

**IMPACTOS DA FRAGMENTAÇÃO E POLARIZAÇÃO PARTIDÁRIA NA
GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS
EDUCACIONAIS**

Universidade Presbiteriana Mackenzie
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - Coordenadoria de Fomento à Pesquisa

Kauê Oliveira Martins¹

Apoio: PIBIC CNPq

Larissa Dias Puerta de Miranda Freire²

Faculdade de Direito (FD)

Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo, SP – Brasil

<10420040@mackenzista.com.br¹>

<larissa.puerta@mackenzie.br²>

Resumo

A democracia, enquanto regime que valoriza a diversidade e o diálogo, depende da educação como instrumento essencial para a formação crítica e cidadã. No Brasil, contudo, a governabilidade democrática enfrenta desafios diante da fragmentação e da polarização partidária, que impactam diretamente a formulação e a implementação de políticas públicas. Este estudo tem como objetivo analisar os efeitos da multiplicidade de partidos e do acirramento ideológico sobre a capacidade decisória do Estado, com ênfase no campo educacional. A pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender como esses fenômenos interferem na efetividade de políticas fundamentais para a consolidação democrática. Metodologicamente, baseia-se em revisão bibliográfica de autores clássicos, como Robert Dahl, e de estudos recentes sobre a política brasileira, adotando a teoria da poliarquia como marco analítico. Os resultados indicam que a *hiperfragmentação* e a polarização fragilizam a construção de consensos, aumentam os custos de governabilidade e reduzem a previsibilidade das ações estatais. Conclui-se que, embora a democracia brasileira mantenha suas bases formais, enfrenta sérios riscos quanto à responsividade e à legitimidade do processo decisório.

Palavras-chave: democracia; governabilidade; fragmentação partidária; polarização; políticas públicas educacionais.

Abstract

Democracy, as a regime that values diversity and dialogue, relies on education as an essential instrument for critical and civic formation. In Brazil, however, democratic governance faces challenges arising from party fragmentation and political polarization, which directly affect the formulation and implementation of public policies. This study aims to analyze the effects of the growing number of political parties and the intensification of ideological divisions on the State's decision-making capacity, with emphasis on the field of education. The research is justified by the need to understand how these dynamics interfere with the effectiveness of policies that are fundamental to democratic consolidation. Methodologically, the work is based on a bibliographic review of classical authors, such as Robert Dahl, and recent studies on Brazilian politics, adopting the theory of polyarchy as an analytical framework. The results indicate that *hyper-fragmentation* and polarization weaken consensus building, increase governance costs, and reduce the predictability of state actions. It is concluded that, although Brazilian democracy preserves its formal bases, it faces serious risks regarding responsiveness and the legitimacy of its decision-making process.

Keywords: democracy; governance; party fragmentation; polarization; educational public policies.

1. Introdução

A democracia contemporânea constitui um regime político que se sustenta na diversidade de opiniões, no pluralismo de interesses e no diálogo constante entre diferentes grupos sociais e instituições. No caso brasileiro, essa dinâmica ganhou contornos particulares após a redemocratização, com a consolidação da Constituição de 1988 e a universalização dos mecanismos de participação política. Contudo, ao mesmo tempo em que se observou a ampliação do acesso e da representatividade, emergiram fenômenos que desafiam a governabilidade democrática, entre os quais se destacam a fragmentação e a polarização partidária.

A fragmentação partidária, entendida como a multiplicação de legendas com representação no Legislativo, e a polarização, caracterizada pela intensificação das clivagens ideológicas e afetivas entre grupos políticos, configuram uma situação-problema no Brasil contemporâneo. Esses processos comprometem a capacidade de construção de consensos, ampliam os custos de governabilidade e reduzem a previsibilidade das ações governamentais. Tal cenário não se limita à dinâmica institucional, mas repercute diretamente na formulação e implementação de políticas públicas, especialmente no campo da educação, área fundamental para a consolidação da democracia e a promoção da justiça social.

A motivação desta pesquisa reside na necessidade de compreender como a *hiperfragmentação* partidária e a polarização afetiva afetam a capacidade decisória do Estado, deslocando o foco das políticas públicas de longo prazo para soluções imediatistas e de baixa densidade técnica. O objetivo geral é analisar os impactos da fragmentação e da polarização partidária na governabilidade democrática brasileira, com atenção especial às consequências sobre as políticas públicas educacionais. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar a relação entre democracia, governabilidade e educação; (ii) descrever o processo histórico e institucional da fragmentação e da polarização no Brasil; (iii) aplicar a teoria da poliarquia de Robert Dahl como marco analítico para compreender os limites da responsividade democrática; e (iv) avaliar os efeitos concretos desses fenômenos sobre a continuidade e efetividade das políticas educacionais.

