

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

MARIA PAULA ESCOBAR BINS

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL E A LEGISLATURA 1999-  
2002 NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL**

PORTO ALEGRE  
2012

MARIA PAULA ESCOBAR BINS

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL E A LEGISLATURA 1999-  
2002 NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de Conclusão de  
Curso apresentado como requisito  
parcial para a obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Sociais na  
Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. André Marengo dos Santos

PORTO ALEGRE  
2012

MARIA PAULA ESCOBAR BINS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Dr. André Marengo dos Santos

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Izabel Noll

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Silvana Krause

Gostaria de agradecer primeiramente aos professores do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelo empenho no ensino e formação dos alunos. Aos meus pais e meus irmãos, pelo apoio e motivação. Ao Germano, pelas ideias e companheirismo. E ao meu orientador, de grande importância para a elaboração do trabalho.

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo fazer uma análise da literatura sobre a fidelidade partidária no Brasil e uma análise empírica sobre migração partidária na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul na legislatura 1999-2002. A mudança de partido passou a ocorrer em larga escala no Brasil a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 25, de maio de 1985, que, entre outros pontos, aboliu o instituto da fidelidade partidária, que fora introduzido pelo regime militar. A legislação atual foi modificada e é regulamentada pela Resolução-TSE nº 22.610/2007, que determina que o partido político interessado pode pedir, na Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência da desfiliação partidária sem justa causa. A partir deste contexto, propõe-se o estudo das principais causas, consequências e alternativas para o fenômeno em estudo, analisando o que leva o deputado a mudar de partido; se o político, ao trocar de partido, beneficia-se dessa mudança e qual a consequência para o restante de sua carreira dentro da política; o efeito das mudanças para os partidos políticos enquanto instituições e a questão da representação; e, por fim, analisa-se as alternativas para tal questão, fazendo também um levantamento de algumas tentativas de Reforma Política já realizadas no país.

**Palavras-chave:** Fidelidade partidária. Representação política. Partidos políticos. Reforma política. Deputados estaduais no Rio Grande do Sul. Competição eleitoral.

## ABSTRACT

This work approaches the theme of partisan fidelity in Brazil through both a literature review and an empirical analysis on partisan migration in the Legislative Assembly of the State of Rio Grande do Sul in the legislature 1999-2002. This behavior began to occur on a large scale in Brazil since the adoption of the Constitutional Amendment No. 25, May 1985, which, among other things, abolished the office of party loyalty, which was introduced by the military regime. The current legislation has been modified and is regulated by the resolution-TSE nº 22,610/2007, which determines that the political party concerned may require, at the Electoral Justice, the enactment of the loss of elected office as a result of unjustified party disaffiliation. From this context, we propose the study of the major causes, consequences and alternatives to the phenomenon under study, analyzing what leads the deputy to switch parties; whether the politician, when moving to another party, benefits from this change and what are the consequences for the rest of his career; the effect of changes to the political parties as institutions as well as the problem of political representation; and, ultimately, we examine the alternatives to such a question, exposing some attempts of political reform already carried out in the Brazil.

**Keywords:** Partisan fidelity. Political representation. Political parties. Political reform. State Legislators in Rio Grande do Sul. Electoral competition.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

TSE - Tribunal Superior Eleitoral  
PEC - Proposta de Emenda à Constituição  
PLS – Projeto de Lei do Senado  
PL - Partido Liberal  
ARENA - Aliança Renovadora Nacional  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PFL - Partido da Frente Liberal  
DEM - Democratas  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PP - Partido Progressista  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PPB - Partido Progressista Brasileiro  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade  
PPS - Partido Popular Socialista  
PDS - Partido Democrático Social  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
RS - Rio Grande do Sul  
SC - Santa Catarina  
PR - Paraná  
RJ - Rio de Janeiro  
AL - Alagoas  
CE - Ceará  
TO - Tocantins  
GO - Goiás  
SE - Sergipe

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de deputados que mudam de partido por legislatura (%) .....	10
Tabela 2 – Índice de Desproporcionalidade (D) para as eleições de 1982, 1986, 1990, 1994 e 1998 .....	23
Tabela 3 – Mudança de partido por ideologia por legislatura (1983/2003) e para todo o período (%) .....	27
Tabela 4 – Mudança de partido e ideologia levando em conta o partido de origem e de destino dos deputados (1985/2002) .....	28
Tabela 5 – Tempo de filiação partidária prévia por ideologia para os deputados eleitos à Câmara dos Deputados em 1994 e 1998 (%) .....	30
Tabela 6 – Desempenho eleitoral e migração partidária para os titulares que se recandidataram em cada uma das legislaturas e para todo o período.....	31
Tabela 7 - Deputados eleitos na legislatura de 1998 no RS .....	48
Tabela 8 – Deputados estaduais eleitos em 1998 no Rio Grande do Sul que trocaram de partido.....	49
Tabela 9 – Deputados migrantes eleitos/não eleitos no Rio Grande do Sul .....	51
Tabela 10 - Sentido das migrações partidárias no Estado (oposição/situação).....	51
Tabela 11 – Mudança de partido e ideologia de acordo com o partido de origem e destino dos deputados estaduais gaúchos eleitos em 1998 .....	53



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. REVISÃO DA LITERATURA.....	13
2.1 FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL.....	13
2.2 FIDELIDADE PARTIDÁRIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	21
2.3 FIDELIDADE PARTIDÁRIA E OS PARTIDOS POLÍTICOS.....	25
3. REFORMAS POLÍTICAS E A FIDELIDADE PARTIDÁRIA.....	33
3.1 AS TENTATIVAS DE REFORMA.....	33
3.2 A REFORMA POLÍTICA E OS PARTIDOS.....	38
4. FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL - LEGISLATURA 1999-2002.....	43
4.1 ORGANIZAÇÃO INTERNA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL.....	43
4.2 DEPUTADOS MIGRANTES – ANÁLISE DO COMPORTAMENTO POLÍTICO.....	46
5. CONCLUSÃO.....	54
6. REFERÊNCIAS.....	57



## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil vive hoje sua segunda experiência democrática. A primeira se iniciou em 1945 e foi interrompida por um golpe militar em 1964 que, por duas décadas, transformou a Presidência da República em um cargo privativo das Forças Armadas. A partir de 1985 o país voltou a viver sob o funcionamento de um regime democrático. Pode-se dizer que as características desejadas desse tipo de democracia são semelhantes às que Robert Dahl (1997) definiu para poliarquia. Segundo o autor, um regime será tanto mais poliárquico quanto maior for sua competição e maior for a sua inclusão, definindo competição como contestação pública e inclusão como participação, direito de votar e de ser eleito. Ou seja, o novo modelo democrático no Brasil deveria funcionar com condições iguais tanto para os grupos majoritários quanto minoritários e com uma competição aberta entre os atores envolvidos.

Entre os países que possuem um regime considerado como uma democracia, o Brasil sempre ocupou uma posição ímpar. Em nenhum outro país observa-se uma combinação entre presidencialismo, federalismo, multipartidarismo, bicameralismo, voto proporcional em lista aberta, dois tipos de sistema eleitoral e distritos de magnitude diferenciada. (ABRANCHES, 1988)

Nesse contexto, o atual sistema partidário brasileiro passou por três fases distintas. Nos primeiros anos, apresentou-se como um sistema de dois partidos e meio. Entre 1985 e 1990, teve início um processo de desconstrução da matriz bipartidária, resultando na criação de novos partidos no interior do Congresso Nacional. A segunda fase tem seu início no fim dos anos 1980 e na primeira metade dos anos 1990, com a criação e fusão de partidos em menor proporção, tomando forma a segunda experiência multipartidária brasileira. No lugar do bipartidarismo surgiu um multipartidarismo caracterizado, segundo Jairo Nicolau (1996), pela equalização das forças partidárias e pela presença de agremiações de porte médio. Por fim, na passagem dos anos 1990 para os anos 2000, Melo considera que “as evidências disponíveis permitem falar de uma estabilização apenas relativa do sistema partidário nacional. Nossos partidos (...) continuam institucionalmente frágeis” (MELO, 2006, p. 158).

O sistema partidário brasileiro tende a ser caracterizado como um sistema composto por um excessivo número de partidos políticos, sem enraizamento social e

com alto índice de fragmentação partidária. Os partidos seriam pouco coesos, indisciplinados e organizados fundamentalmente para atender interesses pessoais de alguns líderes (MAINWARING, 1991). No entanto, outros autores como Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995) afirmam haver chegado a conclusões totalmente em desacordo com as previsões feitas pelos autores que seguem a linha do acima citado. A literatura estaria equivocada ao apontar a fragilidade da estrutura partidária brasileira, estando o erro na pouca atenção prestada às regras e aos procedimentos que regulam o processo decisório no Legislativo e aos comportamentos daí decorrentes. Sem a configuração de um cenário de indisciplina e baixa fragmentação, Figueiredo e Limongi concluem que “os partidos políticos apresentam grau de coesão interna suficiente para tornar a ação do plenário previsível” (1995, p. 516).

Alterações institucionais ainda são necessárias no sentido de fazer com que o cenário que vem se construindo tome contornos mais nítidos. Na tentativa de compreensão do sistema partidário brasileiro, propomo-nos a estudar a fidelidade partidária (ver tabela 1), com o intuito de tornar mais claro o que motiva os políticos a utilizar a migração partidária como parte de uma estratégia de carreira política. Aqui podemos nos questionar por que os partidos se revelam frágeis e por que suas fronteiras se mostraram tão abertas à caótica movimentação dos parlamentares.

Tabela 1 – Número de deputados que mudam de partido por legislatura (%)

Tipo de deputado	Legislatura					Total (N)
	1983/1987	1987/1991	1991/1995	1995/1999	1999/2003	
Não-migrante	68,8	72,5	67,7	73,1	74,2	(2120)
Migrante	31,3	27,5	32,3	26,9	25,8	(852)
Total (N)	(528)	(560)	(620)	(621)	(643)	(2972)

Fonte: Melo, 2004, p. 65. (N): número total da soma das legislaturas.

Apesar das condições mais gerais, os políticos sempre tiveram a opção de permanecer no partido pelo qual, bem ou mal, se elegeram – e a maior parte assim procedeu. A ocorrência de troca de legenda não é algo óbvio. É preciso explicar sob que condições ela se mostrou vantajosa para o deputado. (MELO, 2004)

O objetivo deste trabalho consiste em estudar as causas, consequências e alternativas para a migração partidária no Brasil, analisando, como estudo de caso, a legislatura 1999-2002 na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e o comportamento dos deputados no que diz respeito à infidelidade partidária. Ou seja, o que leva o deputado a mudar de partido, o que contribui ou impede tal mudança; se o político, ao trocar de partido, beneficia-se da troca de partido e qual a consequência para o restante de sua carreira dentro da política; o efeito das mudanças para os partidos políticos enquanto instituições e a questão da representação; e, por fim, analisa as alternativas para tal questão, fazendo também um levantamento de algumas tentativas de Reforma Política já realizadas no país.

As hipóteses que serão testadas no decorrer do estudo são: a) a migração partidária, associada a estratégias de sobrevivência política e acesso a recursos de poder, ocorre porque os políticos estão sempre buscando maximizar suas chances na carreira; b) a permissividade da legislação, a baixa institucionalização do sistema partidário e a fragilidade institucional dos partidos políticos são fatores que induzem à infidelidade partidária.

No primeiro capítulo faremos uma revisão da literatura que trata do tema fidelidade partidária, inserida no contexto brasileiro, numa tentativa de definição do conceito, com suas características e peculiaridades. Também analisaremos e relação existente entre fidelidade partidária e representação política, no intuito de analisar até que ponto a migração partidária influencia na chamada “crise de representação” e qual a sua parcela de culpa nesse contexto. Por fim, estudaremos a relação entre infidelidade partidária e os partidos políticos, no sentido de partidos como organismos responsáveis pela disciplina e fidelidade dos parlamentares.

No segundo capítulo será tratado o tema da Reforma Política e a infidelidade partidária, analisando algumas das tentativas de mudança da legislação no sentido de punição ou não para os políticos migrantes e seus outros aspectos, e o posicionamento dos partidos em relação a essa questão. A Reforma Política sempre esteve presente na agenda do Congresso Nacional, desde a redemocratização. Desde o começo dos anos 1990 a reforma eleitoral passou a fazer parte da agenda de importantes segmentos do meio político brasileiro. Segundo Nicolau (2003), dois eventos contribuíram para tornar o tema tão importante: a crise dos dois maiores partidos (PMDB e PFL/DEM) no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990 e a discussão do plebiscito em 1993 sobre a forma e sistema de governo.

No terceiro capítulo será feita uma análise empírica da legislatura 1999-2002 na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, levando em conta os deputados que migraram durante este período, para estudar qual o sentido da mudança – situação/oposição -, se o deputado migrante foi reeleito e em qual espectro ideológico – direita/centro/esquerda – se deu a maior parte das migrações. Por fim, apresentamos as conclusões do trabalho.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

Antes de entrarmos no histórico da legislação sobre a infidelidade partidária no Brasil, analisaremos o que a literatura acadêmica já produziu a respeito do tema.

