



UFRJ

MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA NO PRIMEIRO MANDATO DO PT

Josie Jeronimo

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadores: Ingrid Sarti

Nelson Rojas de Carvalho

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA NO PRIMEIRO MANDATO DO PT

Josie Jeronimo

Orientadores: Ingrid Sarti e Nelson Rojas de Carvalho

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

Presidente, Prof. Nelson Rojas de Carvalho

Prof^a. Ingrid Sarti

Prof. Jairo Nicolau

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2008

JERONIMO, Josie.

Migração partidária no primeiro mandato do PT / Josie Jeronimo - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2008.

vi, 124f.: il.; 31 cm.

Orientadores: Ingrid Sarti e Nelson Rojas de Carvalho

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2008.

Referências Bibliográficas: f. 98-101.

1. Partidos. 2. Migração. 3. Representação. 4. Governabilidade. 5. Personalismo. I. Jeronimo, Josie. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. Migração partidária no primeiro mandato do PT.

RESUMO

MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA NO PRIMEIRO MANDATO DO PT

Josie Jeronimo

Orientadores: Ingrid Sarti e Nelson Rojas de Carvalho

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Em todas as legislaturas desempenhadas na Câmara dos Deputados depois do período de redemocratização, a migração partidária apresenta-se como constante na vida institucional dos parlamentares brasileiros. O destino da maioria dos deputados que se movimenta no decorrer do mandato é o Executivo, mas a cada legislatura novos atores surgem no sistema, desencadeando movimento similar, em contextos diferentes. O objetivo deste trabalho é observar o comportamento da Câmara dos Deputados no primeiro mandato de um governo de centro-esquerda no Brasil. Na primeira parte, analisaremos os mecanismos legais que vinculam mandatos a partidos e as brechas das normas. O trabalho continua com o perfil das migrações, analisado de acordo com datas, partidos e estados dos parlamentares migrantes.

Palavras-chave: Partidos, migração, representação, governabilidade e personalismo.

Rio de Janeiro

Fevereiro de 2008

Abstract*Partisan migration in the first PT's mandate*

Josie Jeronimo

Orientadores: Ingrid Sarti e Nelson Rojas de Carvalho

Abstract da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

In all the legislatures played in the House of representatives after the period of redemocracy, the partisan migration presents as constant in the institutional life of the Brazilian parliamentarians. The destination aim is the Executive, but to each legislature new actors appear in the system, unchaining similar movement, in different contexts. The objective of this work is to observe the behavior of the House of representatives in the first mandate of a center-left government in Brazil. In the first part, we will analyze the legal mechanisms that tie to mandates the parties and the breaches of the norms. The work continues with the profile of migrations, which are analyzed according to dates, parties and states of migrants parliamentarians.

Key words: *political parties, migration, representation, governability and personal vote.*

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2008

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1. Migração e fidelidade partidária: divórcio ou traição?	6
Partido Parlamentar e Partido eleitoral	
Voto Pessoal e volatilidade	
Coesão, disciplina e modelo institucional	
Capítulo 2. Legislação eleitoral	37
Mudança do status jurídico dos partidos e estatutos	
A Constituição de 1988 e a consolidação do sistema partidário	
Capítulo 3. Dança das cadeiras na Legislatura 52	65
FHC e Lula: mais do mesmo?	
Migração por partido: emagrecimento, engorda e efeito sanfona	
Agenda parlamentar e calendário eleitoral	
Organização interna da Câmara dos Deputados e mandato zumbi	
Infidelidade por estados e os recordistas de trocas	
Considerações finais	91
Referências bibliográficas	98
Anexos	102

Introdução

A volatilidade das bancadas partidárias é uma constante na história do Congresso brasileiro pós-redemocratização. Eleitos, deputados e senadores migram de partido para partido, transfigurando, ao fim do mandato legislativo, a feição da distribuição de poder entre as legendas, organização determinada pelas urnas. No fim de 2002, após oito anos de mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso não conseguiu fazer sucessor. Assim, seu correligionário José Serra saiu derrotado da disputa com o líder do PT Luiz Inácio Lula da Silva.

