

MUDANÇAS PARTIDÁRIAS,
A evolução das migrações partidárias na Câmara dos Deputados - 1979/1999.

Marcelo Araújo

**Dissertação de Mestrado Apresentada ao Departamento de Ciência Política da
Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo**

Orientador: Prof. Fernando Limongi

Banca:

Maria Theresa Sadek DCP .
Rachel Meneghello Unicamp

Fevereiro 2000

Agradecimentos

A elaboração e conclusão deste trabalho só foi possível através de Bolsa de Mestrado concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, FAPESP, a quem agradeço.

Agradeço o apoio recebido de meus familiares e de meus amigos e colegas da USP.

Agradeço, também, aos funcionários da Secretaria do Departamento de Ciência Política, assim como aos professores do curso de Ciências Sociais da USP que colaboraram para minha formação.

Por fim e principalmente, agradeço ao meu orientador, Fernando Limongi, cuja dedicação em seu trabalho de orientador o faz responsável direto por tudo o que este trabalho apresenta de correto.

As limitações e possíveis desacertos são, naturalmente, de minha autoria.

Capítulo I

Introdução

O sistema partidário brasileiro é frágil, débil. Esta afirmação tende a ser repetida insistentemente pela bibliografia especializada. Trata-se de um consenso. Contribui para a formação desta visão o fato deste sistema ser formado por grande quantidade de partidos sem perfil ideológico definido.

O número de partidos, qualificado como excessivo, é um dos indicadores desta fragilidade. A legislação eleitoral para os pleitos proporcionais é, por esta razão, considerada como fator de enfraquecimento do sistema partidário. A ausência de uma cláusula de barreira efetiva que estabeleça uma porcentagem mínima razoável de votos para a obtenção de representação no parlamento permite a entrada de muitos partidos no Congresso. Partidos pequenos com bancadas ínfimas povoam o Congresso. Não é raro encontrar partidos compostos por um único parlamentar que, em geral, foi o responsável pela fundação deste mesmo partido. Nestes termos, muitos partidos não chegam, propriamente, a constituir atores coletivos. Nestes casos, distinguir o interesse partidário do interesse individual do político parece impossível.

A maior expressão da fragilidade institucional dos partidos diante dos interesses individuais de seus membros é dada pela prática da migração partidária. A possibilidade de troca de partido pelos deputados eleitos e de formação e fusão de partidos no Congresso, sem que se sofra sanção alguma, são os pontos mais altos que compõem este quadro.

Há, portanto uma excessiva permissividade da legislação tanto no que tange ao momento eleitoral – facilidade de acesso dos pequenos

partidos – quanto no que se refere a arena parlamentar- facilidade para a troca de siglas e formação de novos partidos.

—> Este quadro de mutabilidade da representação parece demonstrar a fragilidade e instabilidade do quadro partidário, apontando, no limite, para a impossibilidade de sua estruturação. A permissividade legal faria com que o sistema partidário brasileiro estivesse condenado a caminhar para o caos. A maior indicação desta tendência estaria na crescente fragmentação partidária, causada sobretudo, acredita-se, pela liberdade com que políticos usam a possibilidade de trocar de partido dentro do Congresso.

—> Isto levaria o país, mais cedo ou mais tarde, à uma situação de ingovernabilidade. Daí a necessidade de reformas que minimizem os efeitos de nosso subdesenvolvimento partidário com leis mais restritivas à formação de partidos e que impossibilitem a constante migração partidária. Nas palavras de um especialista:

A legislação partidária brasileira tem várias características incomuns que institucionalizaram uma estrutura de incentivo que autoriza e estimula os políticos a terem um comportamento antipartidário. Ela contribuiu decisivamente para o subdesenvolvimento partidário, e em última instância para a sustentação de um padrão altamente elitista de dominação e para a instabilidade democrática (Mainwaring, 1991, pg. 56).

Este trabalho pretende descrever o fenômeno das trocas de siglas pelos deputados federais brasileiros em meio à legislatura. Para isso foi construído banco de dados com informações abrangendo todos as mudanças partidárias ocorridas no Congresso Nacional desde a Emenda Constitucional 11 de 13/10/1978 que entrou em vigor em 1979, durante a

46ª Legislatura, indo até 1999, com os dados da 50ª Legislatura. A Emenda Constitucional 11 extinguiu o bipartidarismo e fixou os parâmetros para a criação dos novos partidos. Os dados referentes a 46ª e 47ª legislaturas apresentam a situação da Câmara a cada dois meses. A partir da legislação que começa em 1987 estes dados registram as migrações partidárias dia a dia.

A definição do que entendemos como migração partidária necessita ser explicitada. Os dados que apresentamos neste trabalho referem-se às chamadas migrações individuais. São tais migrações que suscitaram os diagnósticos de crise partidária e representativa do nosso sistema político. No entanto, nosso sistema partidário foi criado através da reforma e extinção dos partidos estabelecidos durante o regime militar. Durante o período que engloba as legislaturas de número 46 e 47, que vai de 1978 a 1987, os dados apresentam todas as migrações partidárias ocorridas durante a formação dos atuais partidos. Obviamente, neste período, são consideradas como migrações partidárias individualistas, apenas as trocas de partido ocorridas depois da formação dos novos partidos. No entanto, embora este seja o caso da fusão do PP com o PMDB e da formação do PFL, estes dados não são analisados como migrações individualistas e não são contadas como tal.

Diferentemente dos dados da 46ª e 47ª Legislatura, no período que abrange as 48ª, 49ª e 50ª Legislaturas, os dados referentes às migrações para a formação de novos partidos grandes não são apresentados. Desta forma, não são computados como migração a movimentação de deputados para a fundação do PSDB. Também não são consideradas migrações partidárias as fusões entre partidos. Estão nestes casos as fusões entre PDS e PDC que deu origem ao PPR e a do PST com o PTR que deu origem ao PP (este partido não tem relação com aquele PP fundado em razão da reforma

partidária ocorrida em 1979/1980), ambas ocorridas na 49^a Legislatura. Também neste caso está a fusão entre PPR e PP que deu origem ao atual PPB na 50^a Legislatura.

Além disso, não é considerada como migração a simples mudança de nome dos partidos. Os casos são dois: a troca de nome do PCB para PPS e a troca de PJ para PRN. Finalmente, não são considerados os períodos em que parlamentares que deixam seus partidos e ficam sem filiação partidária, independente do tempo em que estes fiquem sem partido. Se um deputado deixar seu partido de origem no primeiro dia de mandato e só se filiar a outro no último dia deste mandato, os dados apontariam como apenas uma troca de partido. A exceção fica para os casos em que o deputado termina o mandato sem filiação partidária. Neste caso, também contamos uma troca.

Para atestar a importância do fenômeno da migração partidária no interior das interpretações acerca do desenvolvimento recente do sistema partidário brasileiro é útil retornarmos ao trabalho de Olavo Brasil de Lima Júnior (1993) – Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80 – a mais completa e autorizada interpretação acerca da passagem do bipartidarismo ao pluripartidarismo iniciada nos anos oitenta.

Segundo este autor, ao longo dos anos 80 ocorreu um progressivo e acentuado afastamento do sistema partidário parlamentar do sistema partidário eleitoral. A vontade do eleitor expressa nas urnas seria modificada no interior do parlamento precisamente em função das trocas de siglas fazendo com que o sistema partidário eleitoral seja diferente do que está institucionalizado parlamentarmente. Isto se deve às regras do jogo estabelecidas (o marco legal existente).

Lima Júnior procura mostrar que o processo eleitoral, o conjunto de preferências manifestadas pelo eleitorado, não se constituiu no principal

determinante da composição partidária do Congresso nas eleições da década de oitenta. Segundo Lima Júnior, outros mecanismos levaram o sistema partidário parlamentar a afastar-se do sistema partidário eleitoral. O principal mecanismo a causar este distanciamento já foi citado: a criação de partidos no Congresso, sem passar previamente pela aprovação das urnas; e a migração individual de parlamentares entre partidos.

Para o autor, o processo político brasileiro caracterizou-se, do ponto de vista legal institucional, durante toda a década de oitenta, por uma série de decisões *ad hoc* que ocasionaram o divórcio entre o político e o eleitor. Enquanto se desarmava o arcabouço institucional autoritário pela via legal, o país ainda não dispunha de uma Constituição que substituísse a legislação autoritária e pudesse ordenar a vida partidária nos novos tempos de liberdade. Decorreram nove anos entre a revogação dos atos institucionais e complementares e a promulgação da nova Constituição. Nesse período, as leis que regulavam a vida partidária e eleitoral foram sendo substituídas de acordo com as conveniências políticas e casuísmos eleitorais.

Quanto às mudanças do marco legal, Lima Júnior revê as decisões que afetaram o processo político partidário-eleitoral a partir de 1978, culminando com a promulgação da atual Constituição. Desta forma, o autor procura demonstrar a existência de um progressivo processo de liberalização da legislação. Na caracterização do autor, a liberalização da legislação teria sido excessiva a ponto de retirar as bases legais possíveis para uma evolução ordenada da vida partidária¹.

Segundo o autor, durante este período o Brasil atravessa uma crise de representação causada pela transição democrática. Lima Júnior entende a transição “como a passagem de uma ordem autoritária para uma ordem

¹ O anexo I a este capítulo apresenta a evolução das mudanças legais ocorridas no período.

democrática” (Lima Júnior, 1993, pg. 25.). A prevalência no país de um regime democrático, segundo o autor, está acima de disputa já que as regras do jogo estão definidas e são respeitadas e os poderes constitucionais funcionam com maior ou menor grau de sintonia.

Lima Júnior coloca, portanto, *sub judice*, não a natureza do regime, mas sim as instituições políticas e, sobretudo, a capacidade destas garantirem a continuidade democrática. As leis relativas ao comportamento dos políticos e ao papel dos partidos e das eleições seriam excessivamente liberais, conspirando contra a democracia ao não coibirem os excessos do comportamento individualista dos políticos, que leva ao enfraquecimento dos partidos, e por consequência, da própria base da democracia.

Embora reconheça que, por esta ou aquela razão, o partido político esteja ameaçado, mesmo em democracias representativas estáveis, Lima Júnior considera a situação do Brasil particularmente alarmante. Viveríamos uma crise de representação tanto no âmbito do Legislativo quanto do Executivo, cujas consequências para a continuidade da democracia seriam, no mínimo, preocupantes².

Segundo esta interpretação, as mudanças na legislação criaram um ambiente em que o partido dentro do Congresso é plenamente descartável, apenas levando o nome formal de partido, já que teria poucas atribuições dos verdadeiros partidos. Sem controle sobre seus deputados eleitos, os partidos no Congresso, não tem a credibilidade e legitimidade necessárias ao bom funcionamento das instituições democráticas. Criou-se uma situação que, assim se configura: fora do Legislativo, vale o partido que se organiza e se regula como quiser; porém, “dentro do Legislativo, vale o parlamentar”(Lima Júnior, 1993 pg.25).

² É sempre bom lembrar que Lima Júnior escreve ainda sob o efeito da crise que levou ao impeachment de Fernando Collor.

Para o autor, nas eleições de 1990, as agremiações partidárias cederam lugar aos órgãos de opinião pública. No entanto, segundo o autor, caberia ao partido (antes, durante e depois das eleições), o esclarecimento e formação da opinião pública (além da socialização e o recrutamento político). Contudo não foi e não tem sido isto o que tem ocorrido. Os partidos, cada vez mais, estavam se transformando em mero instrumento para a obtenção de mandatos para o parlamentar que, depois da eleição, possuirá total autonomia e independência política com relação ao partido em que se elegeu e diante dos eleitores que o sufragaram.

Lima Júnior acredita que esta crise de legitimidade se expressou, primeiro, no abalo profundo sobre a representatividade do Congresso causada pela eleição de Fernando Collor para presidência. Como se sabe, Collor elegeu-se em pé de guerra com as elites e com os partidos estabelecidos e por via paralela ao sistema partidário. Além disso, Lima Júnior considera que o Congresso foi durante muito tempo o alvo predileto da crítica dos órgãos de comunicação e conseqüentemente, da opinião pública, que nele só destacava as características negativas.

A eleição presidencial de 1989 teria sido uma disputa que se centrou em torno de nomes, alguns associados ao *establishment* e outros que corriam por fora dos partidos institucionalizados. É digno de nota que Lima Júnior inclui nesta categoria, não apenas Collor e Enéas, mas também Lula e Brizola. Foram estes candidatos, que Lima Júnior considera terem perfil anti-partidário, os que mais se beneficiaram do voto popular.

Na interpretação oferecida, as votações de Lula e Brizola são tomadas como mais um sintoma de crise e descrédito do sistema. Na avaliação do autor isto se dá porque estes candidatos melhor expressaram não só o sentimento popular anti-establishment mas também o sentimento

anti-partidário. Está claro que esta interpretação é no mínimo questionável pois que ambos pertencem a partidos estabelecidos desde 1979.

A deterioração da representação política ganha corpo nos vários partidos que foram criados no interior do Congresso. Segundo o autor, várias foram as siglas que surgiram por puro oportunismo parlamentar e eleitoral, com o objetivo de sustentar candidaturas e interesses individuais:

...tais partidos, por um lado, puseram a nu a fragilidade das grandes agremiações partidárias advindas do autoritarismo e, por outro, serviram e servem a interesses no mínimo discutíveis (Lima Júnior, 1993 pg. 26)³.

Por trás deste comentário está a tese de que o enfraquecimento dos grandes partidos e o crescimento do número de pequenas agremiações partidárias, sem expressão nacional e sem visível conteúdo programático não podem ser explicados senão como a expressão máxima da autonomia dos políticos que, sem os constrangimentos legais anteriores, deram vazão a seus mais baixos instintos e interesses pessoais.

Portanto, segundo o autor, os partidos não se constituíram em atores relevantes neste período. O individualismo exacerbado dos políticos permitiu por exemplo que, na campanha eleitoral de 1990, o candidato vencedor se apresentasse publicamente sem fazer referência a seu partido e se aliasse ostensivamente a candidatos de outras siglas. Os candidatos mais votados no primeiro turno captaram o sentimento popular de rejeição e de necessidade de ruptura com o *establishment*. Lideranças políticas reconhecidas e partidos que já se encontravam nacionalmente estabelecidos

³Tais previsões são marcadas pela conjuntura política da época. A ascensão de Collor parecia marcar o fim dos grandes partidos. Mas não só os grandes partidos sobreviveram ao furacão Collor como ainda hoje tais agremiações advindas do autoritarismo mantêm seu poder e sua influência no governo Fernando Henrique.

foram derrotados. Isto mais uma vez demonstra que a disputa eleitoral foi feita à margem da política oficial.

Esta deterioração detectada pelo autor não foi, segundo ele, produto do ímpeto momentâneo de explosão antipartidária, tampouco de responsabilidade das elites políticas, nem do eleitorado. Foi ocorrendo ao longo das eleições e legislaturas através da erosão das bases da vida partidária causada pelas reformas excessivamente liberalizantes da legislação eleitoral. Nas palavras de Lima Júnior:

Entendo que a crise de representação política implica o afastamento do sistema partidário-eleitoral do sistema partidário-parlamentar. Decisões tomadas em uma e em outra arena, no plano eleitoral e no plano parlamentar, vêm provocando de forma sucessiva e acumulada esse distanciamento, que é cada vez mais acentuado. Entendo ainda que esse processo vem se agravando desde 1988 e que possui também -suas raízes legais, mais precisamente constitucionais. Os constituintes, entendendo que o mandato pertence ao representante do povo e não ao partido, deram um tratamento ao partido político no mínimo peculiar. Rejeitou-se a idéia de que a representação no Legislativo fosse partidária, porém a filiação a partido é requisito de elegibilidade; inovou-se até no funcionamento do legislativo, onde a organização dos parlamentares pode dar-se através de bancadas e blocos parlamentares; a fidelidade e quaisquer outros aspectos do funcionamento e da estrutura dos partidos passaram a ser de sua competência, uma vez que eles se encontram atualmente na condição de entidade privada (Lima Júnior, 1993, pg.30 e 31).

Resumindo, os sintomas de crise de representação por que passava o sistema partidário eleitoral e parlamentar são a) criação de partidos no Congresso, isto é, o surgimento de novas legendas que não passaram por prévio crivo eleitoral; b) mudanças acentuadas e rápidas na correlação de forças entre os partidos sobretudo no plano parlamentar; c) eleição presidencial disputada à margem dos partidos com maior poder eleitoral e parlamentar; d) funcionamento pouco satisfatório do Congresso Nacional, tal como percebido pela opinião pública.

Este diagnóstico é amplamente aceito na literatura a respeito da evolução recente do sistema partidário/parlamentar brasileiro. Já em 1986 Lamounier e Meneghello (1986) apontavam a legislação permissiva como fator preponderante para o entendimento da evolução do sistema partidário brasileiro. É certo que, para estes autores, esta debilidade também se deve a outros fatores como impedimento do fortalecimento dos partidos por governos centralizadores (no caso da ditadura) e os efeitos desagregadores da política de clientela. Ainda em contraste com Lima Júnior, Lamounier e Meneghello (1986) procuram as raízes históricas da debilidade do sistema partidário brasileiro na falta de continuidade histórica da formação partidária (que indicaria, para eles, uma fragilidade endêmica ou perene que impede a consolidação dos sistemas partidários no Brasil). No entanto para estes autores, assim como Lima Júnior faria mais tarde, a debilidade dos partidos é explicada pela legislação permissiva e esta pela prevalência de interesses individuais dos políticos. Os interesses individuais dos políticos levavam a uma legislação permissiva.