A relevância deste estudo decorre de sua contribuição para o entendimento das conexões entre estrutura partidária, estabilidade institucional e qualidade das políticas públicas em um país marcado por desigualdades históricas. Ao discutir como a fragmentação e a polarização afetam diretamente a educação, evidencia-se que tais dinâmicas não se restringem ao plano

político, mas incidem sobre o desenvolvimento científico, a redução de desigualdades e a consolidação de uma cidadania plena.

Por fim, este trabalho organiza-se da seguinte forma: a primeira seção apresenta o referencial teórico sobre democracia, governabilidade e educação; a segunda discute o fenômeno da fragmentação e da polarização partidária no Brasil contemporâneo; a terceira aborda a teoria da poliarquia como marco analítico; a quarta analisa os impactos desses fenômenos sobre a governabilidade democrática; e a quinta examina as consequências específicas para as políticas públicas educacionais. A conclusão retoma os principais achados e discute seus desdobramentos para a consolidação democrática no país.

2. Democracia, Governabilidade e Educação: uma relação intrínseca

A democracia pode ser entendida como um regime político baseado no reconhecimento da diversidade de opiniões e no diálogo constante entre diferentes grupos sociais, políticos e instituições. Ela não se limita apenas a um sistema de governo, mas é também um espaço onde diferentes interesses e perspectivas podem coexistir, debater e interagir. Assim, as decisões políticas são tomadas após debates amplos e participativos. A pluralidade torna-se, portanto, um dos principais fundamentos da democracia, permitindo a expressão de opiniões diversas e a construção de consensos necessários para garantir a estabilidade social e política (Dahl, 2015).

Nesse sentido, a educação desempenha um papel fundamental na manutenção e fortalecimento da democracia. Ao estimular uma formação crítica e cidadã, a educação possibilita que os indivíduos desenvolvam competências essenciais para sua participação ativa no ambiente democrático. Isso inclui a capacidade de compreender e debater questões públicas, tornando-os cidadãos informados, conscientes e aptos a contribuir efetivamente para a vida política. Dessa maneira, a educação ajuda a aprimorar a governabilidade democrática ao garantir que a participação dos cidadãos seja qualificada, além de fomentar uma cultura política marcada pela tolerância, pelo respeito à diversidade e pelo diálogo construtivo, que são elementos cruciais para resolver conflitos e divergências pacificamente (Santos, 2020).

Ademais, a educação é um direito fundamental que ultrapassa sua função puramente instrumental, sendo também uma ferramenta essencial para promover a inclusão social e reduzir desigualdades. Ao proporcionar um acesso universal e igualitário à educação de qualidade, o Estado fortalece a democracia e promove maior justiça social, garantindo que todos,

independentemente de suas origens socioeconômicas, possam participar de forma significativa nos processos políticos e decisórios que afetam diretamente suas vidas (Santos, 2020).

Portanto, a democracia, a governabilidade e a educação formam uma relação profunda e interdependente. Enquanto a educação fortalece a democracia ao preparar cidadãos capazes de participar plenamente da vida pública, a democracia, por sua vez, garante as condições necessárias para que políticas educacionais inclusivas e eficazes sejam implementadas. Assim, assegurar a continuidade e a qualidade das políticas públicas de educação é essencial para a manutenção e o aprimoramento constante do regime democrático.

3. Fragmentação e Polarização Partidária no Brasil Contemporâneo

A fragmentação partidária pode ser compreendida como o fenômeno pelo qual ocorre um aumento significativo no número de partidos políticos representados nas instituições legislativas, gerando um cenário de multiplicidade e dispersão de forças políticas. No Brasil, a fragmentação partidária é frequentemente associada à configuração institucional do sistema eleitoral, marcado pela combinação de distritos eleitorais extensos, voto preferencial e a quase ausência de barreiras efetivas à criação de novos partidos (Borges, 2019; Nascimento, 2018). Este contexto estimula uma competição intrapartidária acirrada e a proliferação de pequenas e médias legendas, resultando em uma fragmentação elevada que dificulta a governabilidade e a formação de coalizões estáveis (Melo, 2019).

Historicamente, a trajetória ascendente da fragmentação partidária brasileira intensificou-se particularmente a partir dos anos 1990, após a transição para o regime democrático e a estabilização institucional subsequente. A mudança para um regime de simultaneidade entre as eleições presidenciais e legislativas, a partir de 1994, ao contrário das expectativas teóricas, não reduziu o número de partidos políticos efetivos. Pelo contrário, observou-se um crescimento expressivo do número efetivo de partidos no Legislativo, atingindo patamares inéditos mundialmente (Borges, 2019). A ausência de mecanismos efetivos de controle, como cláusulas de barreira robustas, reforçou esse cenário de crescente fragmentação, tornando comum a necessidade de coalizões governamentais amplas e frequentemente instáveis (Melo, 2019).