Lula assumiu com um Congresso renovado em dois terços e um maior número de partidos não alinhados formava a Casa naquele ano. O PT fez a maior bancada, com 91 deputados. Poucos meses depois da mudança do Executivo, a bancada governista, antiga oposição, passou de 112 para 161 deputados. Já os partidos que compunham a antiga base governista - PSDB, PMDB, PFL e PPB - apresentaram no início do mandato redução de suas bancadas.

A migração partidária é um fenômeno recorrente em todos os planos do Legislativo brasileiro. Câmaras municipais e Assembleias registram o troca-troca partidário durante o período pós-eleitoral. O mesmo acontece no Executivo estadual, prefeituras e Senado. A importância da discussão acerca da estabilidade partidária está na aferição do papel dos partidos nacionais no Legislativo. Por esse motivo, as transferências dos deputados na Câmara funcionam como principal referencial para averiguar o comportamento dos partidos, seus representantes e líderes no plano parlamentar. As migrações do Executivo são excluídas dos debates pelo fato de o representante escolhido pelo voto majoritário centralizar méritos e responsabilidades na sua eleição e em seu governo.

Mas nossa escolha pelo Legislativo, em especial a Câmara dos Deputados, se deu pela possibilidade de analisar, a partir das instituições, o arranjo que rege a convivência de dois dos três poderes e a influência da organização partidária neste

contexto.

O argumento da proporcionalidade do voto – diferentemente do Executivo, o Legislativo possui modelo de distribuição de poder que leva em conta também o capital eleitoral dos partidos somado aos votos alcançados nominalmente pelos candidatos – é o primeiro fator levantado para apontar a ligação intrínseca do representante com sua legenda de origem.

A composição mista de poder que confere um mandato a um candidato das eleições proporcionais abre campo para a discussão sobre titularidade da cadeira alcançada. A quem pertence o mandato? Ao partido que participou como arcabouço jurídico em um sistema que exige, atualmente, filiação mínima de um ano para a disputa de cargos públicos ou ao candidato que empenhou recursos pessoais e financeiros na campanha?

Nem mesmo a legislação eleitoral é clara o suficiente para responder a essa questão e aplicar tal regra. Tentativa do Tribunal Superior Eleitoral, a partir de medida determinada em maio de 2007, aborda a questão da titularidade fixando a propriedade do mandato ao partido. A regra, no entanto, não foi exemplarmente aplicada devido à polêmica causada e às brechas nas leis que permitem aos parlamentares com o risco de perder os mandatos recorrer da decisão.

A feição mista da composição do poder de um parlamentar, no entanto, choca-se com as regras internas da Câmara que confere aos partidos, na pessoa do líder de bancada, primazia nas decisões. Carlos Ranulfo Félix Melo ¹ examina a estrutura de punições e recompensas existentes na disposição do poder e nas responsabilidades dos representantes da Câmara dos Deputados. Ranulfo conclui que o cálculo individual leva os parlamentares de partidos com baixa coesão e com pequenas chances de ascensão interna a migrarem para legendas mais afinadas

¹ MELO, C. R.. Retirando as cadeiras do lugar. Migração partidária na Câmara dos Deputados, 2002.

com o Executivo. A transferência tem o objetivo de ampliar benefícios individuais do representante e diminuir os custos de uma reeleição futura.

Os dados utilizados por Ranulfo foram retirados de um corte de representação em que o chefe do Executivo – no caso o presidente Fernando Henrique Cardoso – pertencia a um partido – PSDB - que agora faz parte da oposição. O objetivo do trabalho é analisar o comportamento da Câmara dos Deputados durante o primeiro governo de esquerda do país e como, ao fim do primeiro mandato do governo Lula, essas transformações interferiram na correlação de forças dos partidos dentro do Congresso e na relação dos parlamentares com o Executivo.

Este trabalho está dividido em três partes. Na primeira, examinaremos a disposição esquemática dos partidos políticos na engenharia legislativa. Para isso, faremos uso da literatura relacionada à discussão do comportamento e da função dos partidos políticos. Em especial à atuação das legendas durante o período parlamentar em contraposição ao período eleitoral. A distinção dos dois momentos faz-se importante na defesa do que Scott Maiwaring chama de *institucionalização do sistema partidário*.² A institucionalização diz respeito à sedimentação das preferências do eleitorado em torno de um arcabouço de idéias formadoras da identidade de um partido.