Com a promulgação da Constituição de 1988, várias pesquisas se desenvolveram no âmbito da Ciência Política no país, inclusive em relação às instituições políticas, que sofreram modificações em seus contornos. Os pesquisadores interessados na compreensão da nova democracia seguiram, predominantemente, uma abordagem teórica e empírica em suas produções acadêmicas.

### 2.1 FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL

A literatura acadêmica sobre o fenômeno da migração partidária no Brasil constitui um campo recente de pesquisa, mas relativamente bastante discutido. (Nicolau, 1996; Diniz, 2000; Melo, 2004; Marengo dos Santos, 2001, 2006; Freitas, 2008, Roma, 2007)

A mudança de partido passou a ocorrer em larga escala no Brasil a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 25, de maio de 1985, que, entre outros pontos, aboliu o instituto da fidelidade partidária, que fora introduzido pelo regime militar. A mudança de partido passou a ser livre, sem nenhuma exigência burocrática, bastando ao político comunicar à mesa diretora de sua Casa legislativa sua nova opção.

A novidade institucional permitiu uma reacomodação das elites políticas na segunda metade da década de 80 como resposta a fatores conjunturais. Longe de se limitar a esses movimentos reacomodativos, a migração partidária se manteria nas legislaturas seguintes e em proporção semelhante. Transformada em prática corrente, a mudança de partido acabou por dotar o atual período democrático brasileiro de mais essa peculiaridade. (MELO, 2000)

A expansão do multipartidarismo e a crise do PMDB, e, em menor medida, do PFL, contribuíram para incrementar a frequência nas trocas de legenda, convertendo esse comportamento em um fenômeno endêmico na dinâmica legislativa e nas carreiras políticas no Brasil (MARENGO DOS SANTOS, 2006). Utilizaremos a definição de migração partidária do mesmo autor:

“Migração partidária corresponde à estratégia individual de troca de partido, adotada por candidatos ou parlamentares, buscando incrementar suas oportunidades de carreira política. Pode ocorrer durante o mandato para o qual o representante tenha sido eleito ou, ainda, como infidelidade partidária registrada em algum ponto ao longo de sua carreira” (MARENCO DOS SANTOS, 2006, p. 183).

A magnitude desse fenômeno pode ser explicada por fatores de natureza estrutural e conjuntural. Até 2007, a legislação permitia aos políticos mudarem de partido sempre que julgassem conveniente, diferenciando-se do regulamento que vigorou durante o sistema bipartidário (expresso na ARENA e MDB) imposto pelo autoritarismo. A legislação atual foi modificada e é regulamentada pela Resolução-TSE nº 22.610/2007<sup>1</sup>. Se as leis previssem a perda de mandato como forma de punir a deserção, os parlamentares certamente manter-se-iam fiéis à sua legenda. (ROMA, 2007). Além disso, o sistema partidário brasileiro caracteriza-se, entre outras peculiaridades, pelo grande número de legendas que exigem somente uma formalidade para a afiliação em seus quadros.

Especialistas condenam as migrações partidárias porque elas alteram artificialmente a correspondência entre o número de votos conquistados pelos partidos e o número de cadeiras que estes ocupam, e porque dificultam que os políticos estabeleçam uma identidade partido/parlamentar e uma carreira sólida em uma sigla. Argumentam, ainda, que nas democracias a força dos partidos deve corresponder ao resultado que eles obtiveram nas urnas. Apesar do reconhecimento de que o voto em lista aberta facilita a falta de ligação entre os atores, os críticos consideram que as mudanças de filiação são um desrespeito à vontade dos eleitores.

Partindo da concepção na qual os regimes políticos contemporâneos recebem a designação de representativos na maior parte dos países, inclusive no Brasil, é necessário considerar o desenho institucional que permite e delimita o funcionamento democrático. Ainda que muito se discuta sobre uma aguda “crise dos partidos”, estes continuam a desempenhar o monopólio legítimo da representação política, seja na arena eleitoral, seja na formação do poder Legislativo e do Executivo. (PAULA, 2010)

---

<sup>1</sup> De acordo com a Resolução-TSE nº 22.610/2007, o partido político interessado pode pedir, na Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência da desfiliação partidária sem justa causa. Considera-se justa causa a incorporação ou fusão do partido, a criação de novo partido, a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal.



A partir dos estudos realizados sobre as votações nominais na Câmara dos Deputados, foi possível aos pesquisadores do tema afirmar que o processo decisório pode ser considerado estável, possuindo também certo grau de previsibilidade, além de altas taxas de disciplina partidária. Para Figueiredo e Limongi (1999), o argumento de que os partidos políticos são instituições frágeis estaria equivocado. Indo em outra direção, Melo (2004) amplia a discussão ao sugerir que a disciplina partidária não seria um indicador único sobre a coesão interna dos partidos políticos. O autor segue afirmando que a análise sobre os índices de migração partidária na Câmara dos Deputados fornece um caminho de observação sobre o vínculo entre deputados e partidos.

Para Samuels (1997), embora as instituições políticas e eleitorais do país pareçam engendrar carreiras legislativas longas, a rotatividade é relativamente alta no Brasil. O autor sustenta que isso é consequência da natureza da ambição política no país e do alto nível de competição decorrente das regras eleitorais. O principal enigma das eleições legislativas seria, então, a alta taxa de rotatividade e não a reeleição.

Outro ponto que deve ser observado quando se estuda a dinâmica política no Brasil é a relevância do quadro estadual e sua dinâmica institucional. Abordar o sistema político subnacional se torna importante quando é clara a diferença existente entre os estados no que diz respeito ao desenvolvimento do quadro partidário e também quanto aos resultados do processo decisório estadual<sup>2</sup>. (LIMA JR., 1997).

Os pesquisadores interessados em analisar o presidencialismo de coalizão<sup>3</sup>, base do sistema político brasileiro, enfatizaram, em sua maioria, variáveis explicativas intrínsecas ao “jogo político”, considerando como unidade de análise o desenho institucional do país.

Figueiredo e Limongi (1999), na tentativa de compreender o processo decisório no período pós-88, afirmaram que o sistema político brasileiro é dotado de condições de previsibilidade nos resultados das decisões e de um alto grau de governabilidade, contrariando algumas teses que previam um colapso do sistema. Em três diferentes governos, de José Sarney, de Fernando Collor e de Itamar

---

<sup>2</sup> Lima Jr. (1983) chamou a atenção, já na década de 80, para a existência de dinâmicas políticas próprias e diferenciadas nos estados brasileiros.

<sup>3</sup> O termo foi cunhado por Abranches (1988), para abordar o dilema de um sistema que combina presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional, como é o caso brasileiro.

Franco, os autores encontraram uma alta disciplina partidária nas votações (cerca de 90%). A estrutura de punições e recompensas existente no arranjo interno do Legislativo permite a coexistência de dois comportamentos: disciplina em plenário e troca de legenda.

O processo político efetivo demonstrou uma dinâmica distinta em relação aos sombrios prognósticos de iminente crise de governabilidade. As relações entre Executivo e Legislativo revelaram um contínuo predomínio governamental sobre o processo decisório congressual, associado à presença de coalizões partidárias razoavelmente estáveis e previsíveis. (MARENCO DOS SANTOS, 2006). A explicação se encontra principalmente no regimento interno da Câmara e suas prerrogativas constitucionais, e na relação Executivo-Legislativo.

O processo legislativo brasileiro funciona de forma centralizada, com um Executivo com amplos poderes de agenda e tendo sua agenda definida no circuito Legislativo/Mesa Diretora<sup>4</sup>/Colégio de Líderes<sup>5</sup>. Devido ao mecanismo do Colégio de Líderes, a negociação das políticas públicas de interesse do Executivo seria barganhada via lideranças partidárias e não individualmente com os deputados.

Segundo Figueiredo e Limongi:

“A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos do legislativo são os partidos e não os parlamentares” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p. 19-20).

Lima Jr. (1993) aponta que de 1979, com o fim do bipartidarismo, até a promulgação da Constituinte de 88, o surgimento de inúmeras siglas partidárias teria impulsionado as trocas de partido na Câmara dos Deputados, somada à não proibição da infidelidade partidária. No entanto, mesmo em um contexto de vínculos partidários frágeis e crise no sistema partidário, a existência de um grande número de alternativas e de uma legislação altamente permissiva poderia ser ignorada pelos congressistas, o que representou a opção da maioria. A ocorrência da troca de legenda não é, portanto, algo óbvio.

As causas apontadas pelos especialistas para as constantes trocas de legenda são múltiplas. Transformada em prática corrente, a mudança de legenda

---

<sup>4</sup> A Mesa Diretora agrega funções legislativas e administrativas.

<sup>5</sup> É um órgão institucional que permite aos líderes parlamentares contar com prerrogativas regimentais, sendo uma instância de deliberação parlamentar.

passou a vigorar como instrumento suplementar de modificação da correlação de forças no Congresso, com impacto diferenciado sobre o desempenho dos sistemas partidários estaduais, a constituição de coalizões governamentais e o grau de representatividade do sistema partidário nacional. (MELO, 2003)

Explicações para a infidelidade partidária entre os políticos costumam identificar como causas para tal comportamento a redução da incerteza associada à manutenção da carreira política, os incentivos oferecidos pelas regras eleitorais e os procedimentos que regulamentam o funcionamento interno das Casas Legislativas. Para Mainwaring (1991), a regra eleitoral de lista aberta teria estimulado a autonomia dos candidatos em relação aos seus partidos. Nessa direção, a combinação de lista aberta com uma elevada magnitude das circunscrições eleitorais aumentaria o potencial de competição intrapartidária, reduzindo o controle da liderança partidária sobre seus membros. (SHUGART; CAREY, 1992).

Segundo Nicolau (1996), as razões para a intensidade das mudanças de partido pelos parlamentares seriam três: 1) conflito de natureza ideológico-programática no seu partido de origem; 2) conflito de natureza pessoal no seu partido de origem; 3) maximização das oportunidades na carreira política. A explicação causal estaria na sobrevivência individual dos políticos, imersos num cenário de incerteza e onde os custos para realizar tal mudança são reduzidos.

As regras que passaram a reger o processo tanto eleitoral quanto partidário e legislativo no Brasil possibilitaram novas formas de ação aos congressistas. Melo (2003) enumera três pontos que possibilitam esse comportamento diferenciado. Em primeiro lugar por não punir com a perda do mandato a troca de partido. Como já foi citado anteriormente, a Emenda Constitucional 25, estabeleceu, entre outras coisas, a abolição do instituto da fidelidade partidária. Em segundo lugar, a legislação começou a possibilitar aos partidos: a) disputar eleições em qualquer nível de posse apenas do registro provisório<sup>6</sup>; b) chegar à Câmara sem precisar alcançar o quociente eleitoral legal<sup>7</sup>; c) ter acesso a recursos valiosos para a disputa eleitoral, mesmo sem nenhum traço de representação no Congresso<sup>8</sup>. O último aspecto que

---

<sup>6</sup> Até 1995, a exigência de que os partidos obtivessem registro definitivo no TSE para disputar eleições foi letra morta. O resultado foi um enorme número de solicitações de registro ao TSE.

<sup>7</sup> Reintrodução da permissão para as coligações eleitorais nas eleições proporcionais, provocando um aumento no número de partidos com cadeiras no Congresso.

<sup>8</sup> Acesso a recursos públicos, em especial ao rádio e à televisão. Partidos sem representação no Congresso, ou que viessem a adquirir cadeiras ao longo da legislatura, tinham garantido espaço de divulgação.

pode ainda ser apontado como exercendo influência sobre a migração partidária é a ampliação dos poderes legislativos do presidente e a centralização, nas mãos dos líderes partidários, dos trabalhos do Congresso.

Em um Congresso onde a possibilidade de o deputado exercer influência individual é quase nula, tanto sobre a agenda quanto sobre o ritmo dos trabalhos legislativos, e a distribuição dos recursos se encontra nas mãos de um pequeno grupo de líderes, a disciplina nas votações tem certo preço e ao parlamentar interessa estar em uma posição onde possa cobrá-lo. Para Melo (2003):

“Isso significa que um grande contingente de deputados passou a ter à sua disposição dois caminhos: *ou seguir o líder ou procurar outro, situado em melhor posição trocando, com este objetivo, de partido*. A rota a ser seguida dependia da possibilidade de sucesso na busca do almejado “naco de patronagem”. (MELO, 2003, p. 329)

O raciocínio desenvolvido pelo autor leva em conta que o deputado: a) age sob o imperativo da sobrevivência política ao tomar suas decisões; b) enfrenta um cenário de acentuada incerteza quando ao futuro de sua carreira política; c) pode alterar sua trajetória partidária sem maiores custos. É razoável esperar que o deputado veja na mudança de partido uma oportunidade de maximizar suas chances de sucesso na carreira.