Entre os aspectos permissivos da legislação citados por Lamounier e Meneghello estão: a facilidade para a formação de partidos dentro do Congresso, a inexistência de fidelidade partidária obrigatória, a possibilidade de alianças e coligações eleitorais, a inexistência de barreiras

ao acesso a primeira cadeira em eleições proporcionais e a eleição proporcional com lista aberta.

Lamounier e Meneghello (1986), portanto, explicam a fragilidade partidária pela prevalência dos interesses individuais dos políticos. A legislação eleitoral e partidária excessivamente permissiva é a resultante da prevalência dos direitos individuais dos políticos sobre os do partido. Nestes termos, “partidos fortes”, no Brasil, decorreriam de uma legislação capaz de deter e controlar o individualismo de nossos políticos. O fortalecimento do sistema partidário sob o regime autoritário foi antes aparente que real. Retirada as barreiras impostas pelos militares, voltou a imperar o individualismo.

Não é outra a conclusão, como vimos, de Lima Júnior, no seu diagnóstico sobre os rumos do sistema partidário brasileiro ao final da década de oitenta. O sistema passaria por uma desestruturação causada, em última análise, pela permissividade da legislação que permitiria, desta forma, que o individualismo de nossa classe política viesse à tona. Esse argumento também é defendido por Mainwaring (1991), que ainda acrescenta que a legislação partidário/eletoral seria permissiva porque isto interessaria aos políticos:

O desejo de criar partidos efetivos não é suficiente para que tais partidos surjam, mas é indispensável. Esse desejo não existe no Brasil. Os políticos tentaram evitar o surgimento de partidos mais efetivos, acreditando que a fidelidade partidária e partidos mais disciplinados limitariam sua capacidade de atender sua clientela (Mainwaring, 1991, pg. 57).

Temos, portanto, que a permissividade legal explica a desestruturação do quadro partidário nacional nos anos oitenta. Liberadas

as amarras impostas pelos militares, os políticos brasileiros puderam fazer valer seus interesses individuais pautando seu comportamento de acordo com estes interesses.

No entanto, cabe perguntar qual o estatuto desta proposição. A liberalização da legislação permite a troca de partidos pelos deputados mas não a explica. Da mesma forma, afirmar que os interesses individuais são os motivos das trocas não explica o fenômeno. Quais são esses interesses? O que ganham os deputados ao trocar de partido? Vejamos como os autores citados enfrentam esta questão.

Lima Júnior, ao resenhar as principais correntes teóricas que moldaram os estudos sobre os sistemas partidários advoga a adoção de uma perspectiva analítica eclética. Na seção mais propriamente teórica e metodológica de seu estudo, Lima Júnior discute os dois grandes paradigmas básicos usados na literatura sobre o tema: o paradigma do determinismo social representado por Lipset e Rokkan (1967) e o paradigma da institucionalidade política representado por Douglas Rae (1967).

Lipset e Rokkan partem do pressuposto de que os fenômenos políticos são determinados pela estrutura socioeconômica como aqueles referentes à religião, etnia, classe social e ideologia. Estas clivagens seriam fundamentais para a gênese do sistema partidário porque são elas que o definem através de um processo histórico cumulativo. Estas divisões dentro da sociedade vão se compondo e, desta forma, vão formando interesses bem definidos na sociedade. Os partidos aparecem para representar estes interesses objetivos.

Segundo Lipset e Rokkan, as principais clivagens que conformaram o sistema partidário europeu originaram-se a partir do século XVI. A

Construção dos Estados Nacionais e a Revolução Industrial seriam os principais marcos na construção deste sistema geral de lealdades a partir do qual seriam refletidos as clivagens sociais modernas.

Portanto, e como entende Lima Júnior, essa vertente de pensamento subentende que o formato do sistema partidário tem origem nas clivagens socioeconômicas fundamentais porque elas persistem e mantêm-se ao longo do tempo expressando-se no sistema partidário que elas refletem.

O segundo paradigma teórico apresentado por Lima Júnior é o institucionalismo na forma em que este é apresentado pelo trabalho de Douglas Rae. Inversamente ao defendido por Lipset e Rokkan, o paradigma do institucionalismo parte do pressuposto de que o fenômeno partidário é resultante das regras que regulam o processo eleitoral e partidário. Em outras palavras, o formato do sistema partidário é decorrência de diversos aspectos da legislação eleitoral. O princípio de representação política (se majoritário ou proporcional), é o mais notável dos exemplos destes aspectos institucionais que produzem efeitos que acabam por moldar o sistema partidário⁴. Segundo Lima Júnior, neste paradigma, o comportamento dos atores – do eleitorado, das organizações partidárias e dos parlamentares.

A respeito da avaliação destes dois paradigmas e sua importância na formação de sua tese explicativa das causas do afastamento entre sistema partidário parlamentar e sistema partidário eleitoral Lima Júnior diz:

As questões metodológicas são muitas e, a meu juízo, não estão adequadamente solucionadas. De início, por exemplo, explicita-se uma dificuldade que tem a ver com a natureza da

⁴ Embora o trabalho de Douglas Rae ser um marco nas análises institucionalistas, tais concepções já faziam parte da obra de Duverger (1980) que, na década de 50, elaborou o que hoje conhecemos como a Lei de Duverger, sobre os efeitos das regras de representação nos sistemas partidários.

relação entre os dois paradigmas e com o seu potencial explicativo: trata-se de paradigmas que se opõem conceitualmente, na tentativa de oferecer explicações diferentes para o mesmo fenômeno, ou trata-se de paradigmas complementares, dado que seu potencial explicativo depende do tipo de fenômeno que se quer explicar? Entendo, e a análise que se segue incorpora esta visão, que o grau de desenvolvimento das duas abordagens não permite ainda ou que um paradigma seja descartado em vantagem do outro, ou que se construa um meta paradigma que incorpore ambas. Sendo assim, privilegiaremos o enfoque comportamental e institucional, que de início se revela mais promissor, tendo em vista os fenômenos que se quer analisar, embora recorrendo subsidiariamente ao determinismo social quando a natureza do fenômeno sob discussão assim o requerer. Esta última situação ocorrerá sempre que lidarmos com fenômenos que apresentem diversidade, embora o marco institucional que os circunde seja constante. A explicação da variação observada, nestas circunstâncias, será buscada na estrutura socioeconômicas. (Lima Júnior 1993, pg. 33 e 34.)

Recorrendo a esta explicação eclética, Lima Júnior propõe, então, que a permissividade legal explica o distanciamento entre o sistema representativo partidário eleitoral e parlamentar. Utilizando-se da permissividade legal os parlamentares fraudam a vontade do eleitor, fundando novos partidos e migrando de siglas ao seu bel prazer e de acordo com os seus interesses próprios.

No entanto, embora a troca de siglas seja remetida a ausência de restrições legais que limite o interesse individual dos parlamentares, nem

todos os deputados trocam de legenda com a mesma constância⁵. Particularidades regionais e partidárias afetam as decisões individuais dos parlamentares. Mas o que isto significa? Significa que nem todos têm o mesmo interesse ou que o interesse individualista se faz presente de uma forma mais branda em alguns estados de acordo com a estrutura socioeconômica em que se inserem? Ou ainda, que uma legislação não permissiva só seria necessária em certos estágios do desenvolvimento socioeconômico?

Em seu texto, Lima Júnior nos esclarece a respeito das proposições as quais utiliza para a elaboração de suas hipóteses. Sua primeira proposição, como já vimos, postula que, ao longo dos anos 80, ocorreu progressivo e acentuado afastamento do sistema partidário-parlamentar do sistema partidário-eleitoral. Para o autor, isso significa que o formato do sistema partidário parlamentar distancia-se e é diferente do sistema partidário eleitoral. Isto é, a representação partidária no Congresso não reflete aquilo que as urnas expressaram.

A causa fundamental deste distanciamento são as regras do jogo estabelecidas. Segundo o autor tais regras condicionaram o comportamento tanto das elites parlamentares quanto do eleitorado e finalmente levaram progressivamente o plano eleitoral a afastar-se do plano parlamentar. Este processo distorce o objetivo central das eleições de, segundo Lima Júnior, formar um corpo legislativo que reflita adequadamente as preferências expressas no voto, por meio da mediação das organizações partidárias.

Sua segunda proposição estabelece que o fenômeno partidário pode apresentar-se sob formas diversas, dentro de um mesmo marco político-institucional. Tal proposição estabelece, portanto que, embora o

⁵ Em média, nas últimas três legislaturas, de 1987 a 1999, 70% dos deputados eleitos não trocaram de partido

afastamento do sistema parlamentar do sistema eleitoral ocorra em todo o país, tal distanciamento pode variar segundo a unidade da federação ou segundo as condições políticas e socioeconômicas particulares.

Em certa medida, esta segunda proposição enfraquece o argumento utilizado no enunciado da primeira. Em outras palavras, o que Lima Júnior assume é que as conseqüências da 'permissividade legal' não são sentidas da mesma forma em todo os Estados da federação. Condições políticas e socioeconômicas particulares condicionariam o efeito das variáveis institucionais.

Qual o estatuto explicativo desta segunda dimensão? Se adotarmos o paradigma institucionalista, o efeito das instituições políticas – no caso de uma legislação eleitoral permissiva – deve ser o mesmo em todas as unidades da federação, independente das 'condições políticas e socioeconômicas particulares'.

Mesmo que se assuma que os efeitos das instituições políticas possam variar de acordo com 'condições políticas e socioeconômicas particulares', isto é, que os efeitos institucionais sejam condicionais, tais condicionalidades pedem explicação. Em que sentido preciso as condições políticas particulares e o desenvolvimento econômico alteram os efeitos da permissividade legal?

Bolívar Lamounier e Rachel Meneghello notam que as variáveis institucionais – no caso, a permissividade da legislação – não afetam da mesma forma os políticos das diferentes regiões. Segundo estes autores a desproporção da representação dos estados na Câmara Federal traz consigo incentivos para que as elites do Brasil moderno se afastem da vida político partidária ao tempo em que entronizam na direção dos partidos nacionais os representantes das elites mais atrasadas do país.

...elites dirigentes dos Estados pobres e menos populosos [que] certamente dependem mais do clientelismo em suas diferentes formas, dos empréstimos e financiamentos subsidiados à agriculturas etc.” (Lamounier e Meneghello 1986, pg. 57)

Lamounier e Meneghello recuperam Navarro de Brito (1967) ao assumir que são estes “políticos profissionais” que geram o “polipartidarismo burguês”, isto é “o predomínio dos pequenos capitalismos de província, projetados na arena partidária parlamentar sob a capa do profissionalismo político.”

O aspecto mais sugestivo de Navarro de Brito é que ela nos leva a pensar numa instabilidade partidária deliberadamente cultivada, ou pelo menos tolerada de bom grado: a reiterada preferência por uma legislação permissiva para se mudar de partido, para fazer alianças eleitorais, para impedir controles verticais sobre órgãos estaduais e municipais do partido, e assim por diante. (Lamounier e Meneghello 1986 pg. 57).

Em poucas palavras, a debilidade partidária é a resultante de uma legislação partidária permissiva que permite que os parlamentares obtenham o máximo de recursos possíveis do mandato que recebem do eleitor e do qual se apropriam privadamente. Embora a legislação dê a todos os políticos estas mesmas possibilidades, ela não é utilizada por todos da mesma maneira. Há variações regionais e esta variação estaria ligada a estrutura socioeconômica, ao maior ou menor atraso dos estados.

O objetivo deste trabalho é analisar uma das, senão a principal, manifestação da permissividade da legislação partidária brasileira, qual seja, a possibilidade de que os parlamentares troquem de partidos no exercício de seu mandato.

Quanto a este ponto, há duas questões que merecem ser distinguidas e tratadas separadamente. A primeira delas se refere as razões que levam os parlamentares a trocar de partido. A segunda diz respeito a seus efeitos para a estruturação do sistema partidário.

Quanto ao primeiro ponto, cabe notar, antes de mais nada, que a permissividade implica apenas na possibilidade de mudar de sigla. Diversos países não regulam a questão. Da mesma forma, no período 1946/1964, a se crer na literatura existente, ainda que igualmente disponível, o recurso não era utilizado com a mesma frequência⁶. Como veremos nos próximos capítulos, mesmo no período atual, o recurso não foi utilizado da mesma forma e com a mesma constância ao longo do tempo, nos diferentes estados e nos diferentes partidos. -

Seja como for, o recurso a troca de legenda é visto como ilegítimo do ponto de vista normativo e identificado com a promoção de interesses próprios dos parlamentares. De uma forma ou de outra, parlamentares trocariam de siglas para obter vantagens, ganhos pessoais. No entanto, a literatura não identifica com clareza quais seriam estes benefícios. Seriam eles eleitorais ou “interesses no mínimo discutíveis”.

Quanto às conseqüências para o sistema partidário brasileiro da prática das trocas partidárias, estas são vistas como perpetuando a debilidade crônica herdada historicamente e, do ponto de vista conceitual, como geradora de um quadro que beira o caótico.

⁶ Souza (1976) Lavareda (1991)

No capítulo 2, este trabalho apresenta a evolução das transformações ocorridas por razão da reforma partidária que extinguiu o bipartidarismo imposto pelo regime militar de 1978 a 1983. No Capítulo 3 são apresentados os dados referentes às migrações partidárias das 48^a, 49^a e 50^a Legislaturas, que vão de 1987 a 1999. Neste Capítulo esses dados são analisados com a perspectiva de fornecer um quadro da evolução do fenômeno das migrações durante o período.

No Capítulo 3 os dados referentes as 48^a, 49^a e 50^a Legislaturas são analisados no intuito de estabelecer o quadro geral das migrações a partir do movimento individual dos deputados federais divididos em bancadas de acordo com o tamanho e ideologia dos partidos. O capítulo ressalta a heterogeneidade do fenômeno e a influência da política nacional sobre o quadro geral das migrações partidárias.

O capítulo quatro aborda o tema sob outro ângulo: a diversidade estadual do fenômeno. A taxa de migração partidária varia conforme os Estados da Federação e esta variação não pode ser explicada por razões socioeconômicas.

Anexo 1

A evolução das reformas da legislação político eleitoral partidária.

Fonte: Olavo Brasil de Lima Júnior (1993).

- Emenda Constitucional 11 de 13/10/78 que entrou em vigor em 79 fixou parâmetros para a criação de partidos: 10% dos deputados e senadores; mínimo de 5% dos votos na última eleição em pelo menos 9 Estados e mínimo de 3% em cada Estado, e manteve a fidelidade partidária. Na eleição proibiu alianças, coligações e voto de legenda. (segundo Lima Júnior a emenda 11 não chegou a prevalecer nas eleições subsequentes (1982 e 1986).
- Lei 6767 de 20/12/79 extinguiu a Arena e o MDB e instituiu o multipartidarismo.
- Emenda Constitucional 14 de 09/09/80 prorrogação dos mandatos de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. (com o intuito de fazer coincidir, em 1982, todas as eleições majoritárias)
- Emenda Constitucional 15 de 15/11/80 estabeleceu eleições diretas para governadores e vices e extinguiu a figura do Senador Biônico.
- Lei 6978 de 19/01/1982 criou o voto vinculado e obrigação de apresentação de candidatos em todos os níveis. Proibiu alianças, coligações e o voto de legenda.
- Lei complementar 42 01/01/82 estabeleceu a candidatura nata para senadores.

- Lei complementar 43 de 31/03/1982 reduziu para doze meses o prazo de domicílio eleitoral para os candidatos.
- Lei 7008 de 06/82 estendeu a candidatura nata para deputados estaduais federais e vereadores.
- Emenda Constitucional 22 de 29/06/82 estabeleceu o sistema distrital misto para as eleições da representação no Legislativo. Ampliou o número de cadeiras no Congresso Nacional de 420 para 479 cadeiras e fixou em oito o número mínimo de cadeiras por Estado e em sessenta o número máximo por Estado. Cabendo quatro cadeiras aos territórios. Competiria à Justiça Eleitoral, com base na população definir a representação de cada Estado.
- Emenda Constitucional 15 de 15/05/85 revogou sistema de votação distrital misto.
- Emenda Constitucional 25 de 15/05/85 restabeleceu eleições diretas para presidente e vice, em dois turnos eleições no distrito federal (Câmara e Senado), instâncias hidrominerais e municípios definidos na época como sendo Área de segurança nacional (eleições para prefeitos das capitais, sobretudo). Aboliu a fidelidade partidária instituída pelo regime militar. Ampliou o número de cadeiras no Congresso Nacional de 479 para 487, contemplando o Distrito Federal, mantendo a base de cálculo estabelecida pela emenda 22. Manteve o mandato de senador em oito anos e estabelece que a renovação no Senado se fará a cada quatro anos (1/3 e 2/3). Nas eleições do Distrito federal, os dois candidatos mais votados ao Senado teriam mandato de oito anos e o terceiro colocado de quatro anos. Exigiu o mínimo de 3% dos votos nacionais de todo os partidos alcançados em pelo menos em

cinco Estados, reduzindo as exigências estabelecidas pela Emenda Constitucional 11. Sufrágio facultativo para os analfabetos.