A volatilidade eleitoral – ou seja, a transferência radical de votos de um partido para o outro – é indicador do baixo grau de institucionalização. O quadro indica que os eleitores escolhem personalidades em detrimento de programas. O assunto está diretamente ligado ao tema central de discussão - a migração partidária. Se um parlamentar migra de legenda fazendo cálculo individual de ascensão ele o faz com a certeza de que a maior parte de seu eleitorado não vai puni-lo pela infidelidade. Tal movimento, quando repetido sistematicamente nas

² MAIWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*, 2001.

eleições, indica que os partidos no terreno eleitoral são frágeis. A atuação da legenda no interior do Legislativo, porém, se calça no trabalho dos líderes partidários.

Trabalhos reconhecidos como o de Limongi e Figueiredo ³ mostram que o partido parlamentar apresenta alto grau de fidelidade, já que os líderes conseguem manter suas bancadas coesas no quesito votações. A alta migração, no entanto, enfraquece o argumento, pois a fidelidade das votações não segue sintonia com a permanência dos mandatários. Trabalho de André Marenco dos Santos ⁴ sobre o histórico partidário dos representantes da Câmara mostra isso. Exceto o PCdoB, PT e PDT, a maioria dos partidos é composta por mandatários que já estiveram em duas partidos diferentes, em média.

Na segunda parte, como continuação da discussão sobre a importância de se vincular mandatos a partidos, analisaremos como a legislação eleitoral atua neste terreno. O período observado será de 1985 até o último movimento do Tribunal Superior Eleitoral em maio de 2007. Discutiremos as influências das mudanças legais no comportamento do sistema partidário e o contexto em que as alterações foram instituídas.

Por fim, as movimentações da 52^o Legislatura, que marcou o primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva, serão objeto de exame. Os dados obtidos por meio do sistema de processamento da Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2007, foram cruzados de modo a resultarem em três tabelas.

A primeira distribui a movimentação por partidos, indicando as legendas que mais perderam, ganharam ou mantiveram-se estáveis durante o período. O Partido Socialismo e Liberdade – PSOL- também foi adicionado, apesar de não existir no início da legislatura. A segunda tabela foi feita com a distribuição da movimentação

³ LIMONGI, F., FIGUEIREDO, A. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, 1999.

⁴ MARENCO DOS SANTOS, A. *Partidos em carne e osso: votos e deputados nas eleições de 2002, 2003*.

por período mensal no decorrer dos quatro anos de mandato. Os dados ajudam a encontrar padrão de comportamento das migrações em relação ao calendário eleitoral, agenda de trabalhos da Câmara dos Deputados e contexto político das votações. Por último, um comparativo das bancadas ao início e fim da legislatura mostra o efeito das migrações na disposição original da distribuição de poder entre as legendas determinada pelas urnas.

Capítulo 1

Migração e fidelidade partidária: divórcio ou traição?

Na primeira parte do trabalho analisaremos o reflexo do funcionamento das instituições políticas brasileiras no sistema partidário. Para isso, nos apoiaremos no comportamento dos atores durante o processo que se desenrola antes das votações no plenário, por exemplo, e não no resultado final. Defende-se aqui que a fidelidade entendida apenas pelo alcance das determinações ditadas pelos líderes partidários é fator demasiado limitado para descrever o cenário institucional que cerca as legendas. A afirmação deve-se ao fato de toda decisão política vir precedida de uma série de acordos e negociações para aparar arestas das diferenças de ideais e objetivos. Um dos elementos desagregadores que apontaremos é o voto personalista. Quando um parlamentar se sente capaz de ganhar e administrar um mandato sem suporte permanente do partido cria-se um mercado político de nomes soltos que se prestam à função de engordar bancadas em troca de favores ao Executivo ou promessa de vantagens pessoais. O reflexo eleitoral disso é uma crescente transferência de votos entre os partidos. Uma legenda que ganhou muitos votos em uma eleição pode ter sua bancada significativamente reduzida no pleito seguinte. Ainda que em termos de disciplina os parlamentares brasileiros sigam seus líderes nas votações, questionaremos o fator coesão nos partidos políticos e se o modelo institucional brasileiro incentiva essa falta de coerência partidária.