Melo (2004) trabalha com a dimensão *macro* e *micro* do fenômeno em questão. Quanto à primeira dimensão, afirma que a própria estrutura institucional do país seria uma espécie de estímulo para a mudança de partido. Como já salientado, ao se deparar com a reduzida possibilidade de ação na Câmara dos Deputados, é racional ao parlamentar procurar outro líder que lhe propicie mais benefícios. Não existe, também, nenhum tipo de punição ao político migrante, fator que contribui para o incremento das taxas de infidelidade.

Em relação à dimensão que investiga o parlamentar individualmente, ou seja, a *micro*, o autor sugere que no momento de decidir seu futuro, o representante coloca no seu cálculo uma possível troca de legenda, citando evidências de três tipos que ajudam a corroborar o argumento: a) nas três legislaturas da década de 90 as mudanças partidárias ocorreram seguindo o calendário da competição político-eleitoral; b) deputados *com acesso*<sup>9</sup> no Legislativo migraram proporcionalmente

---

<sup>9</sup> Os deputados considerados com acesso cumpriram pelo menos um dos requisitos: participaram da mesa diretora na condição de titulares; integraram o colégio de líderes; presidiram alguma comissão

menos se comparados com os deputados *sem acesso*; c) o sentido das migrações foi rumo à base governista, exceto quando o presidente apresentou impopularidade (a relação entre popularidade do presidente e disciplina partidária no Brasil ainda é baixa se comparada com a verificada em outros países).

Partindo dessas evidências, o autor afirma que o que explica as migrações é a racionalidade do parlamentar em reacomodar-se no interior do Legislativo.

Segundo Marengo dos Santos (2006), a principal consequência institucional da defecção partidária, quando ocorre durante o mandato parlamentar, implica uma alteração na correspondência entre votos e cadeiras, violando uma regra básica da representação política, de que a distribuição de preferência dos eleitores constitua uma condição que define as oportunidades de acesso a postos públicos. Devemos lembrar que são poucos os candidatos que concorrem às cadeiras legislativas e obtêm votos nominais em número igual ou maior ao quociente eleitoral<sup>10</sup>, garantindo sua eleição com seus próprios votos. O parlamentar, deste modo, quando troca de legenda, viola a distribuição de poder político entre os partidos, tal como determinada inicialmente pelos eleitores. O impacto sobre a representação partidária tem se revelado mais significativo do que o decorrente da ação dos fatores ligados à legislação eleitoral.

Além dessa, duas outras consequências negativas podem ser observadas em relação à migração partidária, seja no decorrer do mandato ou ao longo da carreira política. Infidelidade partidária revela que os partidos não são uma condição indispensável para a geração de oportunidades de carreira. Quando se pode trocar de partido e assim mesmo alcançar uma reeleição ou a mobilidade nos cargos políticos, é indício de que a fidelidade partidária possui pouco valor na definição de estratégias da elite política. Ou, ainda, que os insumos para a maximização de carreiras são obtidos junto a outras agências às quais se asseguram lealdades preferenciais. (MARENCO DOS SANTOS, 2006).

Nesse sentido, Nicolau (2002) nos mostra que o fenômeno da troca de legenda implica, também, no incremento do custo da informação e de monitoramento para os eleitores sobre reputações partidárias, dificuldade potencializada pelo grande número de partidos e candidatos. Ao mudar de partido, o

---

permanente na Câmara; compuseram o ministério ou fizeram parte do secretariado em seu estado de origem.

<sup>10</sup> Relação entre o número de votos válidos e as vagas em disputa.

representante insere custo adicional para a geração de identidades partidárias, já que esse comportamento torna mais difícil a conversão da reputação pessoal em reputação partidária.

O número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados passou de 2,4 nas eleições de 1982 para 7,1 nas eleições de 1998, e a migração partidária foi decisiva para que isso ocorresse, principalmente na década de 1980. Esse aumento fez com que os presidentes eleitos na década de 1990 precisassem aumentar o número de partidos em suas coalizões. Para conseguir sustentação parlamentar numericamente próxima à de José Sarney, que contava com o apoio de dois partidos, Fernando Henrique Cardoso teve que agregar cinco legendas (MELO, 2003). Torna-se problemática a compatibilização dos objetivos do governo e os de cada partido considerado individualmente.

O impacto das mudanças sobre os sistemas partidários estaduais se verifica no sentido de que nos estados onde as trocas foram mais intensas, o sistema partidário mostrou-se incapaz de organizar a competição eleitoral de maneira a revelar alguma regularidade e previsibilidade aos resultados. A migração funcionou como fator desestabilizador no interior da competição política. Unidades subnacionais possuem tradições e formatos de competição próprios (LIMA JR., 1983), configurando diversas estruturas de oportunidade para a mobilidade política.

Nesta direção, Marengo dos Santos (2006) afirma que:

“Assim, quando o fenômeno da fidelidade partidária é desagregado longitudinalmente e, ainda, por unidades da Federação, torna-se possível observar discrepâncias existentes em sua expressão segundo diferentes estados, submetidos, como se sabe, à mesma fórmula eleitoral, sugerindo que os efeitos eventualmente provocados pelo ordenamento eleitoral não parecem homogêneos.” (MARENCO DOS SANTOS, 2006, p. 182)

A constatação do impacto das trocas de legenda sobre a representação eleitoral leva a proposições de mudanças nas regras eleitorais, buscando soluções para o problema. Melo (2003) apresenta duas alternativas para a questão: a primeira, mais difícil de ser aprovada, seria a instituição de uma norma que punisse com a perda do mandato o abandono voluntário da legenda, a não ser no caso da criação de um novo partido. A segunda alternativa seria mais simples, bastaria ampliar de um para quatro anos o prazo de filiação partidária exigido para candidatos a cargos públicos.

A substituição da representação proporcional pela fórmula distrital mista<sup>11</sup> e a introdução de listas preordenadas são outras alternativas lembradas. No procedimento eleitoral em lista fechada os partidos definem antes da eleição a ordem dos candidatos em uma lista. As cadeiras que o partido conseguir vão para os primeiros nomes. Esse mecanismo configura uma situação em que a oportunidade de eleição para um candidato depende da posição que ele ocupa no ordenamento da lista. Acredita-se que essa mudança represente um reforço ao poder dos dirigentes partidários, já que estes têm condição privilegiada para atribuir a posição dos candidatos na lista.

As propostas relativas ao tempo de filiação partidária também aparecem como alternativa para inibir a troca de partido. A definição de um intervalo de tempo mínimo de filiação deve orientar-se “por um ponto ótimo entre a geração de custos capazes de inibir a adoção de estratégias de infidelidade e o risco potencial de congelamento do sistema partidário.” (MARENCO DOS SANTOS, 2006, p. 186)

Transformada em prática comum e ocorrendo em escala significativa, a mudança de partido vem introduzindo uma certa instabilidade no interior do Legislativo, criando obstáculos à consolidação do sistema partidário, comprometendo a representatividade do sistema político e contribuindo para aumentar o desgaste dos partidos como instituições.

## 2.2 FIDELIDADE PARTIDÁRIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Neste ponto exploraremos a relação entre as migrações partidárias e a representação política. Desde que foi “posta em prática”, a representação tem sido objeto de inúmeras controvérsias e acirrados debates. Vamos nos basear na definição de Anastasia e Nunes (2006) para definir representação política:

“O conjunto de relações estabelecidas entre os cidadãos e os governantes eleitos. Os primeiros são, nas democracias, os sujeitos detentores de soberania política e a utilizam para autorizar outros, os governantes, a agirem em seu nome (...) Os cidadãos são os mandantes, os governantes os mandatários, estejam no Poder Executivo – presidente,

---

<sup>11</sup> Neste sistema a metade das vagas para os parlamentos é distribuída pela regra proporcional e a outra metade, pelo sistema distrital. O eleitor tem dois votos para cada cargo: um para a lista proporcional (lista fechada) e outro para a disputa em seu distrito. O Estado é dividido em distritos eleitorais.

governador, prefeito – ou no Poder Legislativo - senadores, deputados federais, deputados estaduais ou vereadores”. (ANASTÁSIA; NUNES, 2006, p. 17)

Segundo Robert Dahl (1997), foi a criação da representação que permitiu a vigência da democracia nas sociedades atuais, que são complexas e heterogêneas, compostas por milhões de pessoas e identidades coletivas. Se houver grande correspondência entre o sistema partidário eleitoral e o sistema partidário parlamentar, tanto mais representativo será o sistema político.

Nas democracias representativas, umas das mais importantes funções dos parlamentares são fiscalizar e legislar. É a eles que cabe a responsabilidade de representar o interesse dos cidadãos e a tarefa de monitorar o Poder Executivo, garantindo, assim, que as políticas se transformem em resultados concretos.

Lima Jr. (1993) aponta que a composição das Casas legislativas seria resultado da excessiva liberdade da legislação eleitoral e partidária, que não pune os comportamentos individualistas. Os partidos adquirem, assim, um caráter de algo descartável e o grande número destes no Congresso põe em xeque a representatividade do sistema e a legitimidade do próprio Congresso. Mas se partimos do pressuposto de que a importância de se assegurar uma melhor representatividade está na questão da delegação de poderes a um representante, a representatividade do Legislativo será abalada porque este não consegue fazer com que os interesses que ele representa sejam atendidos.

A solução apresentada pelo o método representativo, porém, causou novos problemas relacionados: a) à natureza dos laços que unem representantes e representados; b) à capacidade de os segundos exprimirem suas preferências perante os primeiros e fiscalizarem as suas ações; e c) à capacidade e vontade de os representantes agirem efetivamente em nome dos cidadãos e na defesa de seus interesses.

O sistema eleitoral brasileiro provoca, para Melo (2004), distorções entre o conjunto de preferências dos eleitores e a efetiva distribuição de cadeiras entre os partidos. Com a troca de legenda, várias cadeiras são postas “fora do lugar”, comprometendo a proporcionalidade entre votos e postos legislativos recebidos pelos partidos, provocando o que se costuma chamar de crise de representatividade. O autor enumera três aspectos da legislação eleitoral que contribuem para o caso: a) exclusão dos partidos que não tenham alcançado o quociente eleitoral estadual



da disputa pelas sobras; b) a permissão para a realização de coligações parlamentares; e c) não observância de critérios de proporcionalidade na distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados entre os colégios eleitorais estaduais – o que favorece os estados menos populosos.

A distância entre os votos dos eleitores e a distribuição de cadeiras na Câmara, como ressaltado acima, continua a aumentar após o início de cada legislatura, resultado da infidelidade partidária praticada pelos parlamentares, e sem que haja a interferência do eleitor. A migração partidária está ligada, portanto, aos outros fatores que contribuem para diminuir o grau de representatividade do sistema político no país.

O impacto da mudança de partido sobre a representação partidária na Câmara, entre 1982 e 1998, foi significativamente maior do que aquele provocado pelos fatores que se referem à legislação eleitoral. Para ilustrar tal afirmação, partimos dos resultados apresentados por Melo (2004), onde o autor apresenta o Índice de Desproporcionalidade (D) – que mede a diferença entre o percentual de votos e cadeiras em uma determinada eleição.

Tabela 2 – Índice de Desproporcionalidade (D) para as eleições de 1982, 1986, 1990, 1994 e 1998

Ano de referência	Índice de Desproporcionalidade (D)
1982	5,9
1986	11,8
1990	10,0
1994	8,5
1998	7,4

Fonte: Melo, 2004, p. 155.

A proporção de deputados que muda de partido funciona como um indicador de quanto a representação efetivada durante a legislatura se afastou da

representação eleita, reforçando o argumento de que a representatividade dos partidos na Câmara é questionável.

A violação da vontade dos eleitores ocorreria porque, no Brasil, o voto é partidário e pessoal. Daí surge a questão do pertencimento do mandato. O mecanismo eleitoral concede o mandato ao parlamentar ou ao partido? O sistema eleitoral brasileiro, por ser um sistema de lista aberta, em que os votos nas urnas que definem quem ocupa as cadeiras, põe em dúvida essa questão.

Apesar de o papel dos partidos estar indissociável na relação representante/representado, nas democracias representativas tal papel aparece apenas nas entrelinhas do debate teórico sobre a representação política. (FREITAS, 2008) A questão que vincula, então, a troca de legenda com a representação política é a quem pertence o mandato. Ao parlamentar ou ao partido? Para a autora, a legislação eleitoral, ao deixar na mão do eleitor o ordenamento dos eleitos, cria uma situação ambígua em que não é possível definir a quem pertence o mandato, mesmo olhando somente para o sistema eleitoral. Nas palavras de Freitas, “mesmo que se tome a questão da representação apenas pelas regras de conversão de cadeiras em votos, não se pode afirmar que o mandato pertence ao partido” (FREITAS, 2008, p. 40).

A independência do representante na relação com o representado surge juntamente com a concepção de que este representa e deve decidir pela nação. Para Sartori (1962), quando o representante possui demasiada autonomia a relação de representação passa a ser ameaçada, porque a independência excessiva deste põe em xeque a questão da representatividade dos que realizam o papel de representantes e do sistema como um todo. A questão da representatividade, quando colocada dessa forma, não diz respeito à distribuição de cadeiras entre os partidos, mas sim com a correspondência entre o interesse do representado e as decisões tomadas pelos representantes.