Paralelamente à fragmentação, verificou-se no Brasil, especialmente a partir de 2010, uma intensificação da polarização partidária. A polarização pode ser definida como o aumento das divergências ideológicas e afetivas entre grupos políticos distintos, resultando em uma

clivagem mais profunda e muitas vezes conflituosa (Dias *et al.*, 2024). No cenário brasileiro recente, esta polarização manifestou-se de maneira acentuada durante as eleições presidenciais, estruturando-se especialmente em torno de duas forças partidárias principais: o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), posteriormente expandindo-se para outros campos políticos com o surgimento de novas forças, como o bolsonarismo, associado ao antipetismo generalizado (Fuks; Ribeiro; Borba, 2020; Borges; Vidigal, 2018).

Essa polarização, caracterizada por uma divisão emocional e ideológica clara entre os diferentes segmentos do eleitorado, teve impactos profundos na dinâmica política nacional, contribuindo para a emergência de um ambiente de hostilidade e intolerância política (Fuks; Ribeiro; Borba, 2020). Além disso, esse contexto polarizado frequentemente resultou em dificuldades na construção de consensos necessários à formulação e implementação eficaz de políticas públicas, aprofundando ainda mais os desafios impostos pela fragmentação partidária (Rebello, 2015).

4. A Teoria da Poliarquia como Marco Analítico

A teoria da poliarquia, formulada por Robert Dahl, representa um dos marcos mais relevantes para compreender as democracias contemporâneas, ao propor que estas se caracterizam pela conjugação de dois eixos fundamentais: a participação inclusiva e a contestação pública. Dahl observa que os regimes variam na medida em que as condições institucionais para o exercício da participação e da oposição estão abertas à população e efetivamente utilizadas. A poliarquia, nesse sentido, corresponde a um regime fortemente popularizado e liberalizado, no qual há ampla inclusão e a possibilidade real de alternância no poder, sustentada por garantias institucionais como eleições livres e periódicas, sufrágio universal, direito de candidatura, liberdade de expressão, acesso a fontes alternativas de informação e autonomia associativa (Dahl, 2001). Esses elementos não apenas permitem avaliar a qualidade democrática de um país, como também oferecem parâmetros para identificar ameaças e retrocessos a partir de variações no grau de participação e contestação.

Ao aplicar esse referencial à realidade brasileira, constata-se que, após a Constituição de 1988, houve uma consolidação do eixo da inclusão, com a universalização do voto e o fortalecimento de mecanismos formais de representação. Entretanto, a fragmentação partidária crescente impactou diretamente o eixo da contestação. Nas últimas décadas, e de modo mais

acentuado no período recente, a Câmara dos Deputados passou a ser composta por um número elevado de partidos médios e pequenos, diminuindo o peso das maiores legendas e aumentando a complexidade para a formação de coalizões governamentais (Nicolau, 2017).

Tal configuração, embora amplie a diversidade de preferências representadas, dificulta a construção de maiorias estáveis e compromete a capacidade de o sistema político responder de forma eficaz às demandas sociais, o que, na perspectiva de Dahl, enfraquece a responsividade governamental, pilar essencial da poliarquia.

A esse cenário de fragmentação soma-se o avanço da polarização política, especialmente após 2010, quando se intensificaram as clivagens ideológicas e afetivas entre grupos partidários e eleitorais. Estudos indicam que, embora a polarização de massa no Brasil não apresente um alinhamento ideológico tão coeso quanto em outros contextos, há uma polarização afetiva marcada por rejeições mútuas e por uma crescente indisposição para aceitar a legitimidade da oposição (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022).

Tal combinação de fragmentação e polarização cria um paradoxo à luz da teoria de Dahl: aumenta-se a diversidade de vozes e a competitividade do sistema, mas diminui a disposição para a cooperação e a construção de consensos, fragilizando a legitimidade das decisões e corroendo as bases institucionais que garantem a alternância e a estabilidade democrática.

Nesse sentido, a poliarquia se revela um marco analítico útil para compreender como a ampliação da participação, quando acompanhada por uma dispersão excessiva de forças políticas e por um acirramento das divisões partidárias, pode gerar instabilidade e ineficiência decisória.