- Lei 7493 de 17/06/1986 reafirmação da candidatura nata para todos os cargos proporcionais visando a eleição de 1986 e mantinha a sublegenda.
- Lei 9551 de 12/12/86 aboliu a sublegenda. Estabeleceu eleições simultâneas para os cargos de governador e vice, senadores, deputados federais e estaduais.
- Constituição de 5/10/88. O sufrágio é facultativos para analfabetos, para maiores de 70 anos e para os maiores de 16 e menores de 18. Obrigatório nos demais casos. Proibido aos estrangeiros, conscritos, incapazes civilmente, aos que foram criminalmente condenados e aos que cometeram improbidade administrativa. Fixação das elegibilidade: alistamento eleitoral, nacionalidade brasileira, domicílio na circunscrição eleitoral (não foi estabelecido prazo mínimo), filiação a partido político e idade mínima estabelecida para cada cargo eletivo. Partido é tratado como associação e não mais como entidade de direito público. Autonomia aos partidos para a definição de sua estrutura, seu funcionamento e sua disciplina. Embora ainda a ser regulamentado por lei, o funcionamento parlamentar dos partidos permite a criação de bancadas e blocos parlamentares. Inelegibilidades: manteve a proibição de reeleição para cargos executivos no período imediatamente subsequente, tornou inelegíveis parentes de titulares de cargos executivos e estabeleceu prazos de desincompatibilização para funcionário civis que disponham de atribuições de assessoria e direção, e

militares. Aprovou a possibilidade de aplicação de plebiscito, da iniciativa popular e do referendo. Direito de representação e de eleger Governador ao Distrito federal. Determinou o máximo de deputados estaduais por Estado (três vezes o número de deputados federais do Estado). Estabeleceu novo número mínimo e máximo da representação estadual na câmara (8 e 70 respectivamente). Estabeleceu limites para as Câmaras de vereadores de acordo com a população. Ampliou o número de Estados criando o Estado de Tocantins e determinando para a realizações das eleições deste Estado.

Capítulo II

A Reforma Partidária na Câmara dos Deputados: 1979 a 1987

A eleição de 1974 anuncia uma nova realidade política. A vitória eleitoral do partido oposicionista (MDB) mostrava a fragilidade do apoio ao partido que dava suporte ao governo (ARENA). A eleição de 1978 viria a confirmar a tendência anunciada na primeira eleição pós abertura: o MDB continuou a crescer e a ARENA perdeu cadeiras.

As razões que explicam tais tendências podem ser discutidas. Os resultados eleitorais e seu significado, no entanto, estão a salvo de disputas. Como as bases de apoio da Arena vinham do campo e das pequenas cidades e as do MDB vinham das grandes cidades, mantidas aquelas tendências o controle da presidência pelo governo militar estaria ameaçado. Como o processo de urbanização continuava a ganhar força, com o tempo o MDB cresceria e a ARENA perderia votos.

Não era improvável que o MDB pudesse vir a ter a maioria na Câmara dos Deputados nas eleições de 1982 e, desta forma, ser capaz de eleger o sucessor do General João Batista Figueiredo. Em outras palavras, para manter o seu controle sobre o poder político, sobretudo sobre a presidência da república, os militares se viram forçados a reformar o sistema político que haviam criado.

Em verdade, reformas com este fim já são promovidas para assegurar a eleição do próprio General João Batista Figueiredo, eleito por um Colégio Eleitoral ampliado e para um prazo de 6 anos (Pacote de abril de 1977).

Dado o crescimento das oposições e o enfraquecimento do regime, as reformas políticas introduzidas foram pautadas por uma certa ambigüidade.

Ao mesmo tempo em que procuravam garantir a continuidade dos militares à testa do poder, apontavam para o retorno ao estado de direito e à democracia. Do ponto de vista desta análise, importa frisar a importância da reforma da legislação partidária e eleitoral que levou ao fim do bipartidarismo.

A Arena, enfrentava uma série de problemas no plano eleitoral e institucional. O avanço do processo de abertura, inaugurado pelo presidente Geisel, diminuiria os poderes arbitrários da presidência. O aumento dos problemas econômicos com a inflação e a possibilidade de recessão econômica, aumentavam as bases do descontentamento com o regime, ampliando as chances de crescimento do PMDB. Ao que tudo indica, a Arena tinha, no médio e longo prazos, escassas chances de competir com sucesso eleitoral. Dada a história política recente, parecia evidente que a oposição levava uma vantagem natural no sistema bipartidário em vigor em sua luta contra o governo, especialmente nas cidades do Centro-Sul.

Pressionado, o governo militar esboça um estratégia para tentar reverter esta situação: a reforma partidária. Os estrategistas do governo esperavam obter a divisão das oposições reunidas no MDB ao dissolver o sistema partidário que haviam criado, liberando-o das amarras que impunham o bipartidarismo.

O governo esperava que a reforma partidária levasse a criação de múltiplos partidos com elementos da oposição e ao mesmo tempo, preservasse as forças do governo num único partido mantendo assim o controle político através da divisão dos votos da oposição e contando ainda com a possibilidade de coalizão com os elementos mais moderados da desta reforma partidária de 1979¹.

¹ Ver anexo I

Tabela 2.1. Destinos partidários dos Deputados na Câmara por Origem Partidária em 1980

Origem	Destino							
	S/P	PMDB	PDS	PTB	PP	PDT	PT	Total
MDB	1	114	21	9	40	13	7	205
ARENA	1	6	247	0	24	1	0	279
Total	2	120	268	9	64	14	7	484

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Diante da estratégia do governo, a oposição reunida no MDB tinha três opções: manter a união para continuar derrotar eleitoralmente o partido de apoio ao governo; formar novos partidos e apostar na transição moderada acenada pelos militares ou formar partidos para a disputa eleitoral apostando no fim do regime militar.

A tabela 2.1 mostra a divisão dos partidos na Câmara no momento da extinção do sistema bipartidário oficial e a distribuição de todos os deputados eleitos que tomaram posse na Câmara, titulares e suplentes, entre os novos partidos. A sigla S/P indica os deputados que ficaram sem partido. Ela mostra o PP como uma grande força no Congresso, atrás apenas de PDS e PMDB.

Num primeiro momento, a estratégia do governo de dividir a oposição parece ter dado resultado positivo. A tabela 2.1 com a formação dos partidos dentro do Congresso mostra que a grande maioria dos parlamentares eleitos pela Arena (88,5%) permaneceu no partido pelo qual havia sido eleita, agora renomeado PDS. Parte considerável do MDB (44,4%) deixou de filiar-se ao PMDB, procurando outras alternativas partidárias, sendo que para 19,5% dos parlamentares do MDB esta opção foi filiar-se ao PP que recebeu também vários deputados originários da Arena. Ainda assim, 55,6% dos emedebistas filiam-se ao PMDB.

A criação e atração exercida pelo PP e pelo PTB de Ivete Vargas sobre os políticos parece confirmar o acerto da estratégia do governo de formar os “partidos aliados” e receber vantagens da possível coalizão com o governo. Essas duas siglas aparecem como a oposição moderada que os estrategistas do governo quiseram separar do antigo MDB.

No caso do PP esta opção de ser o partido moderado qualificado para fazer a transição democrática oferecia grandes atrativos. Como vimos, muitos parlamentares da Arena bandearam-se para o PP. Pelo perfil dos seus quadros, o PP habilitava-se como a opção moderada, sem as dificuldades eleitorais do PDS que, apesar da mudança de nome, carregava a herança da Arena e dos arbítrios dos governos militares.

O fato de muitos parlamentares da Arena terem-se bandeado para o PP mostra que alguns políticos tinham dúvida sobre a possibilidade do PDS ter sucesso eleitoral e uma sobrevida duradoura. A identificação com o regime militar parecia ser um fardo que muitos políticos não queriam carregar.

A formação do PDT e do PT demonstra que determinados políticos optaram por se diferenciar do MDB, da oposição moderada e consentida, buscando uma nova via política para as oposições. Apontam assim para a adoção de uma estratégia alternativa a dos peemedebistas, privilegiando a distinção no interior do campo oposicionista. Era uma aposta no fim eminente da ditadura e a preparação para a luta democrática de parte das correntes esquerdistas da oposição.

É necessário lembrar, no entanto, que os partidos comunistas permaneceram no PMDB pois continuavam ilegais. No entanto a formação dos dois novos partidos à sua esquerda, implica que o PMDB passaria a

disputar o controle do eleitorado de esquerda, eleitorado este que não tinha outra opção no passado.

A divisão das forças partidárias a partir deste momento passa a ser a clássica divisão entre direita, centro e esquerda, enquanto que durante o bipartidarismo a divisão se dava entre governo militar e oposição democrática simplesmente.

Assim, num primeiro momento, o governo aposta na divisão das oposições para poder manter seu controle sobre a presidência preparando a transição do poder para forças moderadas. Em um segundo momento, no entanto, a direita “linha dura” pressiona por meio da prática de atos terroristas forçando um retrocesso. Os acontecimentos da época fizeram com que o governo alterasse a sua estratégia. As bombas nas bancas de jornais que vendiam publicações de esquerda, assim como o episódio do Rio Centro, foram fatores perturbadores do processo de abertura em curso e contribuíram para a mudança de direção do governo.

Em 1980 o governo adia as eleições municipais que seriam realizadas naquele ano para 1982, mesma data das eleições para governadores, deputados estaduais e federais e de um terço do Senado. Em 1981, o governo introduz para estas eleições a regra de voto vinculado, isto é, nesta eleição o eleitor teria que votar apenas em candidatos do mesmo partido para todos os cargos em disputa. Outra regra é que os partidos que quisessem concorrer aos cargos de governador teriam que registrar candidatos em todos os Estados da federação.

Isso dificultava a vida dos novos partidos. A obrigação de inscrever seus candidatos a governador em todos os estados, por si só já garantia uma desvantagem aos novos partidos sem uma organização estabelecida e com dificuldades em aparecer ao público com uma nova proposta. Além disso, o

fato de ser uma eleição vinculada fazia com que os grandes partidos capazes de disputar os cargos majoritários para governador recebessem uma vantagem a mais.

A mudança de estratégia do Governo cria constrangimentos à formação de novos partidos. A estratégia de fundação de novos partidos, que, como vimos, havia sido minoritária mas atraente para uma parte significativa dos parlamentares, tornou-se muito arriscada. Além de contar com as dificuldades normais de um partido novo (desconhecimento do público, falta de organização em todos os Estados, etc.), os novos partidos sofreriam maiores dificuldades com as novas regras eleitorais preparadas para aquela eleição, sobretudo com a vinculação de votos.

Tabela 2.2. Filiação Partidária dos Parlamentares por Origem Partidária ao Final da 46ª Legislatura.

Origem	Destino						Total
	S/P	PMDB	PDS	PTB	PDT	PT	
MDB	1	149	28	11	11	5	205
ARENA	1	36	239	3	0	0	279
Total	2	185	267	14	11	5	484

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Logo depois da promulgação desta lei, os políticos que haviam se filiado ao PP deram-se conta da impossibilidade de disputar as eleições com sucesso sob essas regras e resolvem que o partido deveria se fundir com o PMDB. A incorporação do PP trouxe para o PMDB vários ex arenistas que haviam desertado o partido do governo.

A tabela número 2.2 mostra a situação depois das reformas de 1981. Entre a sua criação e a reforma de 1981, o PP havia recebido a adesão de outros 14 deputados e portanto contava com uma bancada de 78 deputados quando se auto dissolve. Assumindo que todos que eram do MDB retornaram ao PMDB, este partido recebeu 28 deputados da Arena. Neste

período, o PMDB ainda recebeu mais 2 deputados oriundos do PTB, sendo que um deles entrou e saiu duas vezes do partido resultando assim numa bancada de 185 deputados, contando titulares e suplentes..

A configuração da Câmara dos deputados mostra agora que 72,% dos parlamentares eleitos pelo MDB filiaram-se ao PMDB. No PDS, permaneceram 85,7% dos antigos arenistas. No total 93,4% dos parlamentares optaram por permanecer nos “partidos herdeiros” do bipartidarismo militar. Em resumo, a despeito da reforma partidária, o bipartidarismo sobreviveu.

Com relação às mudanças de siglas nesta legislatura, cabe ressaltar que elas foram motivadas, inicialmente, pela própria intervenção do regime militar que obrigou todos os deputados a se filiarem a novos partidos. A lógica das trocas de partidos pelos parlamentares foi ditada pela transição do autoritarismo como mostra a criação e implosão do PP.

As mudanças nas regras eleitorais beneficiaram o PMDB nas eleições de 1982. Com excelente desempenho nas disputas pelos governos estaduais, o partido elegeu também uma grande bancada de deputados e senadores. Mas, embora as medidas tomadas em 1981 para as eleições tenham beneficiado o PMDB, pode-se dizer que a estratégia do governo foi bem sucedida, posto que este manteve o controle sobre o colégio eleitoral que elegeria o sucessor do presidente Figueiredo. O sucesso da nova estratégia passava a depender, agora, do partido governista se manter coeso no Colégio Eleitoral. Pequenas defecções no bloco governista, dada a pequena margem de vitória obtida, poderiam causar a derrota do PDS e, por conseqüência, da continuidade do autoritarismo.

No entanto o processo de abertura sai do controle do governo federal. A acirrada luta interna no PDS para a indicação do candidato a presidente

divide o partido de apoio ao governo e comprometia suas chances de controlar o Colégio Eleitoral. O PDS não chega unido ao Colégio Eleitoral.

De outra parte, o PMDB ganha a eleição para o governo nos principais estados brasileiros. Apoiados pelos governos estaduais, os partidos de oposição promovem um movimento para que a sucessão presidencial se dê por meio de eleição direta. A campanha das “diretas já” toma as ruas. Mesmo com a rejeição pelo Congresso da emenda que previa a eleição direta para presidente, a situação fica insustentável para o partido do governo.

A insatisfação popular e a força do movimento pela democracia aliada a rupturas internas causadas pela luta pela sucessão do presidente Figueiredo, levam a criação do PFL, uma dissidência do PDS. Forma-se a Frente Liberal que congrega o PFL (a dissidência do PDS), o PTB e o PMDB para eleger o candidato do PMDB Tancredo Neves.

Um observador arguto não poderia deixar de notar a ironia do resultado. Tancredo fora um dos fundadores e líderes do extinto PP. Em certa medida, trata-se da realização da estratégia de Golberri. Agora é o PFL que divide o governo dando a chance a tomada do poder pelo PMDB.

Tabela 2.3. Bancadas Partidárias no Início e Final da 47ª Legislatura.

	Início	PDS	PTB	PMDB	PDT	PT	PFL	Outros
PDS	265	78	4	22	2	0	149	10
PTB	17	2	9	2	0	0	4	0
PMDB	251	2	0	231	4	0	2	12
PDT	25	1	0	2	18	0	2	2
PT	9		0	2	0	6	0	1
PFL	0	1	2	4	2	0		7
Outros	0	1	0	4	2	0	1	
Final		85	15	267	28	6	144	24

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

A tabela 2.3 nos mostra a situação das bancadas dos principais partidos da 47ª Legislatura no início e no final do mandato. Ela registra o resultado do movimento dos deputados na 47ª legislatura (1983-1986) com a formação do PFL, dissidência do PDS, além das migrações partidárias do período agregadas por partido. A coluna intitulada Posse mostra as bancadas dos partidos no início da legislatura. As linhas mostram quantos deputados os partidos perderam e para onde foram. Os valores em negrito dentro da parte principal da tabela indicam os deputados de cada partido que não trocaram de sigla. Os valores finais de PFL e Outros não podem ser somados pelas colunas pois estes partidos também perdem deputados. Esses dados referem-se a todos os deputados que tomaram posse na Câmara (suplente e titulares).

No primeiro trimestre de 1985, 74 deputados do PDS deixam o partido para formar o PFL. Este contingente será engrossado mais tarde por novas disputas no interior do partido governista com a adesão de mais 75 parlamentares do PDS. Vemos que o número total de partidários do PDS que entraram no PFL, 149, é maior que o número de deputados que terminam a legislatura neste período 144. A entrada de novos grupos causa a saída de alguns parlamentares do novo partido. Dos deputados que formaram o PFL em seu início, 1 foi para o PDS, 2 para o PTB, 4 para o PMDB e 2 para o PDT. De 265 deputados eleitos pelo PDS apenas 78 permanece no partido.