Uma interpretação alternativa sobre o pertencimento do mandato pode ser a de que o mandato pertence a quem o concede. Em uma democracia representativa, por definição, o cidadão que tem o poder de reafirmá-lo ou revogá-lo, sendo o mandato pertencente a ele. Mas o mandatário sempre terá a possibilidade de agir, com os poderes que lhe foram delegados, sem muita consideração pelas expectativas dos eleitores, tendo este eleitor, efetivamente, pouco controle sobre

como o mandato é exercido. A maneira de punir o mandatário que não responder aos seus interesses é não o reelegendo.

Os partidos políticos nesse cenário funcionam como um canal entre o eleitor e o representante. Seu papel é organizar o processo eleitoral, selecionando os candidatos e simplificando as informações para a população, que dessa maneira pode analisar seu candidato através da plataforma partidária. Sartori acredita que a inserção do partido, no entanto, complexifica essa relação. Uma vez que os partidos tenham meios para coagir seus membros a seguirem as diretrizes partidárias, o parlamentar perde a autonomia para mudar sua opinião quando julgar necessário, o que poria em xeque a autonomia do representante eleito.

Os procedimentos responsáveis por distorções na representação, tais como número máximo e mínimo de legisladores por estado da Federação e coligações para eleições proporcionais deveriam ser alterados, (ANASTÁSIA; NUNES, 2006) além da punição para migração partidária, que causa uma distorção na correspondência entre o número de cadeiras que cada partido obtém na eleição e os votos depositados nas urnas, e a definição, pela legislação eleitoral, do pertencimento do mandato aos partidos, com o objetivo de tornar a competição entre atores mais ideológica e menos personalista.

Repensar a representação é um desafio que se coloca para aprofundar a democracia brasileira na atual perspectiva de uma democracia política e cidadã.

### 2.3 FIDELIDADE PARTIDÁRIA E OS PARTIDOS POLÍTICOS

Oliveira (2004) discorre em seu trabalho sobre o estatuto jurídico da fidelidade partidária, analisando o tema dos partidos políticos à luz da Constituição de 1988 e da Lei dos Partidos. Indo nesta direção, apresentaremos alguns pontos tratados pelo autor e a relação entre partidos e fidelidade partidária. A Constituição de 1988 possui um capítulo inteiro destinado aos partidos políticos. Trata-se do Capítulo V, cujo artigo 17 é reproduzido a seguir:

“Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime

democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros e de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.“

Está claro que a instituição a que compete regular a disciplina e fidelidade partidárias é o próprio partido. O artigo 23 da Lei dos Partidos define que *a responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido*, indo ao encontro da Constituição e conferindo ao partido autonomia sobre sua organização, funcionamento e disciplina interna.

Nesse sentido, o artigo 25 da Lei dos Partidos determina que *o estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto e funções que exerça em decorrência de representação e da proporção partidária, na respectiva Casa legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários*. A fidelidade às diretrizes partidárias decorre, novamente, do estatuto do partido.

O ponto a ser desenvolvido, tratado no trabalho de Melo (2004), é que as migrações partidárias têm algo a dizer sobre o vínculo entre os partidos e seus membros no Legislativo, permitindo, em função da magnitude e persistência do fenômeno, questionar a coesão das bancadas partidárias. Citando o autor referido:

“Aceitando a premissa de que faz sentido analisar o Congresso brasileiro pelo ângulo da ideologia, duas hipóteses podem ser formuladas no que se refere à migração partidária. A primeira diz que deputados eleitos por partidos de direita tenderão a migrar em maior proporção do que os de esquerda. A segunda afirma que o deputado migrante tenderá a procurar

um partido situado o mais próximo possível, do ponto de vista da ideologia, daquele pelo qual foi eleito.” (MELO, 2004, p. 98)

Os partidos de esquerda como organizações são dotados, em sua maioria, de uma orientação mais programática e os de direita dotados de uma característica mais eleitoral. A possibilidade de que os políticos pertencentes aos partidos situados à esquerda do espectro ideológico possam se beneficiar de estratégias eleitorais coletivas desenvolvidas pelos partidos é um fator que conta na hora do cálculo para a troca de legenda. Esses parlamentares teriam maior necessidade da estrutura partidária do que seus adversários, tendo em vista suas chances eleitorais.

Tabela 3 – Mudança de partido por ideologia por legislatura e para todo o período  
(%)

Tipo de deputado	Legislatura							
	1983/1987				1987/1991			
	Esquerda	Centro	Direita	Total (N)	Esquerda	Centro	Direita	Total (N)
Não-migrante	80,0	95,3	43,5	(363)	83,9	63,5	82,8	(406)
Migrante	20,0	4,7	56,5	(165)	16,1	36,5	17,2	(154)
Total (N)	(35)	(233)	(260)	(528)	(56)	(301)	(203)	(560)
Tipo de deputado	Legislatura							
	1991/1995				1995/1999			
	Esquerda	Centro	Direita	Total (N)	Esquerda	Centro	Direita	Total (N)
Não-migrante	80,9	81,6	54,0	(420)	80,2	77,4	66,2	(454)
Migrante	19,1	18,4	46,0	(200)	19,8	22,6	33,8	(167)
Total (N)	(115)	(196)	(309)	(620)	(126)	(226)	(269)	(621)
Tipo de deputado	Legislatura				Para todo o período			
	1999/2003				1983/2003			
	Esquerda	Centro	Direita	Total (N)	Esquerda	Centro	Direita	Total (N)
Não-migrante	87,8	76,7	63,7	(477)	83,1	77,9	61,1	(2092)
Migrante	12,2	23,3	35,3	(166)	16,9	22,1	38,9	(846)
Total (N)	(147)	(227)	(269)	(643)	(480)	(1182)	(1310)	(2972)

Fonte: Melo, 2004, p. 100.

Levando em conta os dados apresentados na tabela acima, podemos notar que a intensidade da migração é maior à direita do que à esquerda. Mas não

podemos deixar de notar o fato de que os índices de migração encontrados para a esquerda foram significativos e muito semelhantes aos encontrados para os partidos de centro, quando seria de se esperar que houvesse uma transição mais clara entre os campos ideológicos.

Tabela 4 – Mudança de partido e ideologia levando em conta o partido de origem e de destino dos deputados (1985/2002)

Ideologia do partido de origem	Ideologia do partido de destino			Total (N)
	Esquerda	Centro	Direita	
Esquerda	20	32	29	(81)
Centro	49	90	121	(260)
Direita	18	112	381	(511)
Total (N)	(87)	(234)	(531)	(852)

Fonte: Melo, 2004, p. 102.

Os dados da tabela nos apresentam evidências de quão diferenciado foi o impacto do fenômeno migratório no interior do sistema partidário. O reduzido número de deputados que cruza a “fronteira” entre os blocos ideológicos corrobora a afirmação de que as migrações tenderiam a se concentrar no interior dos campos ideológicos, quais sejam esquerda/centro/direita. Outro dado apresentado na tabela é que o grau de coerência das migrações parece diminuir à medida que se passa da direita para a esquerda. O contraste entre o comportamento dos migrantes de direita e esquerda é significativo: enquanto 35,8% dos que trocam de partido na esquerda cruzam o espectro ideológico, na direita realizam esse percurso apenas 3,5% dos parlamentares. À direita a troca de legenda se dá com mais intensidade, mas existe maior coerência entre os partidos de origem e destino. À esquerda migra-se menos, mas a migração se dá de forma mais incoerente.

Uma comparação entre os índices de migração encontrados, de um lado, para os partidos considerados como os pequenos partidos da esquerda e o PT; e o PSB e o PDT, de outro, “mostra que a esquerda parlamentar brasileira pode ser dividida em dois blocos, pelo menos no que se refere ao vínculo existente entre as organizações partidárias e os deputados eleitos para a Câmara” (MELO, 2004, pág.

106) Para os primeiros vemos um índice de deserção de 3,9% e 6,2%, respectivamente, enquanto os segundos revelam um índice de deserção de 27,5% e 31,3%.

Quanto aos partidos do centro, os migrantes eleitos tiveram como destino preferencial a direita do espectro – 46,5% dos deputados fizeram essa opção, enquanto 18,8% foram para a esquerda.

Por fim, podemos destacar dois padrões distintos de troca de legenda à direita. Se comparado com os demais partidos pertencentes a este campo, o PFL apresenta taxas de deserção relativamente baixas. Enquanto o restante dos partidos apresenta uma taxa de 48,3% de deserção, no PLF os eleitos que abandonaram a sigla representam 23,0%. O pertencimento a uma ou outra legenda, desde que situada à direita do quadro partidário, parece não ter um significado além da busca de uma legenda que viabilize a chegada ao poder e sustente uma carreira política.

Discordando da tese de Figueiredo e Limongi (1995) de que os partidos brasileiros podem ser considerados coesos, Melo argumenta que bancadas que perdem tantos deputados, como podemos observar na tabela apresentada acima, dificilmente poderiam ser consideradas coesas. O fato de um partido ser classificado como mais disciplinado nas votações em plenário do que outro não significa que a sua bancada tenha se mantido mais estável. O comportamento disciplinado no interior do Legislativo depende, na maior parte das vezes, de mecanismos institucionais externos aos partidos, e os dois comportamentos podem existir simultaneamente em função da estrutura de punições e recompensas presente no arranjo interno do Legislativo brasileiro. Menor coesão partidária conduz ao reforço do Executivo, o que por sua vez amplia a heterogeneidade partidária através do incentivo ao trânsito interpartidário. Aqui novamente entra a questão da racionalidade da escolha e de comportamentos capazes de maximizar as chances de o parlamentar sobreviver politicamente.

Quando o partido significa apenas um instrumento que o parlamentar utiliza para a obtenção de uma cadeira na Câmara, não existe consenso acerca da organização. Para o deputado que migra, a legenda abandonada faz parte do seu passado. Mas, por outro lado, se a mudança de partido é entendida como estratégia de maximização das chances na carreira, a lealdade também pode ser. “Congressistas que têm acesso a recursos de poder a partir do seu mandato apresentam reduzida taxa de migração” (MELO, 2004, p. 116)

Bancadas coesas, portanto, não se constroem tão facilmente. São construídas com o tempo e a oferta de incentivos, coletivos e seletivos, que possibilitam ao parlamentar construir um padrão de carreira política partidária. Um indicador da existência de uma estrutura organizacional capaz de propiciar essa carreira é o tempo de filiação partidária. Supõe-se que o tempo de filiação possa indicar algumas evidências sobre a consistência das relações estabelecidas em cada legenda. Como afirma Marengo dos Santos (2001):

“Valores elevados (para o tempo de filiação) identificam a existência de uma espécie de estágio probatório, como condição para que o aspirante a um posto parlamentar possa resgatar o investimento realizado sob a forma de dedicação e lealdade às tarefas partidárias, deferência às suas lideranças, progressão na hierarquia interna, relações firmadas e convertidas em arregimentação de suporte eleitoral” (MARENCO DOS SANTOS, 2001, p. 12)

Assim, parece plausível que os partidos cujas bancadas eleitas possuam maior tempo de filiação partidária prévia sejam menos prejudicados pelo fenômeno da troca de legenda.

Tabela 5 – Tempo de filiação partidária prévia por ideologia para os deputados eleitos à Câmara dos Deputados em 1994 e 1998 (%)

Tempo de filiação partidária prévia	Ideologia do partido pelo qual foi eleito			Total (N)
	Esquerda	Centro	Direita	
Até 4 anos	18,8	40,2	52,1	(430)
De 4 a 8 anos	14,8	21,1	21,8	(206)
Mais de 8 anos	66,4	38,7	26,1	(390)
Total (N)	(223)	(256)	(547)	(1026)

Fonte: Melo, 2004, p. 119.

Os dados mostram que o peso dos novatos aumenta à medida que se passa da esquerda para a direita, o inverso ocorrendo quando se trata dos deputados com mais tempo de filiação. Para os partidos de esquerda, 66,4% dos deputados eleitos nas duas legislaturas estavam há mais de oito anos em seus partidos. Para os



deputados eleitos pela direita, o percentual dos que estavam há mais de oito anos filiados a um mesmo partido cai para 26,1%, sugerindo que na direita a carreira política tem menos importância do que na esquerda, tendo o partido uma importância utilitária. Estar em um partido e não em outro se explica simplesmente pela combinação de fatores vinculados à sua viabilidade eleitoral.

Outro critério sob o qual deve ser avaliada a troca de legenda é o impacto sobre as chances de reeleição do político migrante. Para o parlamentar, em um contexto em que a escolha eleitoral é personalizada, o que importa mais são as condições que o novo partido irá lhe proporcionar na disputa eleitoral - como recursos eleitoralmente utilizáveis - e não tanto o novo partido em si. Porém, dadas as condições em que se realizam as disputas eleitorais no país, nada garante que a nova opção partidária irá melhorar o desempenho do parlamentar nas urnas.