5. Impactos sobre a Governabilidade Democrática

A fragmentação e a polarização partidária, fenômenos que se acentuaram no Brasil nas últimas décadas e alcançaram níveis críticos no período de 2019 a 2022, impuseram desafios significativos à governabilidade democrática. O aumento do número de partidos com representação no Congresso Nacional, em grande medida resultante de um sistema eleitoral proporcional com lista aberta e barreiras institucionais pouco rigorosas, fez com que a formação de coalizões estáveis se tornasse uma tarefa complexa e custosa. Como observa Nicolau (2017), a fragmentação reduz o poder do partido do presidente na condução da agenda legislativa, obrigando-o a compor alianças amplas e heterogêneas, nas quais as negociações se intensificam e os custos de governar aumentam substancialmente.

Essa necessidade de acomodar múltiplos interesses, frequentemente conflitantes, leva a uma elevada rotatividade de aliados e a uma instabilidade que enfraquece a previsibilidade e a consistência da ação governamental (Melo; Pereira, 2013).

Tornando mais árdua a engenharia de governo porque combina, no plano institucional, incentivos ao “voto pessoal” típicos do proporcional de lista aberta (que deslocam a competição para dentro dos partidos) com barreiras historicamente brandas à entrada e sobrevivência de legendas, produzindo bancadas menores, heterogêneas e de fidelidade volátil; nesse ambiente, presidentes precisam montar coalizões mais numerosas, com preferências menos conectadas e custos laterais crescentes, distribuição de postos, liberação orçamentária e concessão de relatorias, para assegurar mínimos de disciplina e presença em plenário (Nicolau, 2017; Melo; Pereira, 2013).

O resultado é um ciclo de transações contínuas, cada votação relevante reabre a barganha, eleva o poder de veto de partidos médios e pequenos e desloca a agenda do Executivo para questões de baixa controvérsia ou alto apelo particularista, reduzindo a coerência programática e a capacidade de planejamento de médio prazo (Nicolau, 2017; Melo; Pereira, 2013). A sobreposição com a polarização afetiva pós-2010 amplifica a incerteza, pois aumenta o risco de deserções estratégicas motivadas não por conteúdo de política pública, mas por sinalização identitária a eleitorados hostis ao governo de turno, isso encarece ainda mais o “preço” da coalizão, pressiona por pagamentos laterais e torna rarefeitas as janelas de votação de temas estruturantes (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022).

À luz de Dahl, a competição permanece formalmente aberta, mas a responsividade do sistema se deteriora quando a disputa deixa de operar sob expectativas compartilhadas de tolerância e rotatividade, convertendo a pluralidade de vozes em bloqueio decisório recorrente (Dahl, 2001).

A polarização política, por sua vez, agrava esse cenário ao dificultar a construção de consensos. Dias *et al.* (2024) destacam que, embora a polarização ideológica no Brasil não seja tão intensa em termos programáticos quanto em outros países, a polarização afetiva tem crescido de forma expressiva, marcada por percepções negativas e até hostis em relação aos adversários políticos.

Essa dinâmica reduz a disposição ao diálogo e compromete a cooperação entre partidos e lideranças, levando a impasses legislativos e à aprovação de medidas por margens mínimas, muitas vezes com base em acordos pontuais e frágeis. Conforme alerta Dahl (2001), a

democracia depende não apenas da competição, mas também de um grau de tolerância e de respeito mútuo entre forças políticas para que seja possível sustentar um processo decisório legítimo e funcional.

A combinação entre *hiperfragmentação* e polarização reconfigura os incentivos do debate público ao deslocar o esforço comunicativo da persuasão interpartidária para a mobilização de nichos, reforçando a “campanha permanente” e premiando estratégias de identidade e confronto em detrimento de argumentos orientados a políticas; com bancadas menores e heterogêneas, líderes e parlamentares passam a falar prioritariamente às suas bases, simplificando temas complexos, encurtando horizontes temporais e elevando o custo de transações retóricas moderadas (Rabello, 2015).

Em contexto de polarização afetiva, cresce a tendência à moralização do adversário e à filtragem motivada de informações, o que estreita o ecossistema cognitivo de eleitores e elites e reduz o espaço de deliberação substantiva, precisamente o oposto do que Dahl reputa como condição para a contestação informada e o acesso a múltiplas fontes de informação nas poliarquias, quando a competição deixa de operar sob expectativas compartilhadas de tolerância e respeito às regras do jogo (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022; Dahl, 2001).

A literatura sobre partidarismo negativo nas eleições presidenciais recentes mostra que o antipetismo e seu correlato antagônico se tornaram marcadores identitários potentes, com efeitos de “fechamento” interpretativo: os mesmos dados de desempenho governamental e econômico são lidos de forma diametralmente oposta por grupos rivais, deslocando o debate do mérito das políticas para a afirmação de lealdades e rejeições, dinâmica que aprofunda a incomensurabilidade argumentativa e empobrece o repertório deliberativo (Samuels; Zucco, 2018). Ao mesmo tempo, a organização do conflito fora das arenas institucionais, com ciclos de protesto marcados por enquadramentos polarizantes e forte intermediação digital, retroalimenta a percepção pública de paralisia e de “política de veto”, na medida em que a pressão nas ruas passa a operar como substituto, e não como complemento, de negociação e persuasão no Legislativo (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022).