Para além da movimentação para e do PFL, o período registra ainda a aparição de alguns novos partidos capazes de atrair alguns poucos deputados do PDS e do PMDB e mesmo do PFL como o PSB que termina a legislatura com quatro deputados, PCB com três, PCDOB com dois PSC quatro, PDC três, PL com três, PMB com dois e PPB 1. Além disso 2 deputados termina a legislatura sem partido. Assim, alguns poucos

deputados trocam de partido mais de uma vez no período. No entanto, a cisão do PDS é responsável pelo grosso das migrações partidárias do período.

Esta tabela mostra a ascensão do PMDB como o maior partido da Câmara depois da cisão do PDS. Neste período o PDS perde 70,67% de seus deputados para os outros partidos sendo que 56,2% dos deputados eleitos por este partido vão para o PFL e 8,3% vão para o PMDB. O PDS, neste período fica com apenas 29,4% de sua bancada original.

Os dados mostram que não tivemos um alto grau de migrações partidárias que possam ser classificadas como individuais. A maior movimentação se dá pela formação do PFL, o que não se pode chamar de migração individual. Estas trocas foram ditadas por razões políticas claras: a sucessão presidencial e a solução para a transição democrática. Em outras palavras, não foram razões menores, da baixa política e dos interesses particulares e imediatos dos parlamentares. Além disso, cabe notar que a maior parte dos deputados da Câmara permanece nos partidos em que foi eleita.

A despeito do autoritarismo, o sistema bipartidário imposto estava estruturado e, em certa medida, sobreviveu à reforma partidária contida na Emenda Constitucional número 11 de 13/10/78 e na Lei número 6767 de 20/12/79, que extinguiram a Arena e o MDB e pretendiam instituir o multipartidarismo no Brasil. A liberação para a formação de novos partidos era uma condição necessária mas não suficiente para a formação de um sistema multipartidário efetivo.

A estratégia dominante entre os parlamentares foi a de permanecer nos seus partidos de origem (PMDB ou PDS). Embora abrissem a possibilidade para a formação de novos partidos dentro do Congresso, as

novas regras dificultaram a entrada dos novos partidos. As regras que presidiam a eleição de 1982, sobretudo a vinculação do voto, beneficiaram os partidos herdeiros do sistema bipartidário, PDS e PMDB, inibindo e ameaçando a viabilidade da criação dos novos partidos.

Se o eleitor votou preferencialmente no governador, vinculando de cima para baixo o seu voto, aquela eleição se transformou em uma eleição com magnitude igual a 1, o que implica em um efeito redutor sobre o número de partidos favorecendo os partidos grandes, no caso PDS e PMDB². Partidos como o PTB, PDT e PT, que se lançam às urnas em 1982, têm resultados modestos. Na arena eleitoral, o bipartidarismo se mostrou resistente.

A cisão PDS/PFL aponta para o formato pelo qual a dissolução do bi-partidarismo viria a ocorrer e ganhar força na Legislatura seguinte com a criação de novos partidos na Câmara, sobretudo do PSDB. O multipartidarismo se implantou por meio de um processo de cissiparidade dos “partidos herdeiros”.

Após a eleição de Tancredo, há uma reacomodação de forças dentro do Congresso. Num primeiro momento o Congresso apresenta seu maior movimento de migração partidária para os grandes partidos da coalizão de governo. As migrações se dão em blocos estaduais, demonstrando que a mudança ou não para um partido está condicionada às questões estaduais.

Um exemplo disso é a Bahia. Logo após a fundação do PFL um grupo de parlamentares baianos mudam de partido saindo principalmente do PDS para a nova sigla. Quando o grupo político de Antônio Carlos Magalhães se filia ao PFL após a derrota de seu candidato, Mário Andreazza na Convenção do PDS, aquele primeiro grupo sai do PFL para

² Duverger (1980) Rae (1967)

evitar ficar sob a hegemonia deste outro grupo dentro do estado. Vê-se assim que mudanças partidárias representam menos a decisão individual dos políticos e mais a decisão de grupos políticos.

Assim, a reacomodação das forças depende da história estadual. Quem vai para o PMDB e quem vai para o PFL depende de que grupo foi para que partido no seu estado. As migrações de deputados neste período são feitas em grupos e são condicionadas pelas escolhas anteriores de outros grupos nos Estados.

O PMDB se fortalece no período de 1983/1986 recebendo a maioria das migrações partidárias que não se destinavam a um partido novo. A maioria dos migrantes são provenientes do PDS. Devido ao fato de ser o principal partido do governo, o PMDB acaba “inchando” pois recebe tanto parlamentares da direita como da esquerda.

O PMDB, e antes dele o MDB, sempre foi um partido “frente” que carregava dentro de si várias correntes que se opunham e que, não fosse o regime militar, estariam concorrendo em partidos diferentes. Assim, vários grupos estaduais vão para o PMDB e passam a disputar a hegemonia dentro do partido. Por isso a dependência das questões partidárias estaduais será a grande característica do PMDB.

Em certa medida, o crescimento do PMDB apontava para as disputas que viriam a fraturar o partido no futuro. Deve-se notar que o partido o MDB, nasceu e cresceu circunscrito a disputas estaduais e manteve-se assim quando tornou-se PMDB. O partido até este momento, não enfrentara qualquer disputa nacional. Nestes termos, o PMDB não era apenas uma frente de oposição, mas também uma federação de partidos estaduais.

Sem a instituição da regra de sublegenda e com a disputa pela indicação a candidatura para governador, em 82, estas correntes acirram sua disputa interna. Com a eleição de Tancredo/Sarney e o crescimento do partido estas lutas irão acirrar-se ainda mais, dividindo o partido. Além das correntes mais a esquerda e as mais moderadas, a divisão agora se dá também entre os novos integrantes e os auto designados “históricos”. Esta luta fará com que, mais tarde, os grupos derrotados na disputa pelo controle das executivas estaduais rompam com partido.

A migração partidária no período da 46^a e da 47^a Legislatura foi bastante restrita devido, em grande medida, às necessidades de derrotar o regime militar. A liberalização da legislação não foi seguida imediatamente pelo uso generalizado do direito de trocar de partido. As oposições mantiveram-se unidas no PMDB.

As trocas partidárias que poderiam ser classificadas como oportunistas e “ilegítimas”, as dos políticos que procuram fugir da mal fadada ARENA/PDS para buscar abrigo no guarda chuva peemedebista, ou em algum partido pequeno, foram uma minoria. Assim, ao menos no início da transição do bi ao pluripartidarismo a possibilidade de trocas de partido não foi usada indiscriminadamente.

A partir da legislatura que começa em 1987, a situação parece mudar de figura. A dimensão do fenômeno parece caracterizar-se agora pelo uso individual da permissividade legal. Nesta legislatura começa haver um aumento significativo no número de migrações partidárias que podem ser classificadas como ditadas pelo mais puro individualismo. Na tabela 2.4 vemos que de todos os deputados que estiveram exercendo mandato na Câmara Federal na 48^a Legislatura (titulares e suplentes), apenas 66,2% não trocaram de partido pelo menos uma vez. Na tabela 2.5, que mostra a

movimentação apenas dos titulares, vemos que 65,7% dos deputados titulares não mudaram de partido.

Tabela 2.4. Número de Filiações Partidárias (Npar) por Parlamentar na 48ª Legislatura.

Npar	Casos	% de casos
1	388	66,2
2	141	24,1
3	38	6,5
4	13	2,2
5	2	0,3
6	3	0,5
7	1	0,0
8	0	0,0
9	1	0,2
Total	587	

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 2.5. Número de Filiações Partidárias (Npar) por Parlamentar Titular na 48ª Legislatura.

Npar	Casos	% de casos
1	320	65,7
2	116	23,8
3	34	7,0
4	11	2,3
5	2	0,4
6	3	0,6
7	0	0,0
8	0	0,0
9	1	0,2
Total	487	

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Como se vê nestas tabelas, o percentual não muda significativamente com a alteração do universo de análise. Assim, para facilitar a leitura, no tratamento das demais legislaturas feitas a seguir, os dados relativos tão somente aos parlamentares titulares foram deixados para o anexo aos capítulos.

▷ Aparentemente, quando os últimos entraves a formação de partidos foram removidos e o autoritarismo vencido, muda qualitativamente a natureza do fenômeno das trocas de partidos. O número de migrações aumentou drasticamente. No entanto a intensa migração partidária nesta legislatura não pode ser explicada apenas pela liberalização da legislação.

Grande parte das trocas de siglas e da formação de pequenos partidos nesta legislatura pode ser creditadas as grandes mudanças institucionais do período: os trabalhos constitucionais e o estabelecimento de eleições diretas para Presidente da República instituído pela nova Constituição, promulgada em 1988.

As divisões e “rachas” causados pelos trabalhos constituintes são potencializados pela aproximação da primeira eleição direta para presidente desde a instauração do regime militar. Devido ao grande crescimento do número nominal de partidos nesta legislatura podemos estabelecer aqui o fim do sistema partidário que ainda sofria influência do sistema imposto pelo regime militar. Em outras palavras: a partir deste momento instaura-se de vez o multipartidarismo no Brasil. Ao menos, as eleições presidenciais solteiras apontavam para a possibilidade de que o eleitor interferisse nas disputas internas dos grupos políticos abrigados nas siglas existentes.

Os parlamentares, nesta legislatura, parecem, de acordo com os dados, procurar em um mar de siglas aquela em qual apostar sua carreira política sem, no entanto, muita certeza do que acontecerá, devido a falta de informação gerada pela mudança institucional. Esta mudança dava uma gama enorme de possibilidades levando deputados muitas vezes a apostar em partidos recém criados. O sucesso meteórico do PRN nesta legislatura mostra que estas apostas não eram de todo irrealistas. Outras apostas se mostraram menos efetivas, mas não menos legítimas como aquelas dos deputados que apostaram no PL de Afif Domingues ou no PDC de Ronaldo Caiado.

Sejam quais forem as causas da intensa migração partidária na 48ª Legislatura (1987/1991), a comparação deste cenário com a legislatura seguinte que se inicia em 1991 nos mostra que o estado de coisas não

mudou. A diferença nas taxas de migração partidárias é muito pequena. Apesar da explicação conjuntural ser adequada para a 48ª Legislatura, ela não consegue explicar a manutenção nas proporções de migrações que se verificam depois. A tabela 2.6 traz os números relativos às migrações partidárias para a 49ª Legislatura.

Tabela 2.6. Número de Filiações Partidárias (Npar) por Parlamentar na 49ª Legislatura.

NPAR	CASOS	% CASOS
1	422	68,1
2	154	24,8
3	35	5,6
4	5	0,8
5	0	0,0
6	3	0,5
7	0	0,0
8	1	0,2
	620	

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Nesta tabela vemos que a diferença entre as duas legislaturas são mínimas. A proporção de deputados que permanecem em seus partidos de origem, isto é, os partidos pelos quais foram eleitos e tomaram posse na Câmara dos Deputados, não sofre grande alteração, 66,2% e 68,1% respectivamente.

Embora os casos tenham diminuído, a porcentagem dos deputados que mudam de partido continua muito alta. Muito desta migração, pode ser creditada ao fenômeno Collor. A sua ascensão meteórica seguida pelo processo de impeachment levam ao inchaço e, depois, ao quase desaparecimento de seu partido, o PRN.

De fato, estas tabelas demonstram muito pouca mudança no quadro geral de migrações partidárias. No entanto este quadro nos dá indícios de que aparentemente este comportamento não foi punido pelos eleitores, já que este comportamento foi reiterado.

Já na legislatura seguinte (1995/1999), o número de casos em que os deputados permanecem em seus partidos de origem tem novo pequeno acréscimo. A taxa de "fidelidade", isto é, a proporção de deputados que não troca de siglas, passa de 68.1% na 49^a Legislatura para 73,7% na 50^a.

Tabela 2.7. Número de Filiações Partidárias (Npar) por Parlamentar na 50^a Legislatura.

NPAR	CASOS	% CASOS
1	468	73,7
2	131	20,6
3	30	4,7
4	5	0,8
5	1	0,2
6	0	0,0
7	0	0,0
8	0	0,0
	635	

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Portanto, nas três últimas Legislaturas, o fenômeno da migração partidária parece ter tomado uma nova configuração. A se manter este quadro, a troca de siglas por uma parcela considerável dos parlamentares em meio ao exercício de seus mandatos passa a ser um traço constitutivo de nosso sistema político. Resta saber por que o fazem.

Neste capítulo, vimos que as migrações partidárias, reconhecidas como de cunho individualista e nociva para o funcionamento do sistema partidário como um todo, não começaram imediatamente após a reforma partidária ocorrida a partir de 1979.

Deste ano até a promulgação da constituição foram várias a mudanças ocorridas no sistema. A constituição de um multipartidarismo efetivo só se deu na 47^a Legislatura com a formação do PFL. A partir de então, começa um novo momento do sistema partidário brasileiro. O período que se segue, caracterizado por excessiva migração partidária é o tema do próximo capítulo.

Anexo 2

Tabelas com os Dados referentes aos Parlamentares Titulares.

Tabela 2.5. Número de Filiações Partidárias (Npar) por Parlamentar Titular na 48ª Legislatura.

Npar	Casos	% de casos
1	320	65,7
2	116	23,8
3	34	7,0
4	11	2,3
5	2	0,4
6	3	0,6
7	0	0,0
8	0	0,0
9	1	0,2
Total	487	

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 2.8a. Número de Filiações Partidárias (Npar) por Parlamentar Titular na 49ª Legislatura.

NPAR	CASOS	% CASOS
1	339	67,4
2	123	24,5
3	32	6,4
4	5	1,0
5	0	0,0
6	3	0,6
7	0	0,0
8	1	0,2
	503	

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 2.11a. Número de Filiações Partidárias (Npar) por Parlamentar Titular na 50ª Legislatura.

TITULARES		
NPAR	CASOS	% CASOS
1	378	73,7
2	106	20,7
3	23	4,5
4	5	1,0
5	1	0,2
6	0	0,0
7	0	0,0
8	0	0,0
	513	

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Capítulo III

A Evolução nas Migrações partidárias 48^a 49^a e 50^a legislaturas

As migrações partidárias, como foram descritas pelos autores apresentados no Capítulo I, definida como uma prática individualista e motivada por interesses que se julgam duvidosos, é o fenômeno que caracteriza as última três legislaturas na Câmara dos Deputados, e atinge seu auge na 48^a Legislatura, que começa em 1987, e se mantém em níveis elevados nas duas legislaturas seguintes.

O processo descrito por Lima Júnior, de progressiva liberalização da legislação termina na 48^a Legislatura (1987-1991), logo após os trabalhos da Assembléia Constituinte. A promulgação da Nova constituição em 1988 põe fim ao processo iniciado em 1979, ano que entrou em vigor a Emenda Constitucional 11 de 13/10/78 e a Lei 6767 de 20/12 que extinguiu a Arena e o MDB. Já as eleições para a Assembléia Constituinte foram realizadas sob o clima de total liberalização para a formação de partidos pois que em 1985 Emenda Constitucional 25 de 15/05 (que entre outras coisas restabeleceu eleições diretas para presidente e vice) eliminou as últimas restrições a formação dos partidos comunistas tirando-os da ilegalidade.

Como vimos no capítulo anterior, as transformações gradativas do sistema partidário, como ele se apresenta na Câmara dos Deputados no período que vai de 46^a ao final da 47^a legislaturas, faz com que este seja marcadamente estruturado pelo bipartidarismo do período autoritário.

As migrações tidas como individualistas, foram naquele período em pequeno número e mesmo a formação de novos partidos dentro do

Congresso se faz sob padrões que demonstram a herança institucional deixada pelo sistema anterior.

O pluripartidarismo daquele período é, digamos, formal na medida em que os grandes partidos do sistema anterior permanecem e continuam com hegemonia na Casa, através de seus “partidos herdeiros”. O número de partidos efetivos permaneceu abaixo de três até a formação do PFL em 1985.

A formação do PFL é um marco no sentido da construção do pluripartidarismo efetivo e nos mostra o padrão para o posterior desenvolvimento do sistema. É através da dissidência dentro dos grandes partidos herdeiros do sistema bipartidário que se estabelecerá um pluripartidarismo efetivo na Câmara dos Deputados.

A partir da 48ª Legislatura, a Assembléia Constituinte, começa um novo período. Neste período parece começar, efetivamente, o que Lima Júnior chamou de crise de representação. Os números para as legislaturas seguintes acompanham este quadro de explosão do número de trocas de partido pelos deputados e de crescente fragmentação partidária.

No entanto, ao longo destas legislaturas, o sentido destas migrações muda de direção. Se na 48ª legislatura a migração partidária era fator de aumento da fragmentação partidária, na 50ª legislatura isto se inverte. Em outras palavras, no período pré e imediatamente posterior à promulgação da Constituição e da primeira eleição presidencial do período, as migrações partidárias tinham um sentido claro: deputados abandonando um dos novos partidos para se filiar aos novos e pequenos partidos formados no Congresso. Esse movimento inverte-se na última legislatura analisada aqui. Na 50ª legislatura (1995-1999), a migração partidária tem o sentido

invertido. A migração se dá na direção dos grandes partidos. O que resulta numa diminuição da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados.