**Tabela 6 – Desempenho eleitoral e migração partidária para os titulares que se recandidataram em cada uma das legislaturas e para todo o período**

Desempenho eleitoral	Legislatura					
	1983-1987			1987-1991		
	Migrante	Não-migrante	Total (N)	Migrante	Não-migrante	Total (N)
Reeleito	52,7	60,2	(180)	43,3	59,7	(178)
Não reeleito	47,3	39,8	(135)	56,7	40,3	(153)
Total (N)	(129)	(186)	(315)	(120)	(211)	(331)
Desempenho eleitoral	Legislatura					
	1991-1995			1995-1999		
	Migrante	Não-migrante	Total (N)	Migrante	Não-migrante	Total (N)
Reeleito	53,8	66,8	(219)	59,6	73,7	(269)
Não reeleito	46,2	33,2	(132)	40,4	26,3	(116)
Total (N)	(119)	(232)	(351)	(104)	(281)	(385)
Desempenho eleitoral	Legislatura					
	1999-2003			1983-2003		
	Migrante	Não-migrante	Total (N)	Migrante	Não-migrante	Total (N)
Reeleito	56,7	77,3	(267)	53,0	68,5	(1113)
Não reeleito	43,3	22,7	(106)	47,0	31,5	(642)
Total (N)	(104)	(269)	(373)	(576)	(1179)	(1755)

Fonte: Melo, 2004, p. 129.

Nos dados apresentados percebe-se que deputados que mudam de legenda apresentam um desempenho eleitoral inferior aos demais em todas as legislaturas. Considerando todo o período presente da tabela, temos que 53% dos deputados que migram e buscam a reeleição têm sucesso, enquanto 68,5% dos não-migrantes são reeleitos. Mas essa diferença nas taxas de reeleição entre os dois tipos de deputado não é grande o suficiente para que se possa falar em uma atitude punitiva por parte dos eleitores em relação aos políticos infiéis. (MELO, 2004) Pelo que podemos perceber, as mudanças de partido, analisadas conjuntamente, não melhoram nem pioram significativamente as chances de sucesso do parlamentar.

Porém, se levarmos em conta as taxas de migração associada à ideologia, o cenário muda. Os custos da migração são maiores para deputados oriundos de partidos de esquerda, já que estes deixariam de beneficiar-se das estratégias eleitorais coletivas no seu partido, do que para os provenientes da direita. Entre os não-migrantes, as taxas de reeleição são muito parecidas. Por outro lado, entre os deputados migrantes temos um contraste nítido: enquanto 28,8% dos deputados esquerdistas conseguem se reeleger, 58,8% da direita o fazem. (MELO, 2004).

Outra questão estudada diz respeito à eficácia das migrações vinculadas ao sentido conferido pelo deputado (governo ou oposição). Segundo os dados apresentados pelo autor, as migrações para o governo, ou para o interior de sua base, parecem envolver menos riscos do que as realizadas para partidos de oposição. As taxas de reeleição para as migrações de caráter governista ficam em torno de 63,4%, enquanto para as migrações não-governistas a taxa mostra-se mais baixa, mas a maior parte das trocas se dá entre partidos de oposição.

Pelos dados apresentados, percebe-se que as mudanças de partido, vistas conjuntamente, não melhoram nem pioram de forma significativa as chances de reeleição do parlamentar. A não ser quando se abandona um partido situado à esquerda do espectro ideológico, onde custo da mudança revela-se alto.

Sob um contexto de informação incompleta, incerteza e risco de ação não cooperativa, a possibilidade de movimentos concertados parecem depender quase exclusivamente de incentivos seletivos e mecanismos de sanção, controlados, via de regra pelo Poder Executivo. (MARENCO DOS SANTOS, 2001)

A não ser que novas regras sejam estabelecidas, a tendência é que o sistema partidário brasileiro continue a conviver com a contradição de disciplina em plenário e mudança de legenda sempre que o parlamentar julgar necessário.

### 3. REFORMA POLÍTICA E FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A Reforma Política sempre esteve presente na agenda do Congresso Nacional desde a redemocratização em 1946. Na nova fase de redemocratização, a partir de 1985, algumas modificações políticas foram adotadas, como a abertura para novos partidos, a redução facultativa da idade eleitoral de 18 para 16 anos e os votos brancos contados como inválidos. (FLEISCHER, 2004). Neste capítulo abordaremos a questão das tentativas de Reforma Política e sua relação com a infidelidade partidária.

#### 3.1 AS TENTATIVAS DE REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO E A FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A reforma política tem sido um assunto quase restrito à atividade parlamentar, e conseqüentemente partidária, levando alguns a questionar a eficácia e legitimidade diante da opinião pública.

É consenso entre os estudiosos que a infidelidade partidária é uma das maiores debilidades do sistema eleitoral brasileiro. Admite-se a facilidade com que os candidatos se elegem por um partido ou coligação e depois abandonam o compromisso assumido com suas legendas, gerando um sistema proporcional desequilibrado.

Durante os quase 60 anos de tentativas de reformas políticas, quatro pontos com grande impacto na Câmara dos Deputados ficaram de fora, embora tivessem sido debatidos durante a Assembléia Nacional Constituinte em 1987-1988: a) fidelidade partidária; b) financiamento de campanhas eleitorais; c) sistema de eleição proporcional; d) coligações partidárias.

As Constituições da República de 1891, 1934, 1937 e 1946 não incluíam em seus textos pontos relativos à fidelidade partidária. Já a Constituição de 1967 incluiu na sua redação, no inciso V, do art. 19, o instituto da disciplina partidária. Foi, porém, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, à Constituição Federal de 1967 que deu status constitucional ao instituto, transformando o art. 149 em art. 152, com a seguinte redação (SILVA; PAIVA, 2005):

“Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito”.

Na Constituição de 1967 foi mantida a perda de mandato para os migrantes, com uma abertura somente para aqueles que se desligassem do partido pelo qual foram eleitos para participar da constituição de um novo partido político. Porém, com a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, a fidelidade partidária e a sanção prevista no parágrafo do art. 152 da referida Carta foram retirados do texto constitucional. (SILVA; PAIVA, 2005)

Na atual Constituição da República, a fidelidade partidária volta a figurar, no inciso 1º do art. 17, mas não é prevista qualquer punição decorrente da infidelidade partidária, remetendo a questão aos estatutos dos partidos políticos.

Do ponto de vista jurídico, o tema precisa ser discutido, já que a Constituição de 1988 estabelece a filiação partidária como condição de elegibilidade.

A crise política tornou evidente a necessidade de revisão das atuais regras em relação ao tema. É preciso refletir sobre as consequências da troca de legenda pelos parlamentares que obtiveram mandato, fato que constitui como já mencionado no presente trabalho, uma violação à vontade do eleitor e um “falseamento grotesco do modelo de representação popular pela via da democracia de partidos”. (MENDES, 2008, p. 81).

Em 1999, quando se imaginava que seria votada uma norma para coibir as migrações, o número de trocas de partido superou o registrado no primeiro ano das legislaturas anteriores. Realizadas as primeiras migrações, logo após a posse dos que foram eleitos, o país assistiu a uma corrida aos parlamentares “disponíveis”, sob a tutela dos líderes das bancadas governistas, interessados em aumentar seu poder nas negociações internas. (MELO, 2004).

Em 1995 foi criada uma Comissão Especial, pelo então presidente José Sarney, para estudar a Reforma Político Partidária, que apresentou seu relatório final em 1998. No Senado foram discutidas, além de regras de fidelidade partidária, restrições à divulgação de pesquisas eleitorais pela imprensa, instituição do voto facultativo, manutenção do segundo turno apenas para Presidente, instituição do sistema eleitoral misto para a Câmara dos Deputados e financiamento público de campanhas eleitorais (MACIEL, 2004), mas esses pontos não entraram na pauta da

Câmara dos Deputados. A Câmara chegou ao final da legislatura 1995-1999 sem concluir seus trabalhos.

Uma proposta de emenda à Constituição, neste mesmo período, formulada pela comissão que estudou o assunto no Senado Federal foi a de punir com penalidade extrema a infidelidade dos parlamentares. Trata-se da PEC nº 44/98, que altera a redação dos artigos 17 e 55 da Constituição Federal. Esses artigos tratam da fidelidade partidária e, de acordo com a proposta, o parlamentar perderá o cargo na hipótese de abandono da legenda pela qual foi eleito e a migração será considerada como grave violação da disciplina partidária. Arquivada no final da legislatura, a proposta não foi representada porque as lideranças partidárias concordaram em apresentar apenas os projetos de lei, por ser de seu entendimento os com maiores chances de aprovação.

Dos projetos de lei apresentados no Senado, podemos destacar dois: um que aumenta o prazo de filiação partidária e outro que institui o sistema de lista fechada nas eleições. O PLS nº 187/99, do senador Jorge Bornhausen (PFL-SC), modifica a Lei nº 9.096<sup>12</sup>, de 1995, com a finalidade de ampliar o prazo de filiação partidária. Aprovada no Senado aguarda decisão da Câmara dos Deputados.

O PLS nº 300, de 1999, apresentado pelo senador Roberto Requião (PMDB-PR), altera a Lei nº 4.737<sup>13</sup>, de 1965, com o intuito de estabelecer o sistema de lista fechada na eleição proporcional. No sistema de lista fechada, cada partido ou coligação apresenta à Justiça Eleitoral uma lista de candidatos pré-ordenada. Ao eleitor cabe escolher em qual partido ou coligação votar. Nesse sistema, os mandatos pertenceriam ao partido e não mais ao próprio parlamentar. Assim, o partido teria mais controle sobre os seus eleitos, e a migração partidária de uma legenda para outra durante o mandato não existiria mais. As bancadas seriam mais coesas, o trabalho parlamentar se tornaria mais eficiente e os partidos seriam fortalecidos. (FLEISCHER, 2005).

No início de 2003, a Câmara dos Deputados instituiu uma nova comissão especial para estudar as matérias em tramitação cujo tema abrangia a reforma política. A comissão promoveu debates e audiências públicas e apresentou o PL 2.679/2003, posteriormente renomeado como PL nº 1.210/2007, do relator Ronaldo

---

<sup>12</sup> Dispõe sobre partidos políticos.

<sup>13</sup> Institui o Código Eleitoral.

Caiado (PFL-GO). O PL foi transmitido para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) que

“dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias pré-ordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanhas e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)”

O uso de coligações nas eleições proporcionais contribui para que o eleitor não lembre em quem e, muito menos, em qual partido votou. Estimula, também, a troca de partido de parlamentares eleitos por uma coligação para outro partido que nem mesmo fazia parte da coligação que o elegeu. A proposta de uma federação de partidos manteria o mecanismo de uma aliança entre partidos, mas com uma lista fechada. A diferença é que essa federação teria que permanecer em funcionamento por três anos. Assim, não existiria mais o troca-troca de legenda durante esse período e ela funcionaria como um bloco parlamentar. (FLEISCHER, 2005)

Vários Projetos de Lei foram apresentados com proposições sobre o tema, desde 1989, mas pouco se avançou nesta direção. Exemplos são as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) 242/2000, do deputado Mauro Benevides (PMDB - CE) que dá nova redação aos artigos 17 e 55 da Constituição Federal. Estes artigos dispõem sobre fidelidade partidária, promovendo a perda do cargo eletivo na hipótese de o ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina; o PEC 143/1999 do deputado Freire Junior (PMDB - TO), que dispõe sobre a fidelidade partidária, estabelecendo que perderá o mandato o parlamentar que se filiar a partido político diverso daquele pelo qual foi eleito, alterando a Constituição Federal; e o PL 107/1991, do deputado Adylson Motta (PDS - RS), que estabelece normas de domicílio eleitoral, de fidelidade partidária e dá outras providências, visando a introduzir na Legislação Eleitoral o domicílio eleitoral e a filiação partidária por prazo nunca inferior a 2 anos e o restabelecimento da fidelidade partidária.

Nos primeiros meses de 2011, foi instaurada uma Comissão Especial da Reforma Política no Senado e na Câmara dos Deputados para debater sobre o tema, tratado como prioridade. As duas casas trabalham de forma independente em busca de um consenso final.

No Senado, a comissão encarregada de propor um anteprojeto com mudanças no sistema político e eleitoral brasileiro é presidida pelo senador Francisco Dornelles (PP - RJ) e foi instalada no dia 22 de fevereiro de 2011. Na Câmara a comissão especial foi instaurada no dia 1º de março de 2011 e é presidida por Almeida Lima (PMDB – SE). O deputado Henrique Fontana (PT – RS) é o relator.

Os pontos tratados no texto da reforma são:

- fidelidade partidária;
- o sistema eleitoral (majoritário, proporcional ou distrital misto);
- financiamento das campanhas eleitorais exclusivamente público;
- suplência do senador;
- filiação partidária e domicílio eleitoral;
- coligações eleitorais;
- voto facultativo;
- data da posse dos chefes do Executivo;
- cláusula de barreira;
- reeleição e mandato;
- candidato avulso;

No mesmo ano de 2011, o TSE editou a Resolução - TSE nº 22.610, de 2007, alterada pela Resolução - TSE nº 22.733, de 2008, que disciplina o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária. De acordo com a resolução, o partido político interessado pode pedir, na Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

Como citado acima, um dos pontos a serem discutidos nas comissões é a fidelidade partidária. O PLS nº 266/2011, de autoria do senador José Sarney e outros senadores, acrescenta o artigo 26-A à Lei nº 9.096/1995 para prever a perda de mandato por desfiliação partidária sem justa causa. O PLS foi incluído na ordem do dia 20/03/2012 no Senado e no dia 21/03/2012 estava em plenário.