Partido Parlamentar e Partido Eleitoral

O funcionamento das instituições políticas brasileiras sempre esteve na pauta de discussão de numerosos estudiosos da Ciência Política. Na maior parte das vezes, os analistas apóiam-se em estudos numéricos para fazer um raio X dessas

instituições. Esse modelo de abordagem dá, de maneira inquestionável, uma idéia do funcionamento de várias instâncias de governo em termos de sua mecânica. Neste trabalho, nos ocuparemos em debater as instituições a partir do viés da gestão. A abordagem faz-se necessária pela introdução da análise do comportamento dos atores envolvidos na execução dos trabalhos públicos e os caminhos escolhidos para se chegar a um objetivo final. As unidades mínimas para essa observação são os partidos políticos. O sistema partidário brasileiro foi retomado em 1985. Peter Mair¹ aponta que uma das causas da fragilidade dos partidos e da invasão do personalismo na vida pública está intimamente ligada à estabilização da organização social. Clivagens ligadas ao trabalho, religião, pleitos da vida privada são facilmente contempladas com políticas públicas, não necessitando da intervenção dos partidos.

Esse elemento da cultura política – que relega o partido ao segundo plano de instrumento eleitoral e não mais de canal de expressão - torna os partidos propensos à instabilidade. A suposta fragilidade ou baixa institucionalização dos partidos políticos culminou em uma grande produção acadêmica com o objetivo de investigar se a atuação frouxa das legendas – em termos do enraizamento das agremiações com a sociedade e da atuação ativa no interior das instituições – poderiam ser traduzidas em traços de ingovernabilidade, entendida como a extrema dificuldade para a produção de decisões.

Os que consideram o Brasil ingovernável o fazem, sobretudo, com base em critérios institucionais básicos que dão forma ao regime político. O sistema político brasileiro é caracterizado em muitas análises que se dedicam a ele, assim como em grande parte da literatura comparada, por um desenho institucional de baixa eficácia quanto à decisão e implementação de políticas públicas, em outras palavras, como se padecesse de um sério problema de ingovernabilidade. Frequentemente nas análises comparativas aparece como um caso extremo: entre os mais ineficazes, caso extremo de federalismo. Para muitos, é essa

¹ MAIR, P. The West European party system, 2000: 4.

ineficácia que está na raiz dos problemas de consolidação democrática. O cerne da questão, segundo esse ponto de vista, é que diversos fatores institucionais se reforçam entre si para dispersar ainda mais o poder em um sistema fragmentado. Haveria um consociativismo exagerado do sistema político, porque este combina alta fragmentação partidária com baixa disciplina dos partidos na arena parlamentar, produzindo um sistema mais propenso ao veto que a tomada de decisões.²

Palermo sustenta a máxima do “federalismo centrífugo” para inserir o perfil regionalista dos partidos. A forte ligação de um deputado com seu nicho eleitoral faz com que o representante aloque os benefícios adquiridos no exercício do mandato em suas regiões reforçando o caráter local e deixando as designações das lideranças nacionais do partido em segundo plano. O caráter regional, a fragilidade partidária e o federalismo centrífugo obrigam o presidente a montar um governo heterogêneo e difícil de controlar. Essa coalizão informal tem um preço. O Executivo negocia cargos e recursos com as bancadas de diversos partidos. A solução é temporária, assim, é possível dizer que a governabilidade é garantida com uma constante negociação.

A paralisia institucional é totalmente descartada por estudiosos que analisam a mecânica do funcionamento do governo brasileiro. A discussão coerente no escopo da análise das migrações partidárias na Câmara, porém, está relacionada à cooperação forçada com o Executivo. Os artifícios usados para formar uma maioria negociada interferem diretamente na distribuição do poder de representação decidida eleitoralmente. Para fazer uso de seu poder decisório o Executivo realça o poder de alguns atores e exclui outros, mexendo assim no xadrez político-partidário. O retrato dessa movimentação das peças é um sistema fragmentado e frágil. Para Jairo Nicolau, o multipartidarismo e a volatilidade do sistema é fator causal do comportamento do Executivo em relação ao Legislativo. A ausência de um embate sério, institucionalizado, do Congresso com o governo abriria campo

² PALERMO, V. Como se governa o Brasil? Debate sobre as instituições políticas e gestão de governo, 2000: 525-526.

para o nascimento de legendas nanicas, dadas a negociatas que serviriam de partidos baldeação para aventureiros ansiosos para entrar na vida pública em busca de vantagens pessoais.