Esses mecanismos, somados à fragmentação partidária que pulveriza a representação e incentiva performances voltadas a públicos cativos, degradam a qualidade do debate e a confiança difusa nas instituições, pois decisões passam a ser vistas como produto de embates de curto prazo e sinalizações identitárias, e não de processos inclusivos e baseados em razões públicas, percepção que, como mostram estudos de opinião e comportamento legislativo,

associa-se à avaliação do processo decisório como ineficiente e excessivamente conflituoso (Nicolau, 2017; Melo; Pereira, 2013).

Os impactos dessa combinação sobre a qualidade do debate público também são notáveis. Estudos como o de Rabello (2018) indicam que a *hiperfragmentação* e a polarização estimulam discursos cada vez mais voltados à mobilização das bases partidárias do que à persuasão de um eleitorado mais amplo, resultando na simplificação de temas complexos, na proliferação de retóricas antagonistas e na redução de espaços para deliberação substantiva. Esse fenômeno contribui para a erosão da confiança nas instituições, uma vez que o processo legislativo passa a ser percebido como ineficiente e excessivamente conflituoso (Samuels; Zucco, 2018).

No período recente, tais dificuldades se manifestaram de forma clara na relação entre Executivo e Legislativo, com a necessidade constante de negociações emergenciais para a aprovação de pautas prioritárias, muitas vezes condicionadas à liberação de recursos orçamentários e à distribuição de cargos. A dependência dessas estratégias não apenas compromete a coerência programática do governo, como também afeta a legitimidade das decisões tomadas, reforçando a percepção de que interesses particulares prevalecem sobre o interesse público (Figueiredo; Limongi, 2001).

Em linha com a advertência de O'Donnell (1994), a governabilidade democrática requer não apenas a capacidade de tomar decisões, mas também que essas decisões sejam vistas como produto de um processo inclusivo, transparente e justo, condições ameaçadas em contextos marcados pela combinação de fragmentação extrema e polarização intensa.

No ciclo recente, a relação entre Executivo e Legislativo tornou-se crescentemente transacional e intermitente, com votações decisivas sendo precedidas por rodadas de barganha que incluem liberação de emendas, repartição de posições estratégicas em comissões e relatorias e alocações discricionárias no orçamento, estratégia que se torna estrutural quando a fragmentação amplia o número de *vetoplayers* e encarece a coordenação de maiorias mínimas, deslocando a agenda governamental para consensos de baixa densidade programática e corroendo a coerência de médio prazo (Nicolau, 2017).

A superposição da polarização afetiva intensifica esse padrão ao elevar o “custo de deserção” pública e induzir lideranças a sinalizar às suas bases com gestos de confronto, muitas vezes independentes do mérito das políticas, o que reduz a previsibilidade dos acordos, estreita

janelas de aprovação e mina a confiança recíproca necessária para pactos estáveis (Samuels; Zucco, 2018).

Nessa ambiência, cresce a percepção social de captura particularista do processo, pois decisões passam a ser entendidas como produto de trocas imediatistas e de um “varejo” legislativo pouco transparente, percepção que se alimenta também do deslocamento do conflito para arenas extra-institucionais, ciclos de protesto e mobilização digital orientados por enquadramentos polarizantes, que pressionam por respostas rápidas e simbólicas, em detrimento de negociações abertas e deliberativas (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022).

À luz do marco normativo de Dahl, a legitimidade democrática depende não só da competição eleitoral, mas do reconhecimento público de que decisões emergem de procedimentos inclusivos, com acesso à informação plural e liberdades que sustentem a crítica; quando a governança se apoia em arranjos opacos e episódicos, a confiança difusa declina e a autoridade decisória perde lastro, mesmo que as regras formais permaneçam intactas (Dahl, 2001; Dahl, 2012).

6. Consequências para as Políticas Públicas Educacionais

A fragmentação e polarização partidária implicam um contexto de instabilidade política que reduz significativamente a capacidade do Estado de planejar e implementar políticas públicas educacionais de maneira consistente. A baixa previsibilidade administrativa, intensificada pela necessidade permanente de recomposição de apoio parlamentar, favorece a adoção de decisões pontuais, orientadas por cálculos conjunturais e ideológicos, em detrimento de estratégias de longo prazo (Nicolau, 2017; Melo; Pereira, 2013).