Em relação a este ponto, a comissão do Senado Federal manteve a regra de fidelidade partidária<sup>14</sup>, decidindo validar a regra em vigor em que o político eleito que mudar de partido perderá o mandato, a menos que se configure incorporação ou fusão da legenda, criação de um novo partido<sup>15</sup>, desvio do programa partidário e grave discriminação pessoal.

Na comissão para estudar os textos referentes à reforma na Câmara, a votação do relatório sobre a reforma foi adiada para o dia 28/03/2012.

### 3.2 A REFORMA POLÍTICA E OS PARTIDOS POLÍTICOS

Um estudo retrospectivo das últimas décadas demonstra que os partidos políticos, apesar de terem cumprido papel relevante na redemocratização, não acompanharam os progressos e conquistas sociais. No poder, frustraram expectativas quanto aos compromissos de campanha e continuaram a reproduzir práticas oligárquicas, contribuindo para seu distanciamento da sociedade.

Tanto entre os próprios políticos como entre os analistas, há uma visão difusa de que os partidos brasileiros carecem de substância e é preciso criar condições para que desempenhem adequadamente seu papel (DULCI, 2003). As discussões sobre a reforma sempre apontam a necessidade de que sejam modificados alguns aspectos do arranjo institucional do país, de modo a reforçar o papel dos partidos no cenário político.

Nos últimos anos o tema ganhou espaço e contribuições com a produção de documentos e propostas de entidades como da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (DCES) e da Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político. Também foi criada, em 2007, a Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular.

David Fleischer (2008) examina os possíveis impactos da reforma política sobre os partidos políticos. “Eu sou favorável à lista flexível, acho que a lista preordenada já é um avanço”, declarou em relação ao voto em lista partidária nas

---

<sup>14</sup> Regra definida pela Resolução 22.610/2007 do TSE, confirmada por decisão do STF.

<sup>15</sup> A comissão excluiu a criação de novo partido como justa causa para desfiliação partidária, mas essa possibilidade foi reapresentada em emenda de Plenário, que agora está em exame na CCJ. Demóstenes Torres (DEM-GO) foi designado relator da emenda.



eleições proporcionais. Em seu texto, avalia que se houvesse uma prévia de todos os filiados dos partidos no estado para definir a lista, essa seria uma boa maneira de estimular a vida partidária e conduzir a uma pré-mobilização eleitoral. Considera também que as federações partidárias, com a duração mínima de três anos, permitiriam aos pequenos partidos históricos a manutenção de sua identidade, contribuiriam para a coesão e fidelidade partidária.

De acordo com Nelson Jobim (2008), o modelo partidário brasileiro atual se exauriu porque reforça o individualismo e pune os partidos. Na atual democracia as candidaturas individuais obscurecem as disputas interpartidárias. O apelo reformista é cada vez maior contra a prática conservadora dos partidos.

Transcorrida a década de 1990, é possível afirmar que as evidências disponíveis permitem falar de uma relativa estabilização do sistema partidário nacional. A redemocratização do país ampliou o acesso dos partidos às arenas decisórias no Executivo federal e os regimes internos da Câmara dos Deputados e do Senado, após 1989, definiram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos, por meio de seus líderes. Estes são capazes de obter recursos e oferecer à sua “clientela” e também de obter certo índice de disciplina partidária, ainda que, como afirma Melo (2000), não consigam evitar o abandono da legenda pelo parlamentar.

Devemos considerar também a presença de tendências distintas quando a unidade de análise passa do sistema partidário para cada partido isoladamente. Se em 1982 o sistema emergia estruturado em torno de PMDB e PDS, com o PDT aparecendo como a principal legenda situada à esquerda, 20 anos depois esses três partidos foram “ultrapassados” por PSDB, PFL/DEM e PT, partidos em torno dos quais, hoje, gira o sistema partidário.

Se durante a década passada o sistema partidário articulou-se em torno de sete partidos, quais sejam PMDB, PT, PSDB, PFL/DEM, PP, PSB e PDT, hoje é possível dizer que PT, PSDB e PFL/DEM são as organizações que reúnem melhores condições para enfrentar o alto nível de competição do sistema político brasileiro. (MELO, 2006). Para o autor, a partir dessa configuração partidária, é possível que cheguemos a um multipartidarismo de feição moderada.

A seguir analisaremos algumas propostas de reforma e como estas afetariam os partidos políticos, tendo como base o artigo de Fleischer (2008) e Melo (2006).

- Fidelidade partidária: Os mecanismos de lista fechada e federação de partidos seriam medidas que ajudariam a impor a fidelidade partidária ao candidato. Uma das propostas de reforma seria um prazo de fidelidade de três anos e de um ano para trocar de partido antes de eleição seguinte, diminuindo o troca-troca. Com o prazo de três anos de fidelidade os deputados, por exemplo, se fossem se candidatar a prefeito não poderiam mudar de partido para a disputa da eleição municipal. Com essa medida seria possível: a) evitar que, após a divulgação dos resultados e da distribuição de cadeiras, o sistema partidário parlamentar continue a se afastar do sistema partidário eleitoral, comprometendo a representatividade do conjunto; b) reduzir a instabilidade das bancadas no Congresso Nacional; e c) eliminar um dos fatores que contribuem tanto para altos índices de volatilidade eleitoral quanto para a desorganização de alguns dos sistemas partidários estaduais.

- Cláusula de barreira: usada para “barrar” os chamados partidos pequenos e reduzir o número de partidos representados na Câmara dentro do sistema de representação proporcional. Os partidos que não conseguem alcançar o mínimo de 5% dos votos válidos não elegem ninguém, e os assentos são distribuídos proporcionalmente entre os partidos que conseguiram ultrapassar essa barreira. Em 2007 o STF declarou essa barreira inconstitucional, pois deputados de partidos que não alcançaram os 5% dos votos válidos teriam ficado sem liderança na Câmara dos Deputados e, assim, estariam excluídos de participar de comissões permanentes e temporárias. Se a norma fosse adotada, somente sete partidos teriam representação: PMDB, PT, PSDB, PFL/DEM, PP, PSB e PDT. A questão é se com apenas esses sete partidos a representação e/ou governabilidade seriam alcançadas.

- Eliminar coligações nas eleições proporcionais: existem propostas para simplesmente eliminar o mecanismo de coligações em todas as eleições proporcionais. O efeito seria parecido com o da aplicação da cláusula de barreira – apenas sete ou oito partidos alcançariam o quociente eleitoral na grande maioria dos estados, não apenas eliminando a enorme variação nos patamares de exclusão entre os estados, como podendo tornar mais proporcional o sistema. Outro efeito seria a provável eliminação dos médios e pequenos partidos.

- Federação de partidos: Uma alternativa para que os pequenos partidos “sobrevivam” é a federação de partidos em vez de coligações. Os partidos se uniriam em uma federação para organizar listas fechadas. Após a eleição, esses

partidos e seus parlamentares seriam obrigados a permanecer juntos por três anos sem trocar de legenda. As conseqüências seriam a já citada sobrevivência dos partidos pequenos e a coesão partidária se tornaria mais forte.

- Lista fechada: cada partido teria de preordenar sua lista de candidatos. O problema que surge é quem faria essa ordem. Esse mecanismo ajudaria a estimular um maior número de filiações e conduziria uma pré-mobilização eleitoral para o partido. Um entrave seria a renovação da bancada do partido a cada eleição.

- Sistema misto: combina o princípio majoritário, pelo voto no distrito, e o princípio proporcional, pelo voto em lista partidária fechada. Com essa medida, supõe-se que os partidos seriam fortalecidos, a proliferação de siglas seria contida e haveria maior aproximação entre representantes e eleitores de seu distrito.

- Eleições para o Congresso descoladas das disputas estaduais: as disputas estaduais coincidiriam com as municipais. A distinção temporal entre a dinâmica nacional e estadual aumentaria o impacto das eleições presidenciais sobre os partidos, acelerando a nacionalização do sistema e permitindo delinear com mais clareza os subsistemas estaduais.

- Financiamento público: poderia ser exclusivamente público ou acompanhado de doações de pessoas físicas e jurídicas. Essa medida reduziria o custo das campanhas, tornaria mais transparente o processo e fortaleceria os partidos, na medida em que colocaria à disposição das direções partidárias recursos que tradicionalmente correm exclusivamente pelas mãos dos candidatos.

A total falta de compromisso com as doutrinas e com o programa do partido sob cuja legenda o parlamentar se elegeu gera o enfraquecimento ou até mesmo a desmoralização dos partidos, a ponto de se afirmar que no país os programas partidários são meramente formais, algumas vezes desconhecidos dos próprios filiados. (Silva; Paiva, 2005)

Samuels (1997) examina, segundo suas próprias palavras, a “sabedoria convencional” sobre o sistema partidário brasileiro, mostrando que, se o individualismo está de fato presente na política nacional, uma estratégia eleitoral coletiva é teoricamente possível e empiricamente verificável, como é o caso do PT. Além disso, enfatiza que o número de votos na legenda recebido por um partido não é apenas função da ideologia. Ao contrário, as estratégias utilizadas pelos candidatos na promoção ou não do partido variam dentro do cenário político brasileiro e fatores institucionais como a organização, os recursos financeiros e as

estratégias de alianças de um partido podem suplantar os compromissos ideológicos.

Ainda segundo Samuels, nos sistemas eleitorais centrados no candidato, justifica-se adotar certo grau de individualismo como estratégia eleitoral a fim de que cada candidato se diferencie dos demais companheiros de partido. “As diferenças entre partidos nesses sistemas podem ser mais importantes que as próprias regras eleitorais” (SAMUELS, 1997, p. 3). O grau e a maneira de acesso dos candidatos aos recursos de campanha, o modo como os partidos estruturam o acesso à legenda e as maneiras como os candidatos e as organizações partidárias reagem a outras regras eleitorais variam no interior dos sistemas centrados no candidato.

No que diz respeito à opinião pública, várias pesquisas têm indicado que a credibilidade dos partidos é limitada. Numa pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo em 1997<sup>16</sup>, apenas 7% dos entrevistados declarou confiar totalmente nos partidos políticos. Os partidos ficaram em penúltimo lugar numa hierarquia de 20 instituições avaliadas. Mainwaring, em seu trabalho sobre os sistemas partidários na América Latina, fala em um notório subdesenvolvimento partidário brasileiro, citando como principais características dos partidos políticos sua fragilidade, seu caráter efêmero, suas fracas raízes na sociedade e a autonomia de que desfrutam os políticos com relação aos seus partidos. Essas características são as que geralmente inspiram propostas de reforma do sistema.

Os partidos detêm o monopólio da participação eleitoral, pois não são permitidas candidaturas avulsas. O registro e funcionamento dos partidos se dá segundo regras liberais que favorecem o pluripartidarismo. Entretanto, a liberdade das regras tem criado controvérsias em relação a aspectos da legislação atual, principalmente a migração partidária.

Para a consolidação partidária é necessária uma história de continuidade e ciclo evolutivo. Mas no Brasil a marca da história é justamente a descontinuidade dos sistemas partidários e mudanças de regime. As regras eleitorais perpetuam o individualismo, tendem a consolidar o “fisiologismo” da política nacional e desestimulam a adoção de estratégias coletivas, programáticas e a emergência de partidos coesos.

---

<sup>16</sup> Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/pesquisas-de-opiniao-publica/pesquisas-realizadas/ranking-de-confianca-nas-instituicoe>

#### **4. FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL – LEGISLATURA 1999-2002**

No presente capítulo será apresentado, primeiramente, a organização do poder Legislativo subnacional, mais especificamente da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Posteriormente analisaremos a legislatura 1999-2002 na Assembléia referida para estudar o comportamento político de seus deputados no que concerne à migração partidária.

##### **4.1 ORGANIZAÇÃO INTERNA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL**

O processo legislativo é um encadeamento de atos - iniciativa, emenda, votação, sanção/veto, promulgação e publicação previamente sistematizados, realizados pela Assembléia Legislativa, visando à elaboração de emendas à Constituição, leis complementares e ordinárias, decretos legislativos e resoluções. É o modo como essas proposições tramitam pela Casa.

O procedimento legislativo para a tramitação de proposições em geral é o seguinte:

- Recebimento
- Pauta
- Exame pelas Comissões Técnicas
- Apreciação pelo Plenário
- Da Sanção, Promulgação e Publicação das Leis

O Processo Legislativo na Constituição Estadual dá-as da seguinte maneira<sup>17</sup>:

Art. 57. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - decretos legislativos;

---

<sup>17</sup> Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/>

V - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, bem como sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

#### Da Emenda à Constituição

Art. 58. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos Deputados;

II - do Governador;

III - de mais de um quinto das Câmaras Municipais, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;

IV - de iniciativa popular.