Palermo, no entanto, vê na fraqueza do Executivo em formar maiorias fortes o fator desencadeador dos desvios do sistema partidário. Como nenhum presidente consegue governar sem negociar, o Executivo forma coalizão heterogênea, constantemente azeitada por benefícios imediatos, que abrem leque de alternativas para os atores se moverem individualmente no plano público. Assim, forma-se mercado político para a sobrevivência de pequenas legendas e partidos sem vinculação ideológica com bases eleitorais específicas, deteriorando as instituições democráticas.

A fidelidade dos mandatários nas votações se torna elemento frágil para avaliar o perfil dos partidos porque um amplo caminho é traçado no interior das legendas e no Congresso até o gesto de apoio ou rejeição de um projeto. As barganhas, as pressões e o cálculo feito por um representante até seguir seu líder em uma votação também faz parte do jogo político. Portanto, é difícil falar em fidelidade em um cenário onde um parlamentar que vota religiosamente com seu líder muda de partido quando não quer mais fazê-lo.

Existem duas dimensões dos partidos a serem aqui destacadas: O partido eleitoral e o partido parlamentar. O partido eleitoral é a porção da agremiação que mantém constante canal com a sociedade. Constitui-se no movimento de interação com líderes municipais, barganha de emendas e cargos de destaque com a finalidade de levar benefícios para nichos eleitorais específicos e ampliar tempo de exposição nos meios de comunicação por intermédio de um representante. Na esfera do partido eleitoral, assim como no parlamentar, podemos encontrar atores que agem em nome da agremiação – geralmente líderes-fundadores com poder interno de decisão – e atores que se movimentam individualmente, procurando

reunir vantagens para garantir sua reeleição. O partido eleitoral e o parlamentar coexistem no tempo e no espaço. O que os diferencia é o interlocutor primário. O alvo do partido eleitoral é a sociedade. Se as agremiações fossem consideradas empresas, o partido eleitoral seria o setor de vendas ativa, que busca o consumidor final, cara a cara. Enquanto os braços comerciais funcionam garantindo fluidez futura, o partido parlamentar, em sua porção gerencial, toca a administração da empresa no ambiente político. Paralelamente ao movimento eleitoral dos partidos - compreendido pela fase de canalização e agenciamento das demandas representativas - desenvolveram-se na arena política as negociações do Executivo com as bancadas e entre as próprias bancadas.

Institucionalmente, quando dividimos as esferas de atuação dos partidos em dois âmbitos - Mercado e Estado - podemos detectar vícios e regras próprias a cada uma dessas dimensões. No âmbito parlamentar, uma série de regras indica modelos de comportamento dos partidos que deveriam privilegiar a coesão e a fidelidade para o bom funcionamento institucional, de acordo com o jogo democrático. A competição eleitoral, no entanto, cruza o caminho das agremiações levando a efeitos próprios do mercado como o voto personalista e seu resultado mais imediato: a volatilidade eleitoral. O partido parlamentar é, hipoteticamente, a resultante final dos preceitos e regras que permeiam o sistema partidário. A coexistência da dimensão eleitoral com a parlamentar, no entanto, introduz elementos individuais, próprios da lógica competitiva, que desvirtuam a formatação do partido parlamentar.

Quadro 1

Partido Parlamentar	Partido Eleitoral
Coesão	Voto Personalista
Fidelidade	Volatilidade

O nascimento dos partidos parlamentares nasce de um forte estímulo para a organização dos deputados federais.³ A criação dos Colégios de Líderes tinha o objetivo de forçar os representantes a atuarem como bancadas, fortalecendo a atuação das legendas em detrimento de atores individuais no Legislativo.

Uma transferência muito específica de capacidades decisórias para o Poder Executivo, que no Brasil começou com o golpe militar de 1964 e foi ratificada pela Constituição de 1988, criou um forte incentivo à organização dos deputados federais em partidos parlamentares, resultando no aumento da disciplina e da previsibilidade do plenário em relação ao que ocorria antes de 1964. O controle do Executivo sobre a iniciativa em assuntos distributivos retirou um instrumento fundamental para que os congressistas mantivessem ou ampliassem sua influência política. Dado esse monopólio, a única fonte de distribuição de benefícios é o próprio Executivo, o que significa que o presidente ganha enorme poder de barganha vis-à-vis os legisladores individuais. Nesse caso, a cooperação com partidos parlamentares é a melhor estratégia para os parlamentares fortalecerem seu poder de barganha diante do chefe do Executivo.⁴

Essas duas dimensões partidárias – a eleitoral e a parlamentar – compõem uma questão controversa que acaba interferindo na atuação dos integrantes das legendas. Em certos momentos, dada a dicotomia eleições/Congresso, os dirigentes partidários tomam decisões que põem em xeque a representação dos eleitores em favor do favorecimento à representação dos membros da legenda.

