & ZUCCO, C. (Orgs.), **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira** (p. 61–104). Editora UFMG, 2011.
- MCCARTY, N. Polarization: What Everyone Needs to Know. In **Polarization**. Oxford University Press, 2019.
- MCCARTY, N., POOLE, K., & ROSENTHAL, H. **Polarized America the dance of ideology and unequal riches**. MIT Press, 2006.
- MEDEIROS, D. **Extremism and Polarization: How Income Inequality Affects Legislative Behavior in Brazil** [University of Virginia], 2019.
- MELO, C. R., & CÂMARA, R. Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **Dados**, 55, 71–117, 2012.
- MELTZER, A. H., & RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. **Journal of Political Economy**, 89(5), 914–927, 1981.
- PONTUSSON, J., & RUEDA, D. Inequality as a source of political polarization: A comparative analysis of twelve OECD countries. In: BERAMENDI, P., & ANDERSON, C. J.. **Democracy, Inequality, and Representation: A Comparative Perspective**. Russell Sage Foundation, 2008.
- POOLE, K. T. **Spatial models of parliamentary voting**. Cambridge University Press, 2005.
- POOLE, K. T., & ROSENTHAL, H. **Ideology & Congress**. Transaction Publishers, 1997.
- POWER, T., & ZUCCO Jr., C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005. **Latin American Research Review**, 44(1), 218–246, 2009.
- RIBEIRO, E., CARREIRÃO, Y., & BORBA, J. Sentimentos partidários e antipetismo: Condicionantes e covariantes. **Opinião Pública**, 22(3), 603–637, 2016.
- SAMUELS, D. J., & ZUCCO, C. **Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans: Voting Behavior in Brazil**. Cambridge University Press, 2018. <https://doi.org/10.1017/9781108553742>
- SAMUELS, D., & ZUCCO, C. The Power of Partisanship in Brazil: Evidence from Survey Experiments. **American Journal of Political Science**, 58(1), 212–225, 2014.
- SVOLIK, M. W. Polarization versus Democracy. **Journal of Democracy**, 30(3), 20–32, 2019. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0039>

TAVITS, M., & POTTER, J. D. The Effect of Inequality and Social Identity on Party Strategies. **American Journal of Political Science**, 59(3), 744–758. JSTOR, 2015.

THOMSEN, D. M. **Opting Out of Congress: Partisan Polarization and the Decline of Moderate Candidates**. Cambridge University Press, 2017.

ZUCCO Jr., C. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. **The Journal of Politics**, 71(03), 1076–1092, 2009.

ZUCCO Jr., C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In POWER, T., & ZUCCO Jr., C. (Orgs.), **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Editora UFMG, 2011.

ZUCCO Jr., C., & LAUDERDALE, B. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. **Legislative Studies Quarterly**, 36(3), 363–396, 2011.

Danilo Medeiros é Doutor em Ciência Política pela Universidade da Virgínia. Atualmente é Pesquisador de Pós-Doutorado do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e Pesquisador Colaborador do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), e Professor Convidado na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP-FGV).