Art. 59. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão técnica da Assembléia Legislativa, à Mesa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador - Geral de Justiça, às Câmaras Municipais e aos cidadãos, nos casos e na forma previstos nessa Constituição.

Parágrafo único. As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos Deputados.

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar;

II - disponham sobre:

a) criação e aumento de remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

c) organização da Defensoria Pública do Estado;

d) criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 61. Não será admitido aumento na despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvando o disposto no art. 152;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembléia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público.

Art. 62. Nos projetos de sua iniciativa o Governador poderá solicitar à Assembléia Legislativa que os aprecie em regime de urgência.

Art. 63. Transcorridos trinta dias do recebimento de qualquer proposição em tramitação na Assembléia Legislativa, seu Presidente, a requerimento de qualquer Deputado, mandará incluí-la na Ordem do Dia, para ser votada, independentemente de parecer.

Parágrafo único. A proposição somente será retirada da Ordem do Dia se o autor desistir do requerimento.

Art. 64. As matérias constantes de projeto de lei rejeitado somente poderão constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria dos membros da Assembléia Legislativa.

Art. 65. A Assembléia Legislativa, mediante requerimento subscrito pela maioria de seus membros, pode retirar da Ordem do Dia, em caso de convocação extraordinária, projeto de lei que não tenha tramitado no Poder Legislativo por no mínimo trinta dias.

Art. 66. O projeto de lei, se aprovado, será enviado ao Governador, o qual, em aquiescendo, o sancionará.

Art. 67. As leis vigorarão a partir do décimo dia de sua publicação oficial, salvo se, para tanto, estabelecerem outro prazo.

Da Iniciativa Popular

Art. 68. A iniciativa popular no processo legislativo será exercida mediante a apresentação de:

I - projeto de lei;

II - proposta de emenda constitucional;

III - emenda a projeto de lei orçamentária, de lei de diretrizes orçamentárias e lei de plano plurianual, conforme disciplinado no art. 152, § 6º.

Art. 69. A Assembléia Legislativa e as Câmaras Municipais, no âmbito de suas competências, poderão promover consultas referendárias e plebiscitárias sobre atos, autorizações ou concessão do Poder Executivo e sobre matéria legislativa sancionada e vetada.

Parágrafo único. As consultas referendárias e plebiscitárias serão formuladas em termos de aprovação ou rejeição dos atos, autorizações e concessão do Poder Executivo, bem como o teor da matéria legislativa.

#### Estrutura organizacional do Poder Legislativo

- Plenário

- Mesa

Presidência

- 1ª Secretaria

- Superintendência Geral

Superintendência Legislativa

Superintendência Administrativa e Financeira

Superintendência de Comunicação Social

#### 4.2 DEPUTADOS MIGRANTES – ANÁLISE DO COMPORTAMENTO POLÍTICO

Sabe-se que as taxas de migração na Câmara dos Deputados não são as mesmas quando se comparam as bancadas por estados federativos (NICOLAU, 1996; MARENCO DOS SANTOS, 2006). Sendo assim acredita-se ser importante analisar o fenômeno no nível subnacional, nas Casas Legislativas, sendo neste trabalho analisada a Assembléia Legislativa do RS. A legislatura que será analisada é a do ano 1999 ao ano 2002. Cabe-se ressaltar que o deputado estadual, de acordo com a Constituição de 1988, é eleito pelo sistema proporcional para um mandato de quatro anos.



Quando o fenômeno da infidelidade partidária é dissociado por unidades da Federação é possível observar discrepâncias existentes entre os estados, submetidos, como se sabe, à mesma fórmula eleitoral, sugerindo que os efeitos provocados pelo ordenamento eleitoral não parecem homogêneos. (MARENCO DOS SANTOS, 2006).

Segundo o autor citado acima, o estado do Rio Grande do Sul, elegeu, no período 1986 - 2000, bancadas formadas quase inteiramente por deputados com filiação exclusiva às legendas responsáveis pela conquista da cadeira. Outro dado apresentado é que o estado se destaca

“por um padrão que parece corresponder ao de maior controle partidário sobre a competição e o recrutamento legislativos: menor flutuação eleitoral, acompanhada por maior participação de parlamentares com vínculos exclusivos à sua legenda. Eleitores previsíveis na atribuição de seus votos parecem, aqui, sinalizar potencial de sanções para a infidelidade ou premiar candidatos com lealdades partidárias testadas durante suas trajetórias políticas”. (MARENCO DOS SANTOS, 2006, p. 185)

A tabela a seguir apresenta os deputados eleitos em 1998 para a Assembléia Legislativa do estado.

Tabela 7 - Deputados eleitos na legislatura de 1998 no RS  
(ordem decrescente segundo votos recebidos)

<b>CANDIDATO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>VOTOS NOMINAIS</b>	<b>COLIGAÇÃO</b>
Sérgio Pedro Zambiasi	PTB	217.643	(sem coligação)
Maria do Rosário Nunes	PT	76.658	PT /PSB/PC doB/ PCB
Erico da Silva Ribeiro	PPB	74.587	PPB / PL
Germano M. Bonow	PFL	68.639	PMDB / PFL / PRP
Paulo Sérgio Moreira	PTB	60.474	(sem coligação)
<b>Cezar Augusto Busatto</b>	<b>PMDB</b>	<b>59.051</b>	<b>PMDB / PFL / PRP</b>
Vilson Luiz Covatti	PPB	51.766	PPB/PL
Iradir Pietroski	PTB	48.064	(sem coligação)
Edson Luiz Portilho	PT	44.049	PT /PSB/PC doB/ PCB
Flávio Koutzii	PT	43.615	PT /PSB/PC doB/ PCB
Idivar Francisco Appio	PPB	43.281	PPB / PL
José Ivo Sartori	PMDB	42.504	PMDB / PFL / PRP
João Ervino Fischer	PPB	42.068	PPB / PL
João Osório F. Martins	PMDB	41.562	PMDB / PFL / PRP
João Luiz dos Santos	PDT	39.624	PDT / PST / PMN
Giovani Cherini	PDT	38.691	PDT / PST / PMN
<b>Paulo Odone Ribeiro</b>	<b>PMDB</b>	<b>38.287</b>	<b>PMDB / PFL / PRP</b>
José Haidar Farret	PPB	38.258	PPB / PL
<b>Antônio Berfran Rosado</b>	<b>PMDB</b>	<b>37.873</b>	<b>PMDB / PFL / PRP</b>
<b>Luciana Krebs Genro</b>	<b>PT</b>	<b>36.665</b>	<b>PT /PSB/PC doB/ PCB</b>
Maria do Carmo Bueno	PPB	36.214	PPB / PL
Frederico C. Antunes	PPB	34.263	PPB / PL
Adolfo José Brito	PPB	34.095	PPB / PL
Ronaldo Miro Zulke	PT	34.088	PT /PSB/PC doB/ PCB
Dionilso M. Marcon	PT	33.982	PT /PSB/PC doB/ PCB
<b>Bernardo G. de Souza</b>	<b>PSB</b>	<b>33.708</b>	<b>PT /PSB/PC doB/ PCB</b>
Marco Antonio Peixoto	PPB	32.884	PPB / PL
Vieira da Cunha	PDT	32.243	PDT / PST / PMN
Kalil Sehbe Neto	PDT	31.291	PDT / PST / PMN
Luiz Valdir Andres	PPB	31.526	PPB / PL
Giovani Batista Feltes	PMDB	30.922	PMDB / PFL / PRP
Otomar Oleques Vivian	PPB	30.443	PPB / PL
Elvino José Gass	PT	30.282	PT /PSB/PC doB/ PCB
Maria Cecília Hypolito	PT	29.894	PT /PSB/PC doB/ PCB
Alexandre Postal	PMDB	29.726	PMDB / PFL / PRP
Roque Maria Grazziotin	PT	29.113	PT /PSB/PC doB/ PCB
Ciro Carlos Simoni	PDT	28.079	PDT / PST / PMN
Jair Henrique Foscarini	PMDB	27.532	PMDB / PFL / PRP
Onyx Lorenzoni	PFL	26.046	PMDB / PFL / PRP
<b>Mário Bernd Neto</b>	<b>PMDB</b>	<b>25.394</b>	<b>PMDB / PFL / PRP</b>
Ivar Pavan	PT	25.162	PT /PSB/PC doB/ PCB
Luis Fernando Schmidt	PT	25.099	PT /PSB/PC doB/ PCB
Paulo Euclides Azeredo	PDT	23.798	PDT / PST / PMN

Edegar Vargas	PTB	23.643	(sem coligação)
Manoel Maria Santos	PTB	22.901	(sem coligação)
Eliseu Felipe Santos	PTB	22.574	(sem coligação)
Aloísio Classmann	PTB	18.973	(sem coligação)
Abílio Alves dos Santos	PTB	18.434	(sem coligação)
Adilson Troca	PSDB	16.715	(sem coligação)
Luis Augusto Lara	PTB	16.222	(sem coligação)
Jorge Celso Gobbi	PSDB	13.975	(sem coligação)

Elaboração própria a partir dos dados <http://www.al.rs.gov.br/portaleleicoes/>.

Na tabela acima podemos observar a fragmentação partidária na AL. Nota-se que oito partidos conquistaram assento no Legislativo estadual em 1998. O partido com maior representação na Casa foi o PPB, com 12 candidatos eleitos, seguido pelo PT com 11. A ordem, segundo o número de eleitos foi a seguinte: PPB (12), PT (11), PTB (9), PMDB (9), PDT (6), PFL (2), PSDB (2) e PSB (1). Apesar da notada fragmentação, constata-se que apenas quatro partidos - PPB, PT, PTB e PMDB - concentraram a maioria (78,7%) das 52 cadeiras.

Sabe-se que os resultados das eleições são uma avaliação parcial da configuração partidária nas legislaturas, já que as trocas de legenda realizadas pelos parlamentares alteram o tamanho das bancadas. A seguir analisaremos este ponto.

Tabela 8 – Deputados estaduais eleitos em 1998 no Rio Grande do Sul que trocaram de partido

<b>CANDIDATO</b>	<b>PARTIDO ORIGEM</b>	<b>PARTIDO DESTINO</b>	<b>ANO MIGRAÇÃO</b>	<b>ORDEM LISTA PARTIDÁRIA</b>
Luciana Genro	PT	PSOL	2004	4º
Antônio Rosado	PMDB	PPS	2001	5º
Cezar Busatto	PMDB	PPS	2001	1º
Mario B. Neto	PMDB	PPS	2001	9º
Paulo Odone	PMDB	PPS	2001	4º
Bernardo de Souza	PSB	PPS	2000	1º

Elaboração própria a partir dos dados <http://www.al.rs.gov.br/portaleleicoes/>.

Na tabela acima estão representados os deputados estaduais eleitos na legislatura de 1998 que mudaram de partido na legislatura seguinte ou em legislaturas posteriores e sua ordem na eleição de 1998 na lista partidária. Podemos notar que a maioria das migrações ocorreu no ano 2001 e foram do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) para o Partido Popular Socialista (PPS),

e que os deputados migrantes ficaram bem posicionados em seus partidos na lista partidária na eleição de 1998, não contando em seu cálculo, na hora da troca de partido, seu posicionamento dentro da sigla. Ou seja, mesmo estando bem posicionados na lista partidária, os parlamentares decidiram dar continuidade na sua carreira em outra agremiação.

A seguir faremos uma breve exposição sobre o contexto político da época para tentar compreender o sentido das migrações. O PPS foi criado em 1992, surgindo da decisão de parte da executiva nacional do PCB de dissolver o partido, a partir da decadência do comunismo, e fundar um novo. O PPS foi criado por Roberto Freire e seus seguidores, defensores da esquerda moderada, da social democracia e do socialismo democrático.

Em 2000 a oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso havia crescido nas eleições municipais de outubro e a avaliação do governo, registrada por pesquisas de opinião pública, encontrava-se em seu ponto mais baixo. O quadro econômico estava deteriorado - após as eleições de 1998 a crise cambial resultou em uma queda na taxa de crescimento, desemprego e aumento da dívida pública - e era preciso organizar a questão sucessória. O presidente procurou fazer um remanejamento no seu sistema de alianças que dava sustentação ao governo para a eleição do ano seguinte, procurando colocar o PMDB como aliado preferencial no lugar do PFL, que não aceitou ser deslocado do centro da base governista e entrou em conflito com o PMDB. O governo, em vez de recuperar a pretendida popularidade teve seu índice de aprovação rebaixado, ao mesmo tempo em que se dava o crescimento da esquerda, notadamente do PT que venceu as eleições presidenciais em 2002, elegendo Luiz Inácio Lula da Silva.