O contrário também pode acontecer e desencadear no interior do partido o mesmo efeito gerado pela primeira condição. Uma decisão polêmica tomada por um dirigente político com a finalidade de manter-se fiel a doutrinas norteadoras da legenda pode desagradar internamente e levar a dissidências de correligionários com ou sem mandato. O movimento inverso, ou seja, um aceno na contramão dos preceitos também mina a estabilidade do partido uma vez que os mandatários dependem da prestação de contas a suas bases eleitorais que podem tecer

³ PESSANHA, C. A Constituição de 1988 e a relação entre os poderes Legislativo e Executivo no Brasil, 2004.

⁴ SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão, 2002.

represálias se o entendimento partidário afrontar o interesse do grupo.

A cadeia de retro alimentação que liga o partido eleitoral ao partido parlamentar desloca o centro de decisões da instituição – partido - para o indivíduo. Apesar disso, a unidade de referência que estrutura os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares.⁵

O padrão do Legislativo brasileiro é – de acordo com as regras regimentais da Casa – centralizado na ação dos partidos. O poder de agenda do Executivo e o arcabouço institucional retiram qualquer projeto de autonomia formal pensada por um parlamentar. Importante frisar a qualidade de "formal" para as ações ditas autônomas porque fatores externos podem interferir no sistema e funcionar como valor agregado para parlamentares que mesmo *amarrados* à disciplina partidária inter-Congresso ganham *superpoderes* em um sistema paralelo diretamente ligado ao abastecimento eleitoral de um partido.

Apesar de a grande maioria dos parlamentares – 94% dos deputados eleitos em 2006 conquistaram o mandato graças à divisão dos votos de legenda – ter sido eleita pelo desempenho dos partidos, a condição de exceção e o *desnível* político entre os congressistas que ganharam a mesma função contaminam o sistema e contribui para o desequilíbrio interno dos partidos. Na maioria das vezes, o desempenho eleitoral garante posição de destaque no interior dos partidos. Mas a máxima nem sempre se repete, gerando conflitos nas agremiações. O primeiro momento de embate e discordância ocorre no início das legislaturas. Nem bem foram diplomados e os novos parlamentares – ou os mais fracos politicamente falando – já se lançam no terreno da concorrência interna, disputa que terão que conciliar com a corrida pela reeleição projetada como um consórcio de quatro anos no caso dos deputados.

O líder de uma bancada é alçado como representante máximo dos demais.

⁵ FIGUEIREDO & LIMONGI. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, 1999: 20.

Age em nome do partido. O regimento interno da Câmara dos Deputados confere amplo poder aos líderes partidários. A canalização do trabalho da bancada por intermédio dos líderes funciona como a representação da representação e reafirma o preceito institucional do partido como agência representativa no âmbito do parlamento.

Nem mesmo o direito à palavra é livre. Durante as sessões, nem todos os parlamentares podem falar a qualquer momento. Os líderes representam suas bancadas em questões de procedimento. E a distribuição de poder nas Casas Legislativas é feita de acordo com princípios proporcionais determinados pelas urnas. O partido que alcançou mais cadeiras nas eleições fica com a presidência da Mesa Diretora. A composição das comissões permanentes e temporárias – que funcionam como vitrine para os parlamentares – obedece ao mesmo critério proporcional. Mas a indicação para ocupar as vagas pertencentes ao partido fica a cargo do líder. As lideranças predominam, até mesmo, na definição da pauta de trabalho. A ordem do dia é feita pelo presidente da Mesa Diretora com a participação dos líderes. Os líderes partidários dispõem de mecanismos que lhes permitem neutralizar o impacto de estratégias individualistas dos parlamentares. A apresentação de emendas torna-se a principal arma dos parlamentares para fazer valer seus interesses particulares.⁶

A organização do parlamento, nesse sentido, apresenta forte contradição perante a lei eleitoral. Ao passo que os regimentos internos das duas principais casas legislativas – Câmara dos Deputados e Senado Federal – trabalham com os partidos enquanto unidades mínimas de referência, a regra eleitoral possibilita aos congressistas o argumento do peso do capital político individual no cálculo de votos que lhes deram o mandato.