Além disso, a multiplicidade de atores com poder de veto no interior do sistema político dificulta a construção de agendas compartilhadas e gera um ambiente em que decisões estratégicas são frequentemente substituídas por mecanismos emergenciais de alocação de recursos. Esse padrão se tornou especialmente evidente no período 2019–2022, sobretudo no âmbito da educação superior. Sucessivos contingenciamentos orçamentários afetaram o funcionamento das universidades e institutos federais, comprometendo a continuidade de programas estruturantes, como os vinculados à pós-graduação (Araújo; Macedo, 2022).

Nesse contexto, verificou-se forte declínio da capacidade de financiamento da CAPES, com redução do número de bolsas de mestrado e doutorado e adoção de critérios seletivos pouco transparentes, que privilegiaram áreas consideradas prioritárias pelo governo, em detrimento de

outras de reconhecida relevância acadêmica. A natureza seletiva desses critérios colocou em risco a diversidade da produção científica nacional e reduziu a possibilidade de continuidade de pesquisas de longo prazo, dado que parte dos programas teve de ajustar seus projetos para se adequar às novas prioridades estabelecidas de forma unilateral (Araújo; Macedo, 2022).

Em paralelo, o contingenciamento de recursos de custeio resultou em reconfigurações internas nas instituições, como o encerramento de laboratórios, suspensão de editais de internacionalização e redução de atividades de extensão, o que impactou diretamente a capacidade de vínculo com a sociedade e de formação de novos quadros qualificados (Araújo; Macedo, 2022).

Dessa forma, a lógica de fragmentação institucional e a inserção crescente de critérios políticos nas decisões orçamentárias trouxeram efeitos sistêmicos para o campo educacional, produzindo não apenas restrições financeiras pontuais, mas comprometendo a própria continuidade de políticas públicas compreendidas como estruturantes do desenvolvimento científico e democrático do país.

A descontinuidade atingiu também a educação básica, na medida em que programas consolidados em governos anteriores foram reformulados, suspensos ou drasticamente reduzidos, muitas vezes sem qualquer avaliação prévia. É o caso do Programa Nacional de Alfabetização, cuja estrutura foi desmontada e apenas parcialmente substituída por ações fragmentadas e com baixa articulação interinstitucional, o que comprometeu a continuidade das estratégias pedagógicas e dificultou a coordenação entre os diferentes entes federados responsáveis pela execução das políticas (Araújo; Macedo, 2022). Essa ausência de continuidade institucional repercute negativamente sobre os resultados educacionais, pois impede o amadurecimento das ações e gera constantes mudanças de direcionamento que desmobilizam redes locais e interrompem processos formativos iniciados em fases anteriores.

Do ponto de vista da coordenação institucional, a sucessiva troca de ministros da Educação, quatro titulares em pouco mais de dois anos, fragilizou o acúmulo institucional e dificultou o desenvolvimento de linhas programáticas estáveis. Cada mudança de liderança implicou redefinição de prioridades e reconfiguração das equipes técnicas, comprometendo a memória administrativa do ministério e reduzindo o peso da expertise acumulada pelas estruturas burocráticas permanentes.

A influência da polarização político-partidária também reduziu o peso da expertise técnica, deslocando o processo decisório para arenas marcadas por conflitos simbólicos e

disputas ideológicas. Nesse ambiente, decisões relativas a currículos, avaliação e formação docente passaram a ser interpretadas como instrumentos de afirmação política e não como parte de uma agenda pública orientada pela promoção de direitos, o que dificultou ainda mais a construção de consensos mínimos e enfraqueceu a ideia da educação como política de Estado (Siebra; Lotta, 2024).

A ausência de previsibilidade orçamentária e o uso recorrente de emendas parlamentares como instrumento de barganha legislativa geraram distorções na alocação de recursos. Parte das verbas originalmente destinadas ao cumprimento das metas estruturantes do Plano Nacional de Educação foi redirecionada para iniciativas localizadas patrocinadas por parlamentares, sem integração com o planejamento nacional, o que reforçou desigualdades regionais e setoriais (Siebra; Lotta, 2024).

Esse tipo de fragmentação orçamentária tende a favorecer pautas de efeito imediato e baixa densidade técnica, priorizando obras e projetos de visibilidade eleitoral sobre ações que demandam continuidade, como programas de formação docente, políticas de inclusão e aprimoramento dos sistemas de avaliação. Na prática, a execução orçamentária passa a refletir mais a lógica da distribuição de benefícios particulares do que o esforço coordenado de implementação de políticas públicas de caráter universal, erodindo a função redistributiva do Estado e dificultando a redução de desigualdades educacionais historicamente consolidadas (Araújo; Macedo, 2022).