Será que estes dados nos mostram um movimento de estruturação do sistema partidário? É possível falar em um fortalecimento dos grandes partidos? Será que uma explicação conjuntural é eficiente para a explicação do fenômeno?

As teses levantadas sobre a natureza das migrações partidárias dizem respeito freqüentemente ao perfil dos migrantes que envolve certas características como o tamanho do partido pelo qual este deputado foi eleito, a ideologia deste partido (se de direita, centro ou esquerda) além do Estado ou Região de origem do deputado.

Tabela 3.1. Porcentagem de migração e permanência no Partido de origem, por tamanho do partido e por Legislatura.

		POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
48 ^a Legislatura	Pequenos	31	16	51,6	48,4
	Grandes	557	373	67,0	33,0
49 ^a Legislatura	Pequenos	122	46	37,7	62,3
	Grandes	498	376	75,5	24,5
50 ^a Legislatura	Pequenos	69	35	50,7	49,3
	Grandes	566	433	76,5	23,5

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

A Tabela 3.1 nos mostra as porcentagens de migrações partidárias na Câmara dos Deputados, em relação ao tamanho do partido em que o deputado foi eleito, agrupado por legislatura, considerando todos os deputados eleitos que tomaram posse¹. Estes dados nos mostram que houve grande variação no comportamento dos deputados eleitos por pequenos partidos. Na 48^a Legislatura a porcentagem destes deputados que não

¹ Os cálculos apenas com os parlamentares titulares encontram-se em anexo (3) a este capítulo. Não há grandes diferenças entre os resultados considerando um ou outro universo de análise.

trocaram de partido foi de 51,5%, passando para 37,7% na 49^a Legislatura e voltando ao nível anterior com 50,7% na 50^a Legislatura.

Estes níveis de troca de partidos são efetivamente muito elevados. Na 49^a Legislatura 62,3% dos deputados eleitos por partidos pequeno trocaram de partido. O dados mostram que a 49^a foi a legislatura com o maior número de deputados de pequenos partidos tomaram posse (titulares e suplentes). O movimento, portanto, foi de crescimento da representação dos pequenos partidos. No entanto este crescimento foi acompanhado da “fuga” destes mesmos partidos. Somente um terço dos deputados eleitos por pequenos partidos não os abandonaram naquela legislatura. Já para a legislatura seguinte, cai a representação dos pequenos partidos que continuam a ter dificuldades para reter seus membros: apenas 1 em cada 2 deputados eleitos por pequenos partidos não deixa o seu partido de origem.

Quanto aos grandes partidos, a sua capacidade de reter filiados foi menor na 48^a legislatura em função, tudo indica, dos trabalhos constituintes e a primeira eleição presidencial do período. Nesta legislatura, um terço dos deputados eleitos por um partido grande (PT, PDT, PMDB, PTB, PFL e PDS) deixa o seu partido de origem. Nas duas legislaturas seguintes, há uma estabilização do proporção dos parlamentares eleitos por grandes partidos a deixá-los. A probabilidade do abandono cai para 1 em cada 4, abaixo, portanto da média geral, mas ainda assim uma proporção muito alta.

Vale observar que estes dados desconsideram migrações partidárias tidas como coletivas e, portanto, não contabilizadas pela literatura sobre o tema, como o caso dos deputados que fundam partidos grandes como o PSDB, e/ou participam de fusões partidárias, como as que se envolveram o PDS e o PDC para formar o PPR e PST e PTR para formar o PP, por

último, a fusão do PPR com o PP para dar nascimento ao PPB. São desconsideradas ainda as trocas motivadas por alteração de nome do partido, como a do PJ que passa a se chamar PRN e a do PCB que é rebatizado como PPS.

Retornando à tabela 3.1, em resumo, a probabilidade de um deputado trocar de sigla é muito maior se ele tiver sido eleito por um pequeno partido. No entanto os deputados eleitos por um partido grande trocam de siglas em proporções consideráveis. Como estes, por definição, controlam a grande maioria das cadeiras, são responsáveis pela maioria das trocas.

Os dados que agrupamos em partidos de acordo ao seu tamanho precisam de maiores observações. A divisão entre partidos grandes e pequenos podem encobrir uma distinção muito importante entre os deputados de acordo com sua ideologia. Segundo o que sabemos deste comportamento e o que a literatura a respeito nos faz crer, é esperado que um partido de esquerda tenha um nível menor de migrações partidárias que um partido de direita.

Tabela 3.2. Porcentagem de migração e permanência no Partido de origem, por ideologia do partido e por Legislatura.

		POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
48 ^a Legislatura	Direita	218	150	68,8	31,2
	Centro	310	194	62,6	37,4
	Esquerda	60	45	75,0	25,0
49 ^a Legislatura	Direita	310	170	54,8	45,2
	Centro	195	160	82,1	17,9
	Esquerda	115	92	80,0	20,0
50 ^a Legislatura	Direita	273	181	66,3	33,7
	Centro	225	178	79,1	20,9
	Esquerda	137	109	79,6	20,4

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Os dados mostram a porcentagem de trocas partidárias dos partidos agrupados por ideologia. O critério utilizado para esta classificação é o mesmo utilizado por Limongi e Figueiredo (1999).

Esta classificação ideológica é feita da seguinte forma: O conjunto de partidos de esquerda é formado por dois grupos: o dos partidos pequenos de esquerda (que chamaremos PES) e o grupo de grandes partidos de esquerda (GES). O grupo PES é composto por: PSB, PCB/PPS, PCDOB, PV, PSTU. Ao grupo GES pertencem PT e PDT. A sigla CEN designa o grupo de partidos de centro (na legislatura de 1987 este grupo contém apenas o PMDB e a partir de então, também o PSDB). Como PDI designamos os partidos grandes de direita (PDS/PPR/PPB, PFL e PTB). Os partidos restantes pertencem ao grupo de pequenos partidos de direita (PDI). Finalmente, a sigla S/P é usada para designar o grupo de parlamentares que terminam as legislaturas sem partido².

Estes dados mostram que os deputados de partidos de direita realmente trocam mais de partido que os outros grupos de Centro e de Esquerda em duas Legislaturas, 49^a e 50^a. Na 48^a o maior índice de troca pertence ao grupo de centro. Embora os dados nos permitam afirmar que os partidos de esquerda são mais estáveis em sua capacidade de segurar seu deputado, eles não nos permitem atestar veementemente a propensão dos deputados de esquerda a trocarem menos de partido em comparação com o grupo de centro. Os números do grupo de partidos de esquerda têm o mesmo índice que os de partido de centro em duas legislaturas, 49^a e 50^a, sendo que na 49^a Legislatura os deputados de centro que não mudam de partido superam os de esquerda em 2 pontos percentuais.

Se analisarmos a probabilidade de um deputado eleito por uma destas categorias apresentadas, que agrupam os partidos de acordo com o tamanho e ideologia, de permanecer em seu partido pelo qual foi eleito poderemos

² Esta nomenclatura para os grupos de partidos agrupados de acordo com o tamanho e ideologia será utilizado mais adiante. O único problema desta classificação por tamanho seria dada pelo PRN na 50^a legislatura cuja bancada chegou a ultrapassar a do PTB. No entanto, o partido seguiu a trilha de seu líder, Fernando Collor e, por isto, foi tratado como integrante dos pequenos partidos.

ter mais clara da situação apresentada nas legislaturas analisadas. Nas tabelas a seguir é mostrado a porcentagem dos deputados que permaneceram em seu partido de origem e a porcentagem dos que migraram para outras siglas. Primeiramente os dados referentes a 48ª Legislatura.

Tabela 3.3. Porcentagem dos Deputados que Trocaram de Partido na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 48ª Legislatura.

	POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
PDI	21	9	42,9	57,1
GDI	197	141	71,6	28,4
CEN	310	194	62,6	37,4
PES	10	7	70,0	30,0
GES	50	38	76,0	24,0
TOTAL	587	388	66,1	33,9

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Analisando este quadro vemos que a maior probabilidade de um deputados trocar de partido nesta legislatura estaria entre os deputados eleitos pelos pequenos partidos de direita. Este grupo soma apenas 42,8%, entre os deputados que permaneceram sem migrar para outras siglas. O segundo menor índice de fidelidade pertence ao grupo de partidos de centro (CEN). Este fato poderia ser explicado pela possibilidade que este grupo tem em perder deputados tanto a esquerda quanto a direita. Aponta também, para o refluxo do processo de inchamento do PMDB ocorrido na 47ª Legislatura. Nas legislaturas seguintes o processo de sangramento do centro será estancado.

Nesta legislatura os maiores índices de fidelidade aparecem não só entre os grupos de partidos de esquerda, o grupo GES com 76% e o PES com 70%. Porém os grandes partidos de direita (GDI) tiveram uma porcentagem relativamente alta de deputados que permaneceram no partido: 71,6%, no mesmo patamar, portanto, dos partidos pequenos de esquerda. Todos estes grupos ficaram acima da média 66,1%.

Entre os partidos de esquerda esta constatação já era de certa forma esperada devido ao perfil ideológico, marca característica destes partidos, mesmo em se tratando de partidos de esquerda brasileiros. No entanto, embora estes números mostrem o bom desempenho dos partidos de esquerda em manter seus deputados em relação aos outros grupos, estes níveis de migração permanecem incontestavelmente altos.

Não deixa de ser surpreendente o desempenho do grupo de grandes partidos de direita, que, embora percentualmente menor aos partidos de esquerda permanece no mesmo nível com 71,6% acima também da média geral. Este bom desempenho é melhor exemplificado se retornarmos a Tabela 3.2. Lá vemos que, mesmo quando o pior desempenho dos pequenos partidos de direita é agregado ao GDI, os deputados de direita têm uma taxa de fidelidade que está acima da média geral do Congresso.

Para a legislatura seguinte, que vai de 1991 a 1995, o número de deputados eleitos em pequenos partidos de direita que permanecem em seus partidos, que já era baixo na legislatura anterior passam, são ainda mais baixos nesta, como mostram os dados da Tabela 3.4.

Tabela 3.4. Porcentagem dos Deputados que migraram na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 49ª Legislatura.

	POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
PDI	99	25	25,3	74,7
GDI	211	145	68,7	31,3
CEN	195	160	82,1	17,9
PES	23	21	91,3	8,7
GES	92	71	77,2	22,8
TOTAL	620	422	68,1	31,9

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Na 49ª legislatura, 74,7% dos deputados eleitos por pequenos partidos de direita trocaram de sigla. Os partidos grandes de direita registram uma ligeira queda em seu desempenho.

A grande mudança registrada pela tabela 3.4 se refere ao desempenho dos partidos de centro. De 62,6% na legislatura anterior, os partidos de centro passaram a reter 82,1% de seus deputados. Índice maior que o obtido pelo grupo GES (77%).

A grande evasão dos deputados eleitos por pequenos partidos de direita foi o principal responsável pelo baixíssimo desempenho da direita, como um todo, em segurar seus deputado nesta legislatura. Na legislatura anterior, 31,29% dos deputados da direita trocaram de partido, nesta este número sobe para 45,2%. Na esquerda a migração diminuiu de 25% para 20%. Note-se, no entanto, que esta queda deve ser creditada exclusivamente aos pequenos partidos de esquerda já que os patamares registrados pelos grandes de esquerda não sofre grandes alterações.

Os dados relativos a 50^a Legislatura mostram que o comportamento dos deputados que tomaram posse não se altera. Com exceção dos partidos pequenos de esquerda, como mostra a Tabela 3.5. De maneira geral o quadro apresentado na legislatura anterior não muda significativamente.

Tabela 3.5. Porcentagem dos Deputados que migraram na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 50^a Legislatura.

	POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
PDI	31	7	22,6	77,4
GDI	242	174	71,9	28,1
CEN	225	178	79,1	20,9
PES	38	28	73,7	26,3
GES	99	81	81,8	18,2
TOTAL	635	468	73,7	26,3

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Nesta legislatura os partidos de direita (grandes e pequenos) e os de centro praticamente mantém seu desempenho embora o centro perca mais deputados nesta legislatura. O índice dos pequenos partidos de esquerda também mostra uma queda de desempenho no tocante a permanência de

seus deputados. Tal oscilação entre este grupo de partidos deve-se mais ao fato das probabilidades se referirem a um pequeno contingente de deputados.

Embora as tabelas com a porcentagem das trocas de partido por parlamentares agrupados em partidos segundo a coloração ideológica e tamanho, nos dê mais dados para a compreensão do fenômeno, elas são inconclusivas. O desempenho do grupo dos grandes partidos de esquerda é um exemplo. Sua baixa capacidade em reter seus deputados deve-se mais ao desempenho do PDT que ao PT que tem índices muito baixo de migração partidária. Uma análise dos dados por partido é necessária para uma melhor definição do fenômeno das migrações partidárias e da heterogeneidade que o caracteriza.

As tabelas apresentadas a seguir ajudam a esclarecer as semelhanças e diferenças dos desempenhos da esquerda, do centro e da direita, descritas acima. Nestas tabelas são mostradas as porcentagens dos deputados que permanecem nos grandes partidos nas legislaturas analisadas. A Tabela 3.6 traz os dados referentes a 48^a Legislatura.

Tabela 3.6. Porcentagem dos Deputados que migraram na Câmara por Origem Partidária (Partidos Grandes) na 48^a Legislatura.

	POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
PDS	42	31	73,8	26,2
PFL	135	96	71,1	28,9
PTB	19	14	73,7	26,3
PMDB	309	193	62,5	37,5
PDT	29	18	62,1	37,9
PT	21	20	95,2	4,8
TOTAL	555	372	67,0	33,0

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Nesta tabela vemos que a baixa porcentagem da esquerda no que se refere aos deputados que permanecem em seus partidos, vista nos quadros anteriores, deve-se somente ao fraco desempenho do PDT em segurar seus deputados. A média do grupo cai, portanto, puxada pelo PDT.

Aqui vemos que o PDT tem um desempenho semelhante ao do PMDB. Ambos detêm as piores marcas em permanência de deputados eleitos nesta Legislatura.

O desempenho do PDT no grupo GES abaixa muito sua média. Os índices obtidos pelo PT são efetivamente altos para os padrões brasileiros, chegando a 93,8% de permanência de seus deputados titulares, bastante acima da média dos grandes partidos. De fato, apenas um parlamentar abandonou o PT.

O desempenho similar entre os três partidos de direita nesta tabela é notável na medida em que os três permanecem, nesta legislatura, acima da média e acima do PDT. Há uma certa homogeneidade no comportamento dos deputados dos grandes partidos de direita (PDS, PFL e PTB) nesta legislatura. Na legislatura seguinte, no entanto, o desempenho do PTB se aproxima dos apresentados pelos pequenos partidos como mostram a tabela 3.7 e 3.8.

Tabela 3.7. Porcentagem dos Deputados que migraram de partido na Câmara por Origem Partidária (Partidos Grandes) na 49ª Legislatura.

	POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
PRN	46	4	8,7	91,3
PDS	64	48	75,0	25,0
PFL	101	74	73,3	26,7
PTB	46	23	50,0	50,0
PMDB	142	111	78,2	21,8
PSDB	53	49	92,5	7,5
PDT	54	36	66,7	33,3
PT	38	35	92,1	7,9
TOTAL	544	380	69,9	30,1

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Para fins ilustrativos, o efêmero PRN foi incluído nesta tabela. Isto porque este partido, em certa medida, resume a sorte dos pequenos partidos de direita. A debandada do partido é o toque de recolher para os parlamentares de direita que alteram sua estratégia. Em lugar de criar novas alternativas criando pequenos partidos, estes passarão a preferir, a partir de então, o abrigo das grandes siglas.

Estas tabelas 3.7 e 3.8 apresenta-se sob as mesmas configurações da tabela anterior acrescentando dois novos partidos, o efêmero PRN e o PSDB. Estas tabelas mostram uma queda acentuada na capacidade PTB em reter seus deputados. Entre os titulares, a porcentagem de permanência no partido cai de 73,7% em 87/91 para 50% em 91/95. Como dissemos, PDS e PFL mantém seus padrões com um ligeiro aumento dos percentuais de deputados que permanecem no partido.

Nesta legislatura aparece o PSDB como o segundo partido grande de centro com uma capacidade alta em manter seus deputados (92,5%). O PMDB, em relação à legislatura anterior, demonstra uma capacidade crescente de reter parlamentares.

Tabela 3.8. Porcentagem dos Deputados que migraram de partido na Câmara por Origem Partidária (Partidos Grandes) na 50ª Legislatura.

	POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
PPB	104	68	65,4	34,6
PFL	100	82	82,0	18,0
PTB	37	24	64,9	35,1
PMDB	142	106	74,6	25,4
PSDB	83	72	86,7	13,3
PDT	41	24	58,5	41,5
PT	58	57	98,3	1,7
TOTAL	565	433	76,6	23,4

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Na 50ª Legislatura o digno de nota é o crescimento da fidelidade partidária do PFL com $\frac{1}{2}$ um percentual apenas inferior ao PSDB e ao PT. Esta legislatura é marcada pela aliança governista entre PFL e PSDB que

além de aumentar os níveis de retenção destes partidos erodem, em certa medida o PMDB e o PPB, atraindo parte de seus integrantes.