Tabela 9 - Deputados migrantes eleitos/não eleitos no Rio Grande do Sul

CANDIDATO	PARTIDO ORIGEM	PARTIDO DESTINO	REELEIÇÃO SIM / NÃO
Luciana Genro	PT	PSOL	SIM deputada federal
Antônio Rosado	PMDB	PPS	SIM deputado estadual
Cezar Busatto	PMDB	PPS	SIM deputado estadual
Mario B. Neto	PMDB	PPS	SIM senador
Paulo Odone	PMDB	PPS	NÃO deputado estadual
Bernardo de Souza	PSB	PPS	SIM deputado estadual

Elaboração própria a partir dos dados <http://www.al.rs.gov.br/portaleleicoes/>.

Como podemos perceber somente um deputado migrante não foi reeleito logo após a troca de legenda. Segundo Melo (2004) as mudanças de partido, analisadas em seu conjunto, não melhoram as chances de sucesso do deputado. Tampouco tendem a piorá-las de forma significativa. Neste caso o fator troca de partido não influenciou o eleitorado na hora de reeleger estes representantes.

Quando o partido significa apenas um instrumento que o parlamentar utiliza para a obtenção de uma cadeira na Câmara, não existe consenso acerca da organização. Para o deputado que migra, a legenda abandonada faz parte do seu passado, tornando-se o partido um instrumento descartável. Além disso, as possibilidades de reeleição do deputado não são influenciadas pelo partido e sim pelas suas próprias iniciativas.

Tabela 10 - Sentido das migrações partidárias no Estado (oposição/situação)

Origem do deputado	Sentido da migração %		Total (N)
	Situação	Oposição	
<b>Oposição</b>	0	66,6	4
<b>Situação</b>	0	33,3	2
Total (N)	0	6	6

Elaboração própria a partir dos dados <http://www.al.rs.gov.br/portaleleicoes/>.

A tabela apresenta o sentido das migrações que ocorreram no período analisado. O principal dado informado pela tabela diz respeito ao caráter majoritário das migrações rumo à base oposicionista, o que se explica pelos fatores citados acima, ou seja, a crise do governo FHC. No âmbito estadual o governador eleito em 1998 foi Olívio Dutra do PT.

Entre 2000 e 2001, ano em que ocorreram a maioria das migrações, o governo estadual estava desgastado com as constantes críticas recebidas pela imprensa. Não tendo a maioria na Assembléia, sofreu derrotas como a não aprovação do aumento do ICMS e denúncias de um esquema de desvio de verbas envolvendo o PT. Outro ponto a ser destacado é a maioria das migrações do PMDB para o PPS - que ocorreram em função de uma disputa interna dentro do PMDB entre o grupo de Pedro Simon e do ex-governador Antônio Britto, na definição do futuro candidato do partido às eleições de 2002.

Como o PPS era um partido relativamente novo os parlamentares poderiam alcançar um nível maior de poder do que dentro de seu antigo partido. Dois dos seis deputados que trocaram de partido o fizeram no sentido situação/oposição e quatro deles o fizeram no sentido oposição/oposição. Como visto no presente trabalho, Melo (2004) aponta que o sentido da maioria das migrações foi rumo à base governista, exceto quando o presidente apresentou impopularidade (no presente trabalho considera-se o governador), como é o caso aqui apresentado. O governo estava em crise, com um índice de popularidade baixo, convivendo com denúncias de corrupção e a base aliada estava dividida.

Tabela 11 - Mudança de partido e ideologia de acordo com o partido de origem e destino dos deputados estaduais gaúchos eleitos em 1998

Ideologia do partido de origem	Ideologia do partido de destino			Total da legislatura
	Esquerda	Centro	Direita	
	%	%	%	
<b>Esquerda</b>	33,3	-	-	2
<b>Centro</b>	-	-	-	-
<b>Direita<sup>18</sup></b>	66,6	-	-	4
Total (N)	6	-		6

Elaboração própria a partir dos dados <http://www.al.rs.gov.br/portaleleicoes/>.

A tabela é bem clara no que diz respeito ao perfil dos deputados infieis. Dentre os 6 migrantes, 66,6% são oriundos da direita do espectro ideológico, ou seja, 4 parlamentares. Na seqüência, em proporção das migrações ocorridas, aparecem os deputados eleitos à esquerda, 33,3% do total. Os deputados eleitos pela direita continuaram sendo os que mais trocaram de partido, contudo, contrariamente aos índices apresentados por Melo (2004), foram também os que cruzaram o espectro ideológico, se filiando a um partido situado à esquerda. Outros dados apresentados pelo autor é que o grau de coerência das migrações parece diminuir à medida que se passa da direita para a esquerda; e que à direita a troca de legenda se dá com mais intensidade, mas existe maior coerência entre os partidos de origem e destino. À esquerda migra-se menos, mas a migração se dá de forma mais incoerente.

Na legislatura analisada verifica-se uma tendência contrária aos dados apresentados por Melo. O maior número de migrações ocorreu à direita do espectro e não houve coerência no sentido da mudança. Os deputados migrantes cruzaram a fronteira, filiando-se a um partido de esquerda. Já os deputados que antes da troca de partido estavam em um partido de esquerda, mantiveram-se no mesmo campo ideológico.

<sup>18</sup> Consideramos o PMDB como direita levando em conta a legislatura analisada e o caso particular do estado em que o partido possui orientação diferente da nacional.

## 5. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo geral demonstrar as principais características da infidelidade partidária no Brasil e fazer uma análise da migração na legislatura 1999-2002 na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. A partir dos elementos apresentados no decorrer do trabalho, constatamos algumas das causas, conseqüências e alternativas para a infidelidade partidária entre os parlamentares.

Identificamos como causas para a infidelidade partidária a redução da incerteza associada à manutenção da carreira política e a busca por recursos de poder, os incentivos oferecidos pelas regras eleitorais e as próprias regras, como a lista aberta que aumenta o potencial de competição intrapartidária, os procedimentos que regulamentam o funcionamento interno das Casas Legislativas, o conflito de natureza ideológico-programático no partido de origem, a ampliação dos poderes legislativos do presidente e a centralização, nas mãos dos líderes partidários, dos trabalhos do Congresso.

A infidelidade partidária gera uma alteração na correspondência entre votos conquistados pelos partidos e as cadeiras que estes ocupam, violando uma regra básica da representação política. A distribuição de poder político entre os partidos tal como determinada pelos eleitores é infringida. Outras conseqüências de tal comportamento, apontadas ao longo do presente trabalho, são a instabilidade do sistema partidário nacional, o incremento do custo da informação para os eleitores sobre reputações partidárias e o aumento do número efetivo de partidos.

As alternativas lembradas são a instituição de uma norma que puna com a perda do mandato o abandono voluntário da legenda pela qual o parlamentar foi eleito, a ampliação de um para quatro anos o prazo de filiação partidária exigida para os candidatos a cargos públicos, a introdução de listas preordenadas e a substituição da representação proporcional pela fórmula distrital mista.

Os partidos podem ser considerados disciplinados se levamos em conta a votação no plenário, mas não podem ser considerados coesos pelas altas taxas de migrações partidárias. As evidências permitem falar de uma estabilização apenas relativa do sistema partidário nacional. Os partidos continuam institucionalmente frágeis. Em um país onde o índice de migração partidária na Câmara dos Deputados



fica em torno de 30%, não é possível afirmar que o sistema partidário possua coesão interna suficiente.

Na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, no período em estudo, percebemos um comportamento padrão dos deputados no que se refere à migração partidária. Seis deputados migraram na legislatura, a taxa de reeleição foi alta, não havendo punição aos deputados infiéis por parte do eleitorado, o sentido das migrações foi para a base oposicionista, pois o governo era impopular e passava por uma crise política e os deputados situados à direita do espectro ideológico foram os que mais migraram.

Em relação às hipóteses iniciais: a) a migração partidária, associada a estratégias de sobrevivência política e acesso a recursos de poder, ocorre porque os políticos estão sempre buscando maximizar suas chances na carreira; b) a permissividade da legislação, a baixa institucionalização do sistema partidário e a fragilidade institucional dos partidos políticos são fatores que induzem à infidelidade partidária.

A hipótese (a) foi confirmada, os parlamentares trocam de partido em busca de sobrevivência política. Podemos notar que as trocas ocorrem pois os políticos estão em busca de espaço no núcleo de poder ou buscam estar próximos de um líder que lhe proporcione uma parcela maior de poder dentro do partido, já que a possibilidade de o parlamentar exercer influência individual é quase nula, buscando, assim, reduzir a incerteza associada à carreira. Se as leis previssem a perda de mandato como forma de punir a deserção, os parlamentares certamente manter-se-iam fiéis à sua legenda.

Em relação a hipótese (b), o consenso existente é que a permissividade da legislação, ao não punir com a perda do mandato a infidelidade partidária, permite ao parlamentar trocar de partido quando julgar conveniente sem maiores consequências para o seguimento de sua carreira. Quando é permitida a migração partidária e com isso os parlamentares conseguem a reeleição ou mobilidade nos cargos políticos, é de se esperar que ela seja incluída no cálculo do representante. A baixa institucionalização do sistema partidário também foi verificada, com os partidos servindo como legendas de aluguel, sendo descartados na primeira oportunidade de crescimento político. Os partidos e seus programas ideológicos são pouco conhecidos do eleitorado, meramente formais, e algumas vezes desconhecidos dos próprios filiados. A população não se identifica com as siglas partidárias, votando na

maioria das vezes em candidatos individuais, independentemente do partido, provocando a personificação do voto e enfraquecendo os partidos enquanto instituições.

A fragilidade dos partidos também se verificou. Podemos citar seu subdesenvolvimento, seu caráter efêmero, suas frágeis raízes na sociedade, a contínua prática oligárquica e a autonomia que possuem os políticos em relação ao partido. As eleições se tornam disputas intrapartidárias e personificadas. Como consequência temos o alto nível de migração no país. Já que não há punição para os parlamentares migrantes, eles incluem em sua conta de maximização de oportunidades a troca de partido, se houver melhores chances de ganhos em outra agremiação. A prática corrente da troca de legenda não é, portanto, algo óbvio. Para usar uma expressão dominante na literatura, falta *accountability* ao sistema.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. *Dados*, vol. 31, nº 1, 1988.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. In: **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

COELHO, Maria F. O lugar dos partidos na Reforma Política. In: **Reforma Política em Questão**. Universidade de Brasília: Editora UnB, 2008.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: EdUsp, 1997.

DINIZ, Simone. **As migrações partidárias e o calendário eleitoral**. *Revista de Sociologia e Política*, nº 15: 31-47, 2000.

DULCI, Otavio S. A incômoda questão dos partidos no Brasil: notas para o debate da reforma política. In: **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994**. *Dados*, v. 38, nº 3, 1995.

\_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

FLEISCHER, David. **Reforma Política en el Brasil: una historia sin fin**. *América Latina Hoy*. Salamanca, 37, p. 165-199, 2004.

\_\_\_\_\_. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. In: **Reforma Política: Agora Vai?** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

\_\_\_\_\_. Reforma Política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora UnB, 2008.

FREITAS, Andréa. **Infidelidade partidária e representação política: alguns argumentos sobre a migração partidária no Brasil**. Salvador, Cadernos CRH, v. 21, nº 52, p. 37-45, 2008.

JOBIM, Nelson. O modelo político brasileiro está esgotado. In: **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora UnB, 2008.

LIMA JR, Olavo. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-64**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

\_\_\_\_\_. **Democracia e Instituições políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Loyola, 1993.

\_\_\_\_\_. **O sistema partidário brasileiro: diversidades e tendências**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

MACIEL, Eliane. **Fidelidade partidária: um panorama institucional**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004.

MAINWARING, Scott. **Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada**. São Paulo: Novos Estudos Cebrap, 1991.

MARENCO DOS SANTOS, André. **Eleitorados instáveis inibem deputados infiéis? Votos e carreiras na Câmara dos Deputados (1986-1998)**. XXV Encontro Anual da ANPOCS, 2001.

\_\_\_\_\_. **Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16, nº 45, 2001.

\_\_\_\_\_. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. In: **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MELO, Calos R. **Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. Dados**, vol. 43, nº 2, 2000.

\_\_\_\_\_. Migração partidária na Câmara dos Deputados. Causas, conseqüências e possíveis soluções. In: **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

\_\_\_\_\_. **Retirando as cadeiras do lugar. Migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

\_\_\_\_\_. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MENDES, Gilmar. Considerações sobre a reforma política. In: **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora UnB, 2008.

NICOLAU, Jairo. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. **Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. Dados**, vol. 45, n 2, 2002.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre as eleições de 2002 e o quadro partidário**. Cadernos Adenauer, Ceará, v. IV, 2003.

OLIVEIRA, Arlindo. **Estatuto jurídico da fidelidade partidária e sistema eleitoral**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, n. 161, 2004.

PAULA, Carolina. **As razões da infidelidade: migração partidária na 15ª legislatura (2003-2007) da Assembleia Legislativa do Paraná**. Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2010.

ROMA, Celso. **Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar. Dados**, vol. 50, nº 2, 2007.

SAMUELS, David. **Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil.** *Dados*, vol. 40, nº 3, 1997.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da representação no estado representativo moderno.** *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, 1962.

SILVA, J.; PAIVA, Sebastião. **A importância do instituto da fidelidade partidária na reforma política brasileira.** *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2005.