Além disso, a polarização afetiva intensificou conflitos simbólicos em torno da liberdade de cátedra, da nomeação de reitores e da definição de conteúdos curriculares, reduzindo espaços de deliberação técnica e dificultando a construção de consensos mínimos (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022; Araújo; Macedo, 2022).

As arenas institucionais, como conselhos acadêmicos e comissões legislativas, foram gradativamente substituídas por embates públicos travados em redes sociais e veículos de comunicação, nos quais o valor das políticas é julgado pela sua aderência a identidades partidárias e não pela sua capacidade de produzir resultados. Nesse ambiente, as políticas educacionais deixaram de ser reconhecidas como instrumentos de garantia de direitos e passaram a ser tratadas como extensões da disputa partidária, o que enfraquece sua legitimidade social e dificulta a implementação de qualquer reforma que dependa de colaboração interinstitucional ou de aceitação por parte de diferentes segmentos da sociedade (Siebra; Lotta, 2024).

Por fim, a convergência entre populismo autoritário e fragmentação institucional favoreceu intervenções cada vez mais explícitas na autonomia universitária, como o contingenciamento sucessivo de recursos, a suspensão de editais públicos e a nomeação de dirigentes rejeitados pelas comunidades acadêmicas, contrariando o princípio da gestão democrática das instituições federais de ensino superior. (Araújo; Macedo, 2022).

Ao mesmo tempo, a ausência de uma base estável no Congresso levou o Executivo a recorrer ao chamado “orçamento secreto” como forma de garantir apoio pontual à aprovação de matérias prioritárias, realocando recursos originalmente destinados à educação para emendas parlamentares sem critérios técnicos objetivos. Tal mecanismo agravou distorções preexistentes e comprometeu programas voltados à equidade, como a ampliação da oferta de educação infantil, a expansão da conectividade em redes públicas e o financiamento de políticas inclusivas nas universidades, produzindo assimetrias que contrariam os objetivos de universalização e equalização previstos no Plano Nacional de Educação (Siebra; Lotta, 2024).

7. Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu evidenciar que a fragmentação e a polarização partidária no Brasil constituem fenômenos interligados que exercem efeitos diretos e profundos sobre a governabilidade democrática e, em especial, sobre a formulação e execução das políticas públicas educacionais. Observou-se que a *hiperfragmentação* do sistema partidário brasileiro, associada a um modelo eleitoral permissivo e pouco restritivo quanto à criação e manutenção de legendas, contribuiu para o aumento do número de atores políticos relevantes no Congresso Nacional, multiplicando pontos de veto e tornando o processo decisório mais complexo, oneroso e instável.

Conforme discutido à luz da teoria da poliarquia de Robert Dahl, embora a ampliação da representação e da diversidade de vozes seja um elemento central da democracia, a ausência de mecanismos eficazes de coordenação e de construção de consensos fragiliza a responsividade governamental e corrói a legitimidade do sistema. A fragmentação, nesse sentido, não apenas dificulta a formação de coalizões estáveis, mas também compromete a previsibilidade da ação estatal, gerando um ciclo constante de negociações episódicas, concessões particularistas e acordos frágeis, que deslocam o foco da política de Estado para soluções imediatistas.

A esse cenário se soma a intensificação da polarização política, especialmente após 2010, marcada tanto por clivagens ideológicas quanto, sobretudo, por polarização afetiva. Esta última, mais do que aprofundar divergências programáticas, produziu um ambiente de hostilidade recíproca, intolerância e moralização do adversário, reduzindo drasticamente os espaços de cooperação entre partidos e lideranças. Assim, a política passou a ser orientada menos pela busca de soluções compartilhadas e mais pela afirmação identitária de grupos e pela mobilização de bases eleitorais específicas. Essa dinâmica fragilizou ainda mais o ambiente decisório, elevando os custos de governabilidade e estreitando as possibilidades de formulação de políticas públicas duradouras e abrangentes.

No campo educacional, os efeitos dessa combinação revelaram-se especialmente nocivos. A instabilidade política e a dificuldade de coordenação institucional geraram sucessivos contingenciamentos orçamentários, descontinuidade de programas e substituição de políticas estruturantes por iniciativas fragmentadas e de baixa densidade técnica. A constante troca de ministros da Educação, acompanhada de redefinições de prioridades e dissolução de equipes técnicas, reduziu a memória administrativa e comprometeu a construção de agendas consistentes. Ao mesmo tempo, o uso de emendas parlamentares como moeda de barganha legislativa reforçou desigualdades regionais e desviou recursos de metas nacionais estratégicas, como as previstas no Plano Nacional de Educação.