⁶ FIGUEIREDO & LIMONGI. *O Executivo e o Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, 1999: 38.

Voto pessoal e volatilidade

Bernard Manin⁷ descreve a predominância dos indivíduos sobre os partidos na escolha eleitoral, fenômeno a que chama de *Democracia de Público*, como a substituição dos partidos políticos pelos meios de comunicação. Na Democracia de Público, a personalidade dos candidatos substitui completamente qualquer valor ou ideário consolidado que funciona como cimento para garantir a coesão de um partido. As legendas se tornam meros mecanismos jurídicos necessários à concretização legal de uma candidatura e da apresentação formal de um indivíduo eleito junto às esferas de governo. Se os partidos nasceram só como forma de mediar a relação representantes/representados, essa função pode ser superada:

Os candidatos se comunicam diretamente com seus eleitores através do rádio e da televisão, dispensando a mediação de uma rede de relações partidárias. A era dos ativistas, burocratas de partido ou chefes políticos já acabou. Por outro lado, a televisão realça e confere uma intensidade especial à personalidade dos candidatos. De certa maneira, ela faz recordar a natureza face a face da relação de representação que caracterizou a primeira forma de governo representativo. Os meios de comunicação de massa, no entanto, privilegiam determinadas qualidades pessoais: os candidatos vitoriosos não são o de maior prestígio local, mas os comunicadores, pessoas que dominam as técnicas da mídia.⁸

Quando o eleitor escolhe seu representante pelo atalho do voto personalista leva um conteúdo simplificado das bandeiras de atuação do candidato. Mas a *aquisição* dessas representações políticas simplificadas também deve ser entendida como uma lógica de ação. Analisando o comportamento eleitoral com base no modelo econômico da relação custo/benefício, Downs⁹ sustenta que é racional, para os eleitores, evitar despender muitos recursos na obtenção de informação política uma vez que o voto individual, diluído na massa total de votos, oferece um retorno muito reduzido. Por este motivo, os eleitores se vêem estimulados a recorrer a

⁷ MANIN, B. *As Metamorfoses do Governo Representativo*, 1995: 25-32.

⁸ Idem: 26

⁹ DOWS, A. *An economic theory of democracy*, 1957.

atalhos cognitivos como a identificação partidária, que poupa os eleitores da necessidade de obter informações mais completas e detalhadas acerca dos candidatos e partidos. A informação política tem alto custo e seu valor é desproporcional à influência que o representado vai exercer no resultado final das eleições ou quando for cobrar a atuação de seu representante. Assim, a personalidade se torna um atalho de informação para parte do eleitorado. E se os representantes são escolhidos a partir dessas imagens esquemáticas - resumos produzidos da capacidade de oratória ou aparência dos candidatos – os parlamentares têm liberdades para agir fora da circunferência do partido, pois ganharam o mandato com capital político próprio.

Essa influência dos atributos do candidato na eleição é analisada por Cain, Farejohn e Fiorina. Os autores avaliam que o voto personalizado refere-se à porção do apoio eleitoral do candidato que se origina em suas qualidades pessoais, qualificações, atividades e desempenho. A parte do voto que não é personalizada inclui apoio a um candidato baseado na sua filiação partidária, determinadas características do eleitor como classe, religião e reações a condições nacionais. Assim, a avaliação do desempenho do partido do governo conta, em pequena porção, na escolha do candidato quando o voto não é personalizado.

Member activities and resource allocations create opportunities to contact constituents and induce favorable evaluations that lead to electoral support. Thus, member activities create electoral support indirectly. Difficulties already encountered multiply at this point. First, theft analysis is one step further down the causal chain, and competing factors such as partisanship and executive ratings exert more influence on votes than on evaluations.¹⁰

No campo da cultura política, é importante ressaltar que estudos sobre o voto retrospectivo indicam que os eleitores não se recordam nem mesmo do nome dos representantes eleitos no último pleito. A grande maioria dos eleitores faz suas

¹⁰ CAIN, FEREJONH & FIORINA. The personal vote: constituency service and electoral independence, 1987.

escolhas a partir de apelos eleitorais que estão associados a apelos eleitorais e não ao julgamento do mandato.¹¹ O cenário pode ser resumido como um jogo em que a cada nova eleição o placar é zerado para a maioria dos disputantes.