Os percentuais dos outros dois partidos de direita voltam a ficar em um nível aparentemente baixo para um partido de direita brasileiro, em comparação com as legislaturas anteriores. Estes fatos merecem análise detida. Os partidos que formam a base sólida da aliança eleitoral que elegeu o presidente não sofrem perdas significativas enquanto os partidos de centro (PMDB) e de direita (PPB) que mostraram alguma ambigüidade em relação com a presidência, sobretudo no que tange à sua reeleição, perderam quadros.

Nas tabelas apresentadas a seguir os dados sobre as migrações partidárias são dadas de acordo com a origem e destino levando-se em conta o tamanho e a ideologia do partido.

Na tabela 3.9 vemos que os partidos de direita (PDI e GDI) e os grandes de esquerda (GES) são os únicos que não perdem deputados para todas as outras categorias. E os partidos de direita não perdem deputados apenas para os partidos pequenos de esquerda.

Tabela 3.9. Destinos partidários dos Deputados na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 48ª Legislatura.

ORIGEM	DESTINO						TOTAL
	PDI	GDI	CEN	PES	GES	S/P	
PDI	5,9	8,4	1,7	0	1,4	0	17,4 (50)
GDI	15,7	4,2	3,5	0	2,1	0	25,4 (73)
CEN	18,1	5,2	11,5	4,2	8,4	0,6	48,1 (138)
PES	0,3	0	0,3	0,6	0,7	0,3	2,4 (7)
GES	1,7	2,1	2,1	0	4,9	0,6	6,6 (19)
TOTAL	41,8	19,9	19,1	4,9	12,5	1,7	100 (287)
	(120)	(57)	(55)	(14)	(36)	(5)	

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Interessante notar que se registra casos de migração partidária com origem nos partidos de direita para os grandes partidos de esquerda. A inclusão do PDT nesta categoria de partido grande de esquerda talvez explique este fato. Embora considerado aqui como um partido de esquerda (de acordo com a literatura especializada) por seu programa, sua linha de atuação na oposição, etc., o PDT tem, desde sua fundação, adotado estratégias de crescimento que consistem em alianças pragmáticas com lideranças locais (de esquerda ou não). Este tipo de estratégia faz com que o PDT, no que diz respeito ao comportamento de seus deputados com relação às migrações partidárias dentro da Câmara Federal, ter um perfil mais parecido com um partido de centro do que com o outro grande partido de esquerda no Congresso, o PT. Isto indica que, neste caso a quantidade de migração de deputados de um partido está vinculada também às estratégias de crescimento adotadas por este partido.

Esta situação do PDT também explica o fato das tabelas mostrarem que os grandes partidos de esquerda (GES) perdem deputados para o centro e a direita mas não perdem deputados para os partidos pequenos de esquerda (PES). São os deputados do PDT que dão esta configuração à tabela. No caso do PT seu único deputado que troca de partido vai para o PDT.

De um modo geral, a tabela 3.9 indica a existência de trocas inconsistentes do ponto de vista ideológico, como os deputados que transitam entre partidos de direita e de esquerda ou vice-versa. No entanto, o alcance desta inconsistência e seus efeitos para a distribuição de forças no Congresso não podem ser exagerados.

As trocas no interior da direita perfazem 34,2% do total das migrações. As no interior do centro 11,5%, enquanto as restritas a esquerda

somam 6,2%. Isto é, as trocas intra blocos somam 51,8% do total das trocas. As trocas entre a direita e o centro representam, por seu turno, 28,5% do total. Já as trocas entre o centro e a esquerda somam 15,2% do total. Logo, as trocas ente blocos contíguos, totalizam 43,7%. Em outras palavras, trocas flagrantemente inconsistentes foram antes a exceção que a regra: menos de 5% do total das trocas.

Na tabela 3.10 estes mesmo tipos de dados são levantados para as migrações da 49ª legislatura.

Tabela 3.10. Destinos partidários dos Deputados na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 49ª Legislatura.

ORIGEM	DESTINO						TOTAL
	PDI	GDI	CEN	PES	GES	S/P	
PDI	15,3	21,5	6,1	0,4	0,4	0,0	43,7 (114)
GDI	19,2	10,7	1,9	0,0	1,1	0,0	33,0 (86)
CEN	8,0	2,3	2,7	0,0	1,1	0,4	14,6 (38)
PES	0,0	0,0	0,4	0,4	0,0	0,0	0,8 (2)
GES	1,5	1,1	2,7	1,5	0,8	0,4	8,0 (21)
TOTAL	44,1	35,6	13,8	2,3	3,4	0,8	100(261)
	(115)	(93)	(36)	(6)	(9)	(2)	

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Na tabela 3.10 vemos que ainda há inconsistências nas trocas de partido. Vemos que os pequenos partidos de direita perdem deputados para os pequenos partidos de esquerda, embora o contrário não ocorra. O quadro apresentado pela tabela 3.10 não altera significativamente o quadro geral que foi apurado na análise da legislatura anterior. No entanto, a grande característica desta legislatura é a forte movimentação de deputados entre os partidos de direita (pequenos e grandes).

As trocas no interior dos partidos de direita são responsáveis por 66,7% das trocas registrados nesta legislatura. Um grande número de deputados eleitos por partidos pequenos de direita trocam de partido e vão para algum partido grande de direita (21,5%) e vice-versa (19,2%).

Presumivelmente, toda esta movimentação ainda se deve ao efeito Collor. As trocas no interior do centro correspondem a 2,7%. Os movimentos dos deputados de esquerda no interior do bloco tem a mesma participação sobre o total, 2,7%.

As migrações entre blocos contíguos são responsáveis por 22,7% das migrações, 18,3% entre a direita e o centro e 4,2% entre a esquerda e o centro. Logo, as migrações claramente inconsistentes se reduzem a 5,2% dos casos

Os dados para a 50ª legislatura mostram que a movimentação no interior da direita sofre queda relativa significativa.

Tabela 3.11. Destinos partidários dos Deputados na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 50ª Legislatura.

ORIGEM	DESTINO						TOTAL
	PDI	GDI	CEN	PES	GES	S/P	
PDI	2,4	7,6	4,8	0,0	0,0	0,0	14,8 (31)
GDI	3,8	22,4	14,3	1,4	0,5	1,0	43,3 (91)
CEN	1,0	12,9	10,5	3,3	0,0	0,5	28,1 (59)
PES	0,0	1,0	2,9	1,4	0,0	0,0	5,2 (11)
GES	0,5	3,3	3,8	1,0	0,0	0,0	8,6 (18)
TOTAL	7,6	47,1	36,2	7,1	0,5	1,4	100 (210)
	(16)	(99)	(76)	(15)	(1)	(3)	

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Nesta Legislatura, a troca no interior deste bloco perfazem 36.2% do total, sendo que 61,9% destas se verificam entre os grandes partidos de direita.

As movimentações no interior do centro perfazem 10,5% do total enquanto as no interior da esquerda somam apenas 2,4% do total. Sendo assim, as trocas intra blocos representam 49,1% do total.

As trocas entre blocos contíguos chega a 43% dos total, sendo que 83% do total se referem as migrações entre o centro e a direita. Mantém-se,

portanto, a participação residual das trocas flagrantemente inconsistentes, que participam com 7,9% do total das trocas.

Boa parte das migrações partidárias ao longo do tempo da 49^a Legislatura, como comentamos, podem ser relacionadas à ascensão e queda de Fernando Collor. No caso da 50^a Legislatura, a atração e influência exercida pela presidência volta a ser sentida. O rumos das migrações toma outro sentido, O destino privilegiado pelos parlamentares não é outro senão o PFL e o PSDB. Note-se ainda que esta legislatura assistiu a fusão PPR-PP, partidos já nascidos de fusões ocorridas no final da Legislatura anterior.

Vistas em conjunto, as tabelas 3.9, 3.10 e 3.11 desafiam a interpretação dos efeitos da migração partidária oferecida por Olavo Brasil de Lima Júnior. Não há um completo deslocamento entre o sistema partidário eleitoral e o parlamentar. As migrações estão circunscritas ao ordenamento do conflito partidário. Parlamentares não são capazes de refazer a distribuição de forças no Interior do Legislativo. O grau de liberdade para trocar de siglas não é absoluto

Vale observar ainda que se mantém uma tendência geral verificada no período 78-86, qual seja, a da influência direta da política nacional, sobretudo o efeito das sucessões presidenciais e da atração presidencial sobre as migrações.

O quadro reconstruído ao longo do capítulo aponta para a dificuldade de caracterizar o fenômeno de um ponto de vista mais amplo. A probabilidade dos deputados trocarem de sigla gira em torno de 33% ao longo das últimas legislaturas. No entanto, embora seja um fenômeno generalizado de que estão salvos alguns poucos partidos de esquerda (PT e PCs sobretudo), há uma enorme diversidade ao longo do tempo e por

partidos. Não se trata de um fenômeno que possa ser restrito quer ao tamanho do partido quer à sua ideologia.

A sorte dos partidos flutua consideravelmente ao longo do tempo. A capacidade do PFL e do PSDB em reter deputados, por exemplo, cresce significativamente. Ainda assim, estes partidos se beneficiam fortemente da entrada de novos parlamentares. Ao que tudo indica, não há uma explicação unívoca para o fenômeno. Este é tanto mais intrigante quando se verifica que seus efeitos sobre a distribuição de forças no Congresso acaba por ser quase imperceptível. O sentido apenas parece seguir as tendências mais gerais da política nacional. A disputa pelo e o apoio ao Executivo parece explicar parte da flutuação das migrações partidárias.

No capítulo seguinte estudarei mais um elemento a compor a complexidade do fenômeno: sua variação por unidades da Federação.

Cabe recordar que Olavo Brasil de Lima Júnior, Bolivar Lamounier e Rachel Meneghello indicam que parte da variação das taxas de migração partidária poderia ser creditada ao elemento regional, seja a variação do desenvolvimento socioeconômico das unidades da Federação, seja as vicissitudes políticas locais. Este é o tema tratado a seguir.

Anexo 3

Tabelas com os Dados referentes aos Parlamentares Titulares.

Tabela 3.1a. Destinos partidários dos Deputados Titulares na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 48ª Legislatura.

ORIGEM	DESTINO						TOTAL
	PDI	GDI	CEN	PES	GES	S/P	
PDI	5,9	8,4	1,7	0	1,4	0	17,4
GDI	15,7	4,2	3,5	0	2,1	0	25,4
CEN	18,1	5,2	11,5	4,2	8,4	0,6	48,1
PES	0,3	0	0,3	0,6	0,7	0,3	2,4
GES	1,7	2,1	2,1	0	4,9	0,6	6,6
TOTAL	41,8	19,9	19,1	4,9	12,5	1,7	

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.2a. Destinos partidários dos Deputados Titulares na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 49ª Legislatura.

ORIGEM	DESTINO						TOTAL
	PDI	GDI	CEN	PES	GES	S/P	
PDI	15,3	21,5	6,1	0,4	0,4	0,0	43,7
GDI	19,2	10,7	1,9	0,0	1,1	0,0	33,0
CEN	8,0	2,3	2,7	0,0	1,1	0,4	14,6
PES	0,0	0,0	0,4	0,4	0,0	0,0	0,8
GES	1,5	1,1	2,7	1,5	0,8	0,4	8,0
TOTAL	44,1	35,6	13,8	2,3	3,4	0,8	100,0

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.3a. Destinos partidários dos Deputados Titulares na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 50ª Legislatura.

ORIGEM	DESTINO						TOTAL
	PDI	GDI	CEN	PES	GES	S/P	
PDI	2,4	7,6	4,8	0,0	0,0	0,0	14,8
GDI	3,8	22,4	14,3	1,4	0,5	1,0	43,3
CEN	1,0	12,9	10,5	3,3	0,0	0,5	28,1
PES	0,0	1,0	2,9	1,4	0,0	0,0	5,2
GES	0,5	3,3	3,8	1,0	0,0	0,0	8,6
TOTAL	7,6	47,1	36,2	7,1	0,5	1,4	100,0

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.4a. Porcentagem dos Deputados Titulares que migraram na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 48ª Legislatura.

Titulares				
	POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
PDI	12	5	41,7	58,3
GDI	168	123	73,2	26,8
CEN	259	156	60,2	39,8
PES	8	6	75,0	25,0
GES	40	30	75,0	25,0
TOTAL	487	320	65,7	34,3
DIR	180	128	71,1	28,9
ESQ	48	36	75,0	25,0

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.5a. Porcentagem dos Deputados Titulares que migraram na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 49ª Legislatura.

TITULARES				
	POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
PDI	82	17	20,7	79,3
GDI	175	124	70,9	29,1
CEN	146	117	80,1	19,9
PES	19	17	89,5	10,5
GES	81	64	79,0	21,0
TOTAL	503	339	67,4	32,6
DIR	257	141	54,9	45,1
ESQ	100	81	81,0	19,0

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.6a. Porcentagem dos Deputados Titulares que migraram na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 50ª Legislatura.

TITULARES				
	POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
PDI	27	7	25,9	74,1
GDI	202	147	72,8	27,2
CEN	168	130	77,4	22,6
PES	32	24	75,0	25,0
GES	84	70	83,3	16,7
TOTAL	513	378	73,7	26,3
DIR	229	154	67,2	32,8
ESQ	116	94	81,0	19,0

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.7a. Porcentagem dos Deputados Titulares que migraram de partido na Câmara por Origem Partidária. (Partidos Grandes) na 48ª Legislatura.

	POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
PDS	33	25	75,8	24,2
PFL	118	85	72,0	28,0
PTB	17	13	76,5	23,5
PMDB	259	156	60,2	39,8
PDT	24	15	62,5	37,5
PT	16	15	93,8	6,3
TOTAL	467	309	66,2	33,8

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.8a. Porcentagem dos Deputados Titulares que migraram de partido na Câmara por Origem Partidária (Partidos Grandes) na 49ª Legislatura.

	POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
PRN	41	3	7,3	92,7
PDS	55	43	78,2	21,8
PFL	82	63	76,8	23,2
PTB	38	18	47,4	52,6
PMDB	108	83	76,9	23,1
PSDB	38	34	89,5	10,5
PDT	46	31	67,4	32,6
PT	35	33	94,3	5,7
TOTAL	443	308	69,5	30,5

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.9a. Porcentagem dos Deputados Titulares que migraram de partido na Câmara por Origem Partidária (Partidos Grandes) na 50ª Legislatura.

	POSSE	Não trocam	% dos que não trocam	% dos que trocam
PPB	81	54	66,7	33,3
PFL	90	74	82,2	17,8
PTB	31	19	61,3	38,7
PMDB	107	79	73,8	26,2
PSDB	61	51	83,6	16,4
PDT	34	21	61,8	38,2
PT	50	49	98,0	2,0
TOTAL	454	347	76,4	23,6

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.10a. Destinos partidários dos Deputados na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 49ª Legislatura.

ORIGEM	DESTINO						TOTAL
	PDI	GDI	CEN	PES	GES	S/P	
PDI	17	24	5	0	4	0	50
GDI	45	12	10	0	6	0	73
CEN	52	15	33	12	24	2	138
PES	1	0	1	2	2	1	7
GES	5	6	6	0	14	2	19
TOTAL	120	57	55	14	36	5	287

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.11a. Destinos partidários dos Deputados na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 49ª Legislatura.

ORIGEM	DESTINO						TOTAL
	PDI	GDI	CEN	PES	GES	S/P	
PDI	40	56	16	1	1	0	114
GDI	50	28	5	0	3	0	86
CEN	21	6	7	0	3	1	38
PES	0	0	1	1	0	0	2
GES	4	3	7	4	2	1	21
TOTAL	115	93	-36	6	9	2	261

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.12a. Destinos partidários dos Deputados na Câmara por Origem Partidária de acordo com o tamanho e a ideologia dos partidos na 50ª Legislatura.

ORIGEM	DESTINO						TOTAL
	PDI	GDI	CEN	PES	GES	S/P	
PDI	5	16	10	0	0	0	31
GDI	8	47	30	3	1	2	91
CEN	2	27	22	7	0	1	59
PES	0	2	6	3	0	0	11
GES	1	7	8	2	0	0	18
TOTAL	16	99	76	15	1	3	210

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Capítulo IV

A dimensão regional das migrações partidárias

As migrações partidárias constantes figuram entre as principais patologias do sistema partidário brasileiro. Somente onde os partidos são extremamente débeis e frágeis, políticos poderiam mudar de siglas com tamanha falta de cerimônia. Nas três últimas legislaturas, o fenômeno das migrações parece ter se estabilizado. Algo como um terço dos deputados a tomar posse troca sua filiação partidária no decorrer da legislatura.

Se o fenômeno, portanto, não parece ser passageiro, explicações macro-causais que apontam para a permissividade legal não dão conta do problema. A legislação retirou as barreiras que coíbiam a migração, mas não incentiva as trocas. As motivações para a migração devem ser encontradas junto aos interesses dos parlamentares. Em outros termos, a permissividade legal teria levado a prática da migração exacerbada somente na medida em que existiria um "individualismo latente", reprimido pela legislação autoritária e a espera da oportunidade para se manifestar. Políticos brasileiros seriam fundamentalmente individualistas.

