

**I CONACSO – Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da
inserção em contextos contemporâneos.**

23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória – ES.

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL: análise da legislatura 1999-2002 na
Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul**

Maria Paula Escobar Bins

Universidade de Lisboa – Instituto de Ciências Sociais e Políticas

Resumo:

O 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 país 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, assim como um levantamento de algumas tentativas de Reforma Política já realizadas no país, que tiveram, entre seus objetivos, modificar a regra da fidelidade partidária.

Palavras-chave: fidelidade partidária; representação política; reforma política.

Introdução

O Brasil vive hoje sua segunda experiência democrática. A partir de 1985 o país voltou a viver sob o funcionamento de um regime democrático, após o período autoritário. Pode-se dizer que as características desejadas desse tipo de democracia são semelhantes às que Robert Dahl (1997) definiu para poliarquia¹. 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)

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.

¹ Definição de sistemas democráticos que, como todos os regimes reais, ficam aquém do ideal teórico. 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.

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.

Utilizaremos a definição de migração partidária de Marengo dos Santos:

“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).

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)

Definição e características da fidelidade partidária

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 1980 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 (MARENCO DOS SANTOS, 2006).

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 22.610/2007².

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.

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. Os pesquisadores interessados em analisar o presidencialismo de coalizão³, 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 Franco, os autores encontraram uma alta disciplina partidária nas votações (cerca de 90%). A estrutura de

² 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.

³ 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.

punições e recompensas existente no arranjo interno do Legislativo permite a coexistência de dois comportamentos: disciplina em plenário e troca de legenda.

Lima Jr. (1993) aponta que de 1979, com o fim do bipartidarismo, até a promulgação da Constituinte de 1988, o surgimento de inúmeras siglas partidárias teria impulsionado as trocas de partido na Câmara dos Deputados, somada a 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 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. (MARENCO DOS SANTOS, 2006b).

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 dois pontos que possibilitam esse comportamento diferenciado. Em

primeiro lugar, a legislação começou a possibilitar aos partidos: a) disputar eleições em qualquer nível de posse apenas do registro provisório⁴; b) chegar à Câmara sem precisar alcançar o quociente eleitoral legal⁵; c) ter acesso a recursos valiosos para a disputa eleitoral, mesmo sem nenhum traço de representação no Congresso⁶. O segundo aspecto que pode 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.

“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. 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*

⁴ 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.

⁵ Reintrodução da permissão para as coligações eleitorais nas eleições proporcionais, provocando um aumento no número de partidos com cadeiras no Congresso.

⁶ 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.

*acesso*⁷ no Legislativo migraram proporcionalmente 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 Marenco 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 obtém votos nominais em número igual ou maior ao quociente eleitoral⁸, 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

⁷ 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 permanente na Câmara; compuseram o ministério ou fizeram parte do secretariado em seu estado de origem.

⁸ Relação entre o número de votos válidos e as vagas em disputa.

partidos e candidatos. Ao mudar de partido, o 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. Torna-se problemática a compatibilização dos objetivos do governo e os de cada partido considerado individualmente.

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. A substituição da representação proporcional pela fórmula distrital mista⁹ e a introdução de listas preordenadas são alternativas lembradas, assim como a ampliação do tempo de filiação partidária exigido para candidatos a cargos públicos. 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 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.

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:

⁹ 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.

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

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.

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.

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 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 questão da representatividade também está relacionada com a correspondência entre o interesse do representado e as decisões tomadas pelos representantes. Repensar a representação é um desafio que se coloca para aprofundar a democracia brasileira na atual perspectiva de uma democracia política e cidadã.

Fidelidade partidária e reforma política

A Reforma Política sempre esteve presente na agenda do Congresso Nacional desde a redemocratização em 1946. 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.

A reforma política tem sido um assunto quase restrito à atividade parlamentar, e consequentemente 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. Do ponto de vista jurídico, o tema precisa ser discutido, já que a Constituição de 1988 estabelece a filiação partidária como condição de elegibilidade.

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. 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.

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 Caiado (PFL-GO). Esta proposição foi arquivada definitivamente em 2007, não sendo apreciada.

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. Em relação à fidelidade partidária, foi mantida a determinação da Resolução de 2007 que versa sobre o tema.

Através da análise de todas estas tentativas de reformas políticas podemos perceber que falta consenso entre a classe política sobre quais matérias devem ser alteradas, qual deve ser a direção e profundidade de tal mudança. Um dos motivos para tal receio é a imprevisibilidade resultante da alteração do status quo, sendo desconhecidos seus resultados e a quem irá afetar. Assim, para a classe política é mais cômodo manter as regras vigentes, mantendo também seu poder e garantias já existentes.

Fidelidade partidária na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul: legislatura 1999-2002

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 Assembleia Legislativa do RS. A legislatura que será analisada é a dos anos 1999-2002. 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.

Segundo Marenco dos Santos, 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)

Na legislatura estudada, porém, perceberemos que os deputados migrantes no estado não fogem dos padrões de comportamento, apontados acima, observados nas demais unidades da Federação.

Tabela 2 – Deputados estaduais eleitos em 1998 no Rio Grande do Sul que trocaram de partido

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

Elaboração própria a partir de dados da Assembleia Legislativa do RS. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/eleicoes/>. Acesso em: 01/09/2015.

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.

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.

Como o PPS era um partido relativamente novo os parlamentares poderiam alcançar um nível maior de poder e influência do que dentro de seu antigo partido, indo em busca do seu “naco de patronagem” e na tentativa de maximizar suas chances dentro do cenário político. Dois dos seis deputados que trocaram de partido o fizeram no sentido situação/oposição e quatro deles o fizeram no sentido oposição/oposição, indo em direção ao padrão de migração apontado pela literatura, de que a maior parte das defecções se dá de acordo com a popularidade, ou impopularidade, do governo.

Entre 2000 e 2001, ano em que ocorreram a maioria das migrações, o governo estadual, liderado por Olívio Dutra (PT), estava desgastado com as constantes críticas recebidas pela imprensa. Não tendo a maioria na Assembleia, sofreu derrotas como a não aprovação do aumento do ICMS e denúncias de um esquema de desvio de verbas envolvendo o PT, o que justifica a migração em direção a partidos da oposição. 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.

Conclusão

A partir dos elementos apresentados no decorrer do trabalho, constatamos algumas das causas, consequências 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 consequências 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.

Conforme a literatura sobre o tema sugere, as alternativas para coibir a troca de partido 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 levarmos 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.

A fragilidade dos partidos também surge como um ponto destacado pela literatura estudada. 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.

Bibliografia

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

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

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **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.

LIMA JR, Olavo. **Democracia e Instituições políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Loyola, 1993.

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

MARENCO DOS SANTOS, André. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. In: **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
_____. **Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional**. *Dados*, vol. 49, nº 4, 2006b.

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.

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.

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