Do ponto de vista da organização institucional, as regras que atingem os partidos eleitorais também dão margem ao personalismo. A começar pela organização da campanha política. Além de o candidato ter total liberdade para organizar sua campanha – nem o conteúdo do discurso, a formatação gráfica, os elementos ou personalidades envolvidas ou mesmo o controle, teto ou natureza dos doadores dos recursos – toda a despesa fica por conta do futuro mandatário. Assim, se o mandato, oriundo do voto pessoal, tem um custo, quem pagou foi o candidato.

A imprevisibilidade da disputa nas eleições brasileiras faz com que o custo das campanhas seja um dos mais altos do mundo. Até mesmo parlamentares com vários mandatos e nome conquistado entre o eleitorado e bons contatos com os meios de comunicação investem muito em suas campanhas.¹² Carvalho¹³ fez uma detalhada pesquisa de opinião com deputados federais em 1999 e, respondendo a diversas questões, eles reconheceram a grande autonomia de suas campanhas e a reduzida capacidade que os partidos teriam para intervir no processo eleitoral. Uma das questões pedia aos deputados que assinalassem em uma escala de zero a 100 o peso de seus esforços e em outra o peso do partido. A média dos esforços pessoais foi de 75.

Ainda no campo da engenharia institucional, o sistema de lista aberta, modelo em que as partidos apresentam uma lista de candidatos sem hierarquia, transfere para os filiados que se lançam a cargos públicos parte da responsabilidade e do mérito pela eleição, pois depois do cálculo de divisão das cadeiras pelo número

¹¹ NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil, 2006.

¹² *Idem.*

¹³ CARVALHO, N. Peça a palavra: primeiro nós, 2000.

de votos conquistados pela legenda a distribuição das vagas vai obedecer ao critério de votos individuais. A literatura sobre o efeito dos sistemas eleitorais chama a atenção para o fato de que a lista aberta estimula a predominância da reputação individual em detrimento a reputação partidária.¹⁴ Nicolau aponta que o sistema de lista aberta desvinculado da informação de todos os nomes dos candidatos dá ao eleitor a sensação de que a eleição é majoritária e que todos estão disputando entre si. Internamente é assim que os candidatos sentem-se. O salve-se quem puder eleitoral faz dos correligionários adversários, pois só ganhará a cadeira o mais votado no fim das contas dos votos recebidos pelo partido. A escolha dos filiados que vão se lançar na disputa também obedece a critérios totalmente subjetivos, relacionados somente à organização política de cada partido. Certamente os puxadores de votos são os primeiros nomes definidos. Aos candidatos à reeleição a vaga também está garantida, apesar de o Supremo Tribunal Federal ter decidido, em 2002, que esse privilégio é inconstitucional.

No Brasil, as evidências de personalização estão presentes até mesmo no mecanismo de votação para a eleição da Câmara dos Deputados. O número de identificação de um candidato a uma cadeira de deputado federal é composto pelos dois algarismos do partido seguido de três dígitos. O padrão segue mesmo se o partido do candidato em questão participar de uma grande coligação. As legendas que compõem o grupo não são identificadas na numeração do candidato apesar de exercerem importância fundamental ao fim da contagem de votos.

Como não há um novo cálculo distribuindo as cadeiras totais da coligação proporcionalmente à contribuição de cada partido, as coligações funcionam, na prática, como um partido político.¹⁵ A regra de distribuição das cadeiras obedece, novamente, ao critério individual. Logo, um partido A de uma coligação que

¹⁴ CAREY & SHUGART. *Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas*, 1995: 14.

¹⁵ NICOLAU, J. *A Reforma da representação proporcional no Brasil*, 2003: 205.

recebeu mais votos do que o partido B pode ficar sem cadeira na Câmara se um candidato do partido B tiver recebido mais votos individuais do que o mais votado do partido A. Portanto, a intenção de o eleitor favorecer determinado partido votando na legenda pode ser violada pela mecânica do sistema eleitoral brasileiro.