Seria este individualismo peculiar explicado pelas condições econômicas e sociais do Brasil ou seriam todos os políticos, em qualquer lugar do mundo, individualistas? No caso desta última pergunta, se a segunda opção for verdadeira, seguiria a conclusão que parlamentares de outros países não fazem o mesmo por que a legislação os coíbe. Tratar-se-ia de um fenômeno explicável por recurso à cultura política do país?

Se os interesses dos parlamentares explicam as migrações, como explicar que dois terços dos parlamentares não troquem de partido? Alguns parlamentares seriam mais individualistas que outros?

Como o capítulo anterior demonstrou, o fenômeno comporta uma grande heterogeneidade que não permite que seja explicado por traços invariantes quer da cultura política nacional, quer da legislação eleitoral. As probabilidades de que os deputados venham a trocar de siglas não são uniformes quando controladas para a ideologia, tamanho ou sigla partidária.

A análise dos dados organizados por unidade da federação revela uma heterogeneidade ainda mais inquietante. Olavo Brasil de Lima Júnior, Bolívar Lamounier e Rachel Meneghello, sugeriram que esta variação poderia ser creditada, ao menos em parte, ao desenvolvimento socioeconômico dos estados. Vejamos.

A tabela 4.1 traz a porcentagem de troca de partidos pelos deputados da região norte ao longo da 48^a Legislatura.

Tabela 4.1. Porcentagem dos Deputados que migraram de partido na Câmara por Estado na 48^a Legislatura. Região Norte¹.

	POSSE	NÃO TROCAM	% DOS QUE NÃO TROCAM	% DOS QUE TROCAM
RR	6	3	50,0	50,0
AP	5	2	40,0	60,0
PA	18	13	72,2	27,8
AM	9	3	33,3	66,7
RO	10	3	30,0	70,0
AC	12	9	75,0	25,0
TO	9	7	77,8	22,2
Norte	69	40	58,0	42,0
Brasil	587	389	66,3	33,7

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Esta tabela mostra grande variação entre estes Estados. Estados com situações socioeconômicas semelhantes como Rondônia e Acre apresentam

¹ As tabelas com os dados referentes apenas aos deputados titulares encontram-se no anexo 4

situações totalmente opostas. Na 48ª Legislatura, 70% dos deputados de Rondônia abandonaram seu partido. Inversamente, o Estado do Acre apresenta uma taxa de 25% de migração, abaixo da média do total Câmara, 33,7%. Estes dados são relativamente baixos mesmo se compararmos a outras regiões, como a região nordeste. A Tabela 4.2 apresenta os dados para esta região.

Tabela 4.2. Porcentagem dos Deputados que migraram de partido na Câmara por Estado na 48ª Legislatura. Região Nordeste.

	POSSE	NÃO TROCAM	% DOS QUE NÃO TROCAM	% DOS QUE TROCAM
MA	23	11	47,8	52,2
CE	27	20	74,1	25,9
PI	11	10	90,9	9,1
RN	11	6	54,5	45,5
PB	14	9	64,3	35,7
PE	28	18	64,3	35,7
AL	9	5	55,6	44,4
SE	11	8	72,7	27,3
BA	44	27	61,4	38,6
Nordeste	178	114	64,0	36,0
Brasil	587	389	66,3	33,7

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

A tabela evidencia, uma vez mais, as disparidades entre Estados que têm condições socioeconômicas semelhantes e, no entanto, seus deputados se comportam de maneira distinta. As diferenças entre os Estados do Nordeste, embora menos desequilibrada das que as verificadas para a região norte, também mantém um padrão de desigualdade entre os Estados. Os dados do Estado do Piauí são particularmente opostos aos apresentados no resto da região. De maneira geral, esta região apresenta altos índices de migração partidária, à semelhança da região Sudeste apresentada na tabela 4.3.

Tabela 4.3 Porcentagem dos Deputados que migraram de partido na Câmara por Estado na 48ª Legislatura. Região Sudeste.

	POSSE	NÃO TROCAM	% DOS QUE NÃO TROCAM	% DOS QUE TROCAM
MG	60	37	61,7	38,3
ES	12	8	66,7	33,3
RJ	56	35	62,5	37,5
SP	69	52	75,4	24,6
Sudeste	197	132	67,0	33,0
Brasil	587	389	66,3	33,7

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Os Estados do Sudeste, são, nesta legislatura, a região mais homogênea em seus índices de fidelidade. Todos os estado estão relativamente pertos da média da região e da média geral de todos os Estados. Na região Centro Oeste e Sul o padrão de desigualdade intrarregionais reaparece como vemos nas tabelas 4.4 e 4.5.

Tabela 4.4. Porcentagem dos Deputados que migraram de partido na Câmara por Estado na 48ª Legislatura. Região Centro Oeste.

	POSSE	NÃO TROCAM	% DOS QUE NÃO TROCAM	% DOS QUE TROCAM
MT	10	5	50,0	50,0
DF	11	7	63,6	36,4
GO	23	19	82,6	17,4
MS	12	7	58,3	41,7
C. Oeste	56	38	67,9	32,1
Brasil	587	389	66,3	33,7

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 4.5 Porcentagem dos Deputados que migraram de partido na Câmara por Estado na 48ª Legislatura. Região Sul.

	POSSE	NÃO TROCAM	% DOS QUE NÃO TROCAM	% DOS QUE TROCAM
PR	32	16	50,0	50,0
SC	21	20	95,2	4,8
RS	34	29	85,3	14,7
Sul	87	65	74,7	25,3
Brasil	587	389	66,3	33,7

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Comparativamente, a região Centro Oeste aparece como a mais equilibrada. No Sul, com apenas três Estados, os dados mostram três diferentes situações. O Paraná tem grande quantidade de trocas de partido, enquanto o Rio Grande do Sul, tem índice mediano e Santa Catarina apresenta um índice baixíssimo.

A tabela a seguir traz os mesmos tipos de dados para a 49ª legislatura. Comparando as duas legislaturas vemos grandes mudanças nos perfis das bancadas destes Estados. Na região norte, há Estados que tinham um bom índice de permanência de seus deputados na legislatura anterior que agora caíram em seu desempenho, como o Acre. Ocorreram transformações no sentido inverso, como no Amazonas. Há Estados que permaneceram estáveis, sem mudança brusca, como Roraima.

Nas regiões Nordeste e Sudeste e Centro Oeste as mudanças de uma legislação a outra não foram tão bruscas.

Na região Sul o mesmo quadro da legislatura passada se apresenta, embora os desempenhos dos deputados na migração partidária da região tenha mudado. Paraná continua com um grande índice de migração. O Rio Grande do Sul troca de posição com Santa Catarina.

Tabela 4.6 Porcentagem dos Deputados que migraram de partido na Câmara por Estado na 49ª Legislatura.

	POSSE	NÃO TROCAM	% DOS QUE NÃO TROCAM	% DOS QUE TROCAM
RR	9	5	55,6	44,4
AP	8	5	62,5	37,5
PA	19	16	84,2	15,8
AM	9	8	88,9	11,1
RO	12	2	16,7	83,3
AC	9	5	55,6	44,4
TO	11	8	72,7	27,3
Norte	77	49	63,6	36,4
MA	23	11	47,8	52,2
CE	25	18	72,0	28,0
PI	12	10	83,3	16,7
RN	11	7	63,6	36,4
PB	15	10	66,7	33,3
PE	31	24	77,4	22,6
AL	9	4	44,4	55,6
SE	8	2	25,0	75,0
BA	46	27	58,7	41,3
Nordeste	180	113	62,8	37,2
MG	65	44	67,7	32,3
ES	14	9	64,3	35,7
RJ	55	35	63,6	36,4
SP	79	65	82,3	17,7
Sudeste	213	153	71,8	28,2
MT	11	4	36,4	63,6
DF	10	8	80,0	20,0
GO	21	15	71,4	28,6
MS	9	5	55,6	44,4
C. Oeste	51	32	62,7	37,3
PR	38	20	52,6	47,4
SC	21	17	81,0	19,0
RS	40	38	95,0	5,0
Sul	99	75	75,8	24,2
TOTAL	620	422	68,1	31,9

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

De modo geral, na 50ª Legislatura as migrações de deputados contadas por Estado teve uma queda em seu número, ocasionando uma diminuição da média geral. No entanto, ainda não é possível vislumbrar um padrão que possa explicar tais migrações nem se estariam realmente diminuindo. Apesar da diminuição da média, certos Estados apresentam um comportamento, digamos, errático de seus deputados. A tabela 4.7 apresenta os dados para todos os Estados brasileiros.

Tabela 4.7 Porcentagem dos Deputados que migraram de partido na Câmara por Estado na 50ª Legislatura. Região Norte.

	POSSE	NÃO TROCAM	% DOS QUE NÃO TROCAM	% DOS QUE TROCAM
RR	8	0	0,0	100,0
AP	8	6	75,0	25,0
PA	20	15	75,0	25,0
AM	10	3	30,0	70,0
RO	12	6	50,0	50,0
AC	13	7	53,8	46,2
TO	13	7	53,8	46,2
Norte	84	44	52,4	47,6
MA	23	14	60,9	39,1
CE	28	24	85,7	14,3
PI	11	10	90,9	9,1
RN	10	7	70,0	30,0
PB	14	12	85,7	14,3
PE	29	21	72,4	27,6
AL	12	8	66,7	33,3
SE	10	5	50,0	50,0
BA	47	39	83,0	17,0
Nordeste	184	140	76,1	23,9
MG	63	50	79,4	20,6
ES	12	7	58,3	41,7
RJ	62	47	75,8	24,2
SP	79	57	72,2	27,8
Sudeste	216	161	74,5	25,5
MT	11	7	63,6	36,4
DF	10	9	90,0	10,0
GO	21	17	81,0	19,0
MS	10	5	50,0	50,0
Centro Oeste	52	38	73,1	26,9
PR	35	23	65,7	34,3
SC	23	22	95,7	4,3
RS	41	39	95,1	4,9
Sul	99	84	84,8	15,2
TOTAL	635	467	73,5	26,5

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

As tabelas apresentadas revelam a enorme variação estadual do fenômeno. Como explicar que apenas um deputado em 21 em Santa Catarina trocou de partido no período enquanto apenas 3 em 10 permaneceram no partido que foram eleitos em Rondônia? Recorrer ao nível de desenvolvimento socioeconômico do estado, um possível inibidor ao “polipartidismo burguês”, não parece ser a linha de explicação mais adequada. Afinal de contas, também é verdade que apenas um em 11

deputados do Piauí trocou de partido, enquanto 21 em 56 trocaram de partido no Rio de Janeiro.

A análise dos dados, como se vê, comporta duas dimensões. Em primeiro lugar, cabe ressaltar a manutenção do traço apontado na 48^a Legislatura, qual seja, a heterogeneidade do fenômeno da migração partidária quando analisado por estados no interior de uma mesma legislatura. Observamos novamente, que determinadas bancadas estaduais apresentam um número bastante reduzidos de trocas partidárias enquanto outros estados apresentam um grande número de trocas. O intervalo entre as mais altas taxas e as mais baixas taxas de migração se mantém elevado.

N 49^a Legislatura, o Rio Grande do Sul apresenta a mais baixa taxa de migração. Apenas 2 em 40 parlamentares (5%) trocam de siglas. Já em Rondônia 10 em 12 (83,3%) filiaram-se a novos partidos durante a legislatura. Mesmo estados com alta magnitude, como o Paraná, se registraram altas taxas de migração. Nada menos que 47,4% dos deputados paranaense (18 em 38) abandonaram o partido pelo qual foram eleitos.

A diversidade das experiências estaduais ainda caracteriza a 50^a legislatura. A mais baixa taxa de evasão volta a ficar com Santa Catarina, seguida de perto pelo Rio Grande do Sul. Nestes dois estados, migrações continuam a ser fenômenos extremamente raros. Somente um em 23 deputados catarinenses deixou o partido em que foi eleito. Entre os gaúchos, 2 deputados em um total de 41 deixaram seu partido ao longo da Legislatura. No outro extremo, em Roraima todos os deputados eleitos trocam de partido. Nesta legislatura, o Amazonas também é sacudido pela instabilidade das filiações de sua bancada, 7 em 10 parlamentares trocaram de partido.

A segunda dimensão a pedir análise se refere a evolução temporal da instabilidade das filiações por Estado. Para apreender melhor esta evolução temporal por Estados, a Tabela 4.8 ordena os estados em cada legislatura por taxa de migração partidária nas três Legislaturas.

Tabela 4.8 Taxa de Migração por Estado

	48 Legislatura	49 Legislatura	50 Legislatura
0 a 25%	SC,PI,RS,GO,TO,SP	RS,AM,PA,SP,PI,SC,DF,PE	SC,RS,PI,DF,PB,CE,BA,GO,MG,RJ
26 a 45%	AC,CE,SE,PA,ES,PE,PB,DF,RJ,MG,P.A,MS,AL,BA	TO,CE,GO,MG,PB,ES,RJ,RN,AP,BA,AC,RR,MS	PA,AP,PE,SP,RN,AL,PR,MT,MA,ES
46 a 100%	RN,MT,PR,RR,MA,AP,AM,RO	MA,PR,AL,MT,SE,RO	TO,AC,SE,RO,MS,AM,RR

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

A tabela pode ser interpretada a partir da identificação de três grandes faixas. Na primeira constam os Estados com bancadas estáveis, isto é, aqueles cuja taxa de migração está bem abaixo da média nacional. A segunda faixa é composta pelos Estados cuja taxa está em torno da média. Por último, os Estados que apresentam taxas bem acima da média nacional. Analisados na dimensão temporal temos que um grupo de Estados se destaca por possuir as mais baixas taxas de migração nas três últimas legislaturas. São eles: Santa Catarina, Rio Grande do Sul, e Piauí. Em uma visão um pouco menos exigente, poderíamos incluir Goiás e São Paulo neste grupo.

No outro extremo, temos apenas um estado a figurar na faixa das migrações mais alta nas três legislaturas, Rondônia. Mato Grosso, Roraima, Maranhão, Amazonas e Sergipe se encontram entre os mais instáveis por duas legislaturas seguidas.

Há estados que apresentam taxas de migração crescentes no período, como é o caso de Tocantins, classificado como estável na 48^a legislatura, intermediário na Legislatura seguinte e como instável na última. O Estado do Amazonas, de outra parte, figura em duas legislaturas entre os mais instáveis e como estável na 49^a Legislatura.

Uma vez mais, o contraste entre as vicissitudes da história político partidária destes estados e, sobretudo, a sua evolução histórica não podem ser explicadas por variáveis socioeconômicas.

A consideração da dimensão regional nos indica que, entre as alternativas oferecidas por Olavo Brasil de Lima Júnior, a história política local e a estrutura social, a primeira tem maior poder explicativo.

Para entender a variação identificada e sua evolução temporal seria preciso retomar a história política de cada Estado acompanhando a reacomodação das elites políticas locais ao ambiente democrático. Em outras palavras, é possível reconstituir a evolução histórica do sistema partidário em cada Estado e a forma peculiar como suas elites vieram a se acomodar para entender a diversidade do quadro apresentado acima. Não é fácil, no entanto, encontrar uma explicação única e clara para dar conta do fenômeno que não recorra às especificidades políticas de cada Estado e da maneira própria em que se deu a passagem do bi ao pluripartidarismo em cada Estado.

A análise deste capítulo revela que o entendimento das migrações partidárias pede a consideração da histórias política dos diferentes estados e da forma como suas elites se re-acomodaram na passagem do bi ao pluripartidarismo. O capítulo anterior, no entanto, havia nos apontado em direção inversa, isto é, para a importância da política nacional na determinação do fluxo de migrações partidárias.

A relação entre estas duas forças, a nacional e a estadual, em boa medida, define o fenômeno da migração partidária e a sua complexidade. Por isto mesmo é tão difícil explicá-lo. As trocas de siglas, em última análise, são determinadas pela interação destas duas forças, a nacional e a estadual, no interior do processo de transição do sistema pluri-partidário.

Anexo 4

Tabelas com os Dados referentes aos Parlamentares Titulares.

Tabela 3.9a. Porcentagem dos Deputados Titulares que migraram de partido na Câmara por Estado na 48ª Legislatura.