Além disso, a polarização político-ideológica introduziu disputas simbólicas em torno de currículos, nomeações e liberdade acadêmica, deslocando o debate das arenas institucionais para espaços de confronto público e redes sociais, nos quais prevaleceu a lógica da identidade partidária em detrimento da racionalidade técnica. Esse processo enfraqueceu a legitimidade social das políticas educacionais e comprometeu a percepção da educação como política de Estado, transformando-a em campo de disputa ideológica permanente.

Constata-se, portanto, que a convergência entre fragmentação partidária e polarização política não apenas limita a capacidade de resposta do Estado, mas também ameaça a continuidade e a efetividade das políticas públicas educacionais, essenciais ao fortalecimento da democracia. A governabilidade democrática, entendida não apenas como a capacidade de decidir, mas como a construção de decisões vistas como inclusivas, transparentes e legítimas, encontra-se fragilizada em um ambiente no qual acordos se tornam precários, a deliberação substantiva é rarefeita e os incentivos recaem sobre estratégias de curto prazo e de visibilidade imediata.

Em síntese, o estudo evidencia que o Brasil vive um paradoxo democrático: amplia a diversidade de vozes representadas e a competitividade política, mas ao mesmo tempo compromete a cooperação e a estabilidade institucional necessárias para sustentar um processo decisório responsivo e legitimado socialmente. No âmbito da educação, esse paradoxo traduz-se em descontinuidade, imprevisto e vulnerabilidade de políticas estruturantes, prejudicando a capacidade do Estado de garantir inclusão, qualidade e equidade no acesso ao direito fundamental à educação.

Assim, conclui-se que a fragmentação e a polarização, ao mesmo tempo em que expressam a vitalidade da pluralidade democrática, podem, quando levadas a níveis extremos, converter-se em obstáculos à própria consolidação democrática. O desafio contemporâneo reside, portanto, em fortalecer mecanismos institucionais de coordenação, promover uma cultura política de tolerância e reconstruir consensos mínimos em torno de políticas públicas essenciais, especialmente na educação, de modo a assegurar que a democracia brasileira mantenha não apenas sua forma, mas também sua substância e capacidade de produzir resultados que atendam ao interesse público e ao desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; MACEDO, Marconi Neves. **O desmonte da educação superior no governo Bolsonaro**. Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2022. SIEBRA,
- BORGES, André. **Razões da fragmentação: coligações e estratégias partidárias na presença de eleições majoritárias e proporcionais simultâneas**. Dados, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, p. e20170223, 2019.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Ed. USP, 2001.
- DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. 2. ed. Brasília: Editora UNB, 2012.
- DIAS, Marcia Ribeiro; GERMANO, Lara Belizario; SILVA, Marina Kuebler; MACHADO, Shamira Rossi. **Polarização afetiva e polarização ideológica: determinantes da participação política e da abstenção eleitoral**. Opinião Pública. Campinas, 2024.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.
- FUKS, Mario; RIBEIRO, Ednaldo; BORBA, Julian. **From antipetismo to generalized antipartisanship: the impact of rejection of political parties on the 2018 vote for Bolsonaro**. *Brazilian Political Science Review*, v. 15, n. 1, p. e0005, 2020.
- MELO, Carlos Ranulfo. **Por que chegamos a tanto e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil**. *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília, Câmara dos Deputados, p. 201-227, 2019.
- MELO, Marcus André Barreto Campelo de; PEREIRA, Carlos. **Making Brazil work: checking the president in a multiparty system**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- NASCIMENTO, Willber. **Fragmentação partidária e partidos pequenos no Brasil (1998-2014)**. *Conversas & Controvérsias*, v. 5, n. 2, p. 285–304. 2018.
- NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem? os (des)caminhos de seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- O'DONNELL, Guillermo. **Delegative Democracy**. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

ORTELLADO, Pablo; RIBEIRO, Marcio Moretto; ZEINE, Leonardo. **Existe polarização política no Brasil? Análise das evidências em duas séries de pesquisas de opinião.** Opinião Pública, v. 28, p. 62-91, 2022.

REBELLO, Maurício Michel. **A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade.** Revista de Sociologia e Política, v. 23, n. 54, p. 69-90, 2015.

SAMUELS, David; ZUCCO, Cesar. **Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans: Voting Behavior in Brazil.** New York: Cambridge University Press, 2018.

SANTOS, Larissa Dias Puerta dos. **Evolução das técnicas e dos procedimentos idealizados para a melhoria dos indicadores e do desempenho da educação jurídica no Brasil.** 2020. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020.

SIEBRA, Davi André de Lima; LOTTA, Gabriela Spanghero. **Populismo autoritário, burocracia e educação: como foram abordadas as ações do governo Bolsonaro e dos burocratas de nível de rua no maior portal de notícias do país.** FGV RIC, Revista de Iniciação Científica, v. 5, n. 1, 2024.