POR ESTADO - TITULARES 1987				
	POSSE	NÃO TROCAM	% DOS QUE NÃO TROCAM	% DOS QUE TROCAM
RR	4	1	25,0	75,0
AP	4	1	25,0	75,0
PA	17	12	70,6	29,4
AM	8	3	37,5	62,5
RO	8	3	37,5	62,5
AC	8	6	75,0	25,0
TO	8	7	87,5	12,5
Norte	57	33	57,9	42,1
MA	18	10	55,6	44,4
CE	22	15	68,2	31,8
PI	10	9	90,0	10,0
RN	8	4	50,0	50,0
PB	12	8	66,7	33,3
PE	25	17	68,0	32,0
AL	9	5	55,6	44,4
SE	8	5	62,5	37,5
BA	39	24	61,5	38,5
Nordeste	151	97	64,2	35,8
MG	53	33	62,3	37,7
ES	10	7	70,0	30,0
RJ	46	29	63,0	37,0
SP	60	45	75,0	25,0
Sudeste	169	114	67,5	32,5
MT	8	3	37,5	62,5
DF	8	4	50,0	50,0
GO	17	16	94,1	5,9
MS	8	5	62,5	37,5
Centro Oeste	41	28	68,3	31,7
PR	30	14	46,7	53,3
SC	16	15	93,8	6,3
RS	31	26	83,9	16,1
Sul	77	55	71,4	28,6
TOTAL	495	327	66,1	33,9

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.10a. Porcentagem dos Deputados Titulares que migraram de partido na Câmara por Estado na 49ª Legislatura.

POR ESTADO titulares 1991				
	POSSE	NÃO TROCAM	% DOS QUE NÃO TROCAM	% DOS QUE TROCAM
RR	8	5	62,5	37,5
AP	8	5	62,5	37,5
PA	17	15	88,2	11,8
AM	8	7	87,5	12,5
RO	8	1	12,5	87,5
AC	8	5	62,5	37,5
TO	8	5	62,5	37,5
Norte	65	43	66,2	33,8
MA	18	9	50,0	50,0
CE	22	15	68,2	31,8
PI	10	9	90,0	10,0
RN	8	6	75,0	25,0
PB	12	8	66,7	33,3
PE	25	19	76,0	24,0
AL	9	4	44,4	55,6
SE	8	2	25,0	75,0
BA	39	23	59,0	41,0
Nordeste	151	95	62,9	37,1
MG	53	36	67,9	32,1
ES	10	7	70,0	30,0
RJ	46	30	65,2	34,8
SP	60	47	78,3	21,7
Sudeste	169	120	71,0	29,0
MT	8	2	25,0	75,0
DF	8	6	75,0	25,0
GO	17	11	64,7	35,3
MS	8	4	50,0	50,0
Centro Oeste	41	23	56,1	43,9
PR	30	15	50,0	50,0
SC	16	14	87,5	12,5
RS	31	29	93,5	6,5
Sul	77	58	75,3	24,7
TOTAL	503	339	67,4	32,6

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Tabela 3.11a. Porcentagem dos Deputados Titulares que migraram de partido na Câmara por Estado na 50ª Legislatura.

POR ESTADO titulares 1995				
	POSSE	NÃO TROCAM	% DOS QUE NÃO TROCAM	% DOS QUE TROCAM
RR	8	0	0,0	100,0
AP	8	5	62,5	37,5
PA	17	12	70,6	29,4
AM	8	3	37,5	62,5
RO	8	5	62,5	37,5
AC	8	3	37,5	62,5
TO	8	3	37,5	62,5
Norte	65	31	47,7	52,3
MA	18	11	61,1	38,9
CE	22	19	86,4	13,6
PI	10	9	90,0	10,0
RN	8	6	75,0	25,0
PB	12	10	83,3	16,7
PE	25	19	76,0	24,0
AL	9	6	66,7	33,3
SE	8	4	50,0	50,0
BA	39	34	87,2	12,8
Nordeste	151	118	78,1	21,9
MG	53	44	83,0	17,0
ES	10	6	60,0	40,0
RJ	46	32	69,6	30,4
SP	70	49	70,0	30,0
Sudeste	179	131	73,2	26,8
MT	8	6	75,0	25,0
DF	8	8	100,0	0,0
GO	17	13	76,5	23,5
MS	8	4	50,0	50,0
Centro Oeste	41	31	75,6	24,4
PR	30	19	63,3	36,7
SC	16	15	93,8	6,3
RS	31	29	93,5	6,5
Sul	77	63	81,8	18,2
TOTAL	513	374	72,9	27,1

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap.

Capítulo V

Conclusão

Qual a lógica das freqüentes migrações partidárias por parlamentares no Congresso Brasileiro? A legislação permissiva não é a causa. Ela não restringe ou impede a migração partidária mas também não a provoca. Existe um problema lógico em atribuir a causa da migração a possibilidade de migração.

É certo que alguns aspectos da legislação são facilitadores da entrada de pequenos partidos no Congresso: eleições proporcionais com lista aberta; a desigualdade dos distritos, que faz com que tenhamos vários distritos de magnitudes muito altas e a possibilidade de coligações eleitorais para pleitos majoritários por exemplo. No entanto, como vimos, os pequenos partidos não são os responsáveis maiores pela movimentação de deputados entre os partidos no Congresso.

De modo geral a idéia de que a migração demonstra que os partidos dentro do Congresso são plenamente descartáveis é equivocada. Se este comportamento é ditado apenas por conveniências pessoais, é de se supor que o político que muda de partido busca uma vantagem que o seu partido não mais oferece. Disso concluímos que o partido ao qual pertence cada parlamentar não é indiferente, pois caso contrário, não haveria motivos para a migração partidária.

Os partidos não são indiferenciados. Alguns trazem vantagens que outros não têm, pelo menos durante a legislatura. Por exemplo: vantagens políticas no caso de um partido de apoio ao governo (cargos e nomeações

em empresas do governo) ou apenas melhores condições para a eleição ou reeleição.

Segundo os dados apresentados neste trabalho, as motivações para a migração partidária só pode ser explicada levando-se em conta duas dimensões: a distribuição de poder na esfera nacional e as vicissitudes das políticas estaduais. Sempre é bom lembrar que a eleição para deputado federal tem o Estado como distrito e depende da configuração da política local. Desta forma o comportamento de um deputado federal será pautado por estas duas dimensões que por vezes podem ser conflituosas.

Este trabalho apresentou, em sua introdução, as tese de Olavo Brasil de Lima Júnior sobre o afastamento existente entre o sistema partidário e o sistema eleitoral no Brasil. A maior evidência deste afastamento é o fenômeno das migrações partidárias ocorridas dentro da Câmara dos Deputados. Segundo Lima Júnior a causa desta separação pode ser encontrada na legislação que regula nosso sistema de partidos. Tal legislação é permissiva no que tange o comportamento dos políticos eleitos. Isto é, ela não coíbe os excessos do comportamento dos nossos deputados que deixados assim agem levando em conta apenas seus interesses individuais.

No capítulo dois deste tralho foram apresentados os dados referentes as migrações durante as 46^a e 47^a Legislaturas. Verificamos que neste período não se registra uma movimentação de deputados entre os partidos que claramente poderia ser chamada de individualista e de cunho antipartidário.

Tais movimentações foram antes de tudo pautadas pela reforma partidária que iniciou-se em 1979 e determinou as mudanças ocorridas no período. Este primeiro momento pode ser caracterizado como um processo

de contínua desestruturação do sistema bipartidário anterior. Aqui, a maioria das trocas de partido obedeceu uma lógica coletiva de acomodação das elites políticas que se preparavam para a disputa partidária eleitoral que se instaurava com o desenrolar da transição democrática.

Assim como falamos em transição democrática, podemos tratar este período que compreende as 46^a e 47^a Legislaturas como período de transição partidária, que só se encerra com a promulgação da Constituição de 1988 e com a eleição presidencial de 1989.

Estes são os dois marcos institucionais que afetaram e transformaram o sistema partidário que temos hoje. É no final da 47^a Legislatura que começamos a vivenciar o problema das excessivas migrações partidárias dentro da Câmara dos Deputados.

O capítulo três apresenta os dados das migrações nas 48^a, 49^a e 50^a Legislaturas. Vimos que tais migrações não são explicadas através dos conceitos usuais da literatura sobre partidos. A migração é um fenômeno geral que não é passível de explicação através do tipo de legislação partidária que temos. Vimos que as mudanças da legislação não podem explicar as diferenças de comportamento dos deputados com relação a migração partidária. Se sob a mesma legislação os partidos têm comportamentos diferentes esta não é a principal variável explicativa deste comportamento

A possibilidade de entrada de pequenos partidos na Câmara é fator de incremento da migração mas não explica o fenômeno, pois a maioria das trocas se dá entre partidos grandes. O alto grau de disciplina alcançado pelo PFL nas últimas legislaturas e o comportamento volúvel dos filiados do PDT demonstram que a coloração ideológica dos partidos tampouco

pode nos explicar suficientemente as motivações do comportamento parlamentar.

Os dados demonstram ainda a ligação existente entre as migrações partidárias e o processo político nacional na forma como ele se dá no relacionamento do Legislativo como o Executivo. A competição pelo poder Executivo nacional e o apoio ao governo parecem como as razões explicativas mais plausíveis para o fenômeno.

No entanto, no capítulo quatro que analisa as migrações do ponto de vista das bancadas estaduais, notamos que a total falta de padrão para as trocas de siglas. As trocas de partido verificadas nos obrigam a atentar para a lógica estadual embutida nestas movimentações. No entanto o apelo às diferenças socioeconômicas regionais tampouco pode nos ajudar a esclarecer as motivações dos deputados.

Mas se as foram grandes mudanças institucionais causaram a desestruturação do sistema partidário que permaneceu até fins da 47^a Legislatura, a esta altura estes efeitos já deveriam ter se estancado em seus efeitos e o quadro partidário voltado a uma situação de normalidade, isto é, um quadro em que não houvesse a necessidade de deputados migrem de partidos. No entanto isto não acontece.

Segundo Douglass North (1995) as instituições dependem do caminho em que foi trilhado seu desenvolvimento. No nosso caso o alto número de partidos representados na Câmara são fruto da forma como foi elaborada a reforma eleitoral durante os anos oitenta. É importante notar também que estas instituições não vieram do nada. Elas foram o desenvolvimento possível dada a configuração anterior e desenvolvidas segundo as estratégias das forças políticas dominantes.

Sempre é bom lembrar que todas as eleições federais, com a exceção da eleição para presidente, são feitas tendo o Estado como distrito. A dependência de um parlamentar dessa base de estruturação não pode ser menosprezada.

Segundo indica os dados apresentados neste trabalho, é a superposição dessa estrutura estadual com a dimensão política nacional que se dá no parlamento, no relacionamento entre Executivo e Legislativo, que pode estar a resposta para o entendimento de fenômenos complexos como o das migrações partidárias.

Bibliografia

- Abranches, Sérgio Henrique H. de, 1988, *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro* - in DADOS,- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 31, nº 1, , pp. 5 a 33.
- Abruscio, Fernando, 1998, *Os Barões da Federação*, Hucitec, São Paulo.
- Aldrich, John H. 1995, "Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America". The University of Chicago Press, Chicago
- Bellamy, Richard e Castiglione, Dario 1997, "Review Article: Constitution and Democracy – Political Theory and the American Constitution", in *British Journal of Political Science* n. 27, pp 595-618, Cambridge University Press, Londres.
- Bellamy, Richard e Castiglione, Dario 1997, "Review Article: Constitution and Democracy – Political Theory and the American Constitution", in *British Journal of Political Science* n. 27, pp 595-618, Cambridge University Press, Londres.
- Blondel, Jean & Cotta, Maurizio (Org.), *Party an Government. An Inquiry Into the Relationship Between Govrnments and Supporting Parties in Liberal Democracies*,
- Chambers, William N. 1985, "Parties and Nation-Building in America" in Winfred E. A Bernhard. *Political Parties in American History*. NY Capricorn Books, 1985.
- Dahl, Robert 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press New Haven.
- Duverger, Maurice 1980, *Partidos Políticos*. Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- Figueiredo, Argelina C. e Limongi, Fernando, 1999 *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Institucional*, FGV, São Paulo.
- Figueiredo, Argelina Cheibub 1993, *Democracia ou Reformas? Alternativas Democráticas à Crise Política 1961-1964*. Paz e Terra Rio de Janeiro.
- Grofman, Bernard e Wittman, Donald (org.) 1989, "The Federalist Papers and the New Institutionalism". Agathon Press, Nova Iorque.
- Grofman, Bernard e Wittman, Donald (org.) 1989, "The Federalist Papers and the New Institutionalism". Agathon Press, Nova Iorque.
- Hamilton, Alexander e Madison, James e Jay, John, 1984, "O Federalista", Editora Universidade de Brasília, Brasília.
- Hirschman, Albert O., 1973, *Saída, Voz e Lealdade – Reações ao declínio em Firmas, Organizações e Estados*. Editora Perspectiva, São Paulo.
- Hofstadter, Richard 1969, "The Idea of Party System. The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780 – 1840". University of California Press, Los Angeles.

- Hofstadter, Richard 1985, "A Constitution Against Parties" in Winfred E. A Bernhard. *Political Parties in American History*. NY Capricorn Books.
- Hume, Dos Partidos em Geral.
- Katz, Richard S., 1980, *A Theory of Parties and Electoral Systems*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Lamounier, Bolivar 1985, *O Brasil Autoritário Revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura in Alfred Stepan (Org.): Democratizando o Brasil*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Lamounier, Bolívar e Meneguello, Rachel 1986, *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro*. Brasiliense, São Paulo.
- Lavareda, Antonio 1991, *A Democracia nas Urnas*. Rio Fundo, Rio de Janeiro.
- Lima Júnior, Olavo Brasil de 1993, *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. Loyola, São Paulo.
- Lima Júnior, Olavo Brasil de 1997, (org) *O Sistema Partidário Brasileiro*, Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- Limongi, Fernando & Figueireso, Argelina Cheibub, *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994*, in *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 38, nº 3, 1995, pp. 487 a 527.
- Limongi, Fernando e Figueiredo, Argelina 1995, *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados*. Dados Vol 38 (3), Rio de Janeiro.
- Linz, Juan 1973, *The Future of an Authoritarian Situation and the institutionalization of an Authoritarian Regime in Alfred Stepan, Authoritarian Brazil*. Yale University Press, New Haven
- Lipset e Rokkan, 1967, *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. Free Press, New York.
- Lipset, Seymour 1967, *O Homem Político*. Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- Madison, James 1984, Artigo 10 in Hamilton, Alexander e Madison, James e Jay, John, 1984, "O Federalista", Editora Universidade de Brasília, Brasília.
- Mainwaring, Scott, 1991 *Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais, O Brasil numa perspectiva Comparada in Novos Estudos CEBRAP*, páginas 34-58, São Paulo.
- Moore Jr., Barrington 1975, *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia*. Edição Cosmos, Lisboa.
- Navarro de Brito, Luís (1967) *Introdução aos Partidos Políticos*, Salvador, publicação avulsa da UFBahia.
- Nicolau, Jairo Marconi, 1996, *A Migração partidária na Câmara dos Deputados (1991-96)*. In *Monitor Público*, no. 10 ano 3 , pp 41 a 45.
- Nicolau, Jairo Marconi, 1999, *Sistema Eleitorais*, FGV, Rio de Janeiro.
- Nicolau, Jairo Marconi, 1996, *Multipartidarismo e Democracia, Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*, FGV, Rio de Janeiro
- North, Douglass C., *The Process of Economic Change & Toward a Theory of Economic Change*.

- O'Donnel, Guillermo 1980, *Desenvolvimento Político ou Mudança Política*, in Paulo Sérgio Pinheiro (Coord.): *O Estado Autoritário e Movimentos Populares*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Panbianco, Angelo, 1990, *Modelos de Partido, Organización y Poder en los Partidos Políticos*, Alianza, Madri.
- Pocock, John G A 1973, "The Maquiavelian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition". Princeton University Press. New Haven.
- Przeworski, Adam e Sprague, John, 1986, *Paper Stones, A History of Electoral Socialism*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rae, Douglas W. 1967, *The Political Consequences of Electoral Laws, Revised Edition*, Yale University Press, New Haven.
- Rousseau, Jean-Jacques, 1971, *Contrato Social e Outros Escritos*, Cultrix. São Paulo.
- Santos, Wanderley G. dos, *Sessenta e Quatro: A Anatomia da Crise, Vértice*, São Paulo, 1986.
- Sartori, Giovanni 1982, *Partidos e Sistemas Partidários*. Zahar/UNB, Rio de Janeiro.
- Schmitt, Rogério & Araújo, Simone Cuber, 1997, Trabalho apresentado no XXI Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia (ALS).
- Shugart, Matthew Sober & Carey, John M. 1998, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge Press, Londres.
- Skinner, Quentin, 1996 "As Fundações do Pensamento Político Moderno". Companhia das Letras, São Paulo.
- Souza, Maria do Carmo Campello de, 1976, *Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1930-1964*. Alfa Omega, São Paulo.
- Stepan, Alfred, *Os Militares na Política - As mudanças de padrões na vida brasileira*. Artenova, Rio de Janeiro.
- Stepan, Alfred, *Political Leadership and Regime Breakdown: Brazil in Juan Linz and Alfred Stepan (Editores) The Breakdown of Democratic Regimes, Latin America*.
- Strom, Kaaren, 1996, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Velazco e Cruz, Sebastião & Martins, Carlos Estevam, *De Castelo a Figueiredo: uma Incursão na pré-história da Abertura in Maria Herminia Tavares e Bernardo Sorj (Org.): Sociedade e Política no Brasil pós 64*. Brasiliense, São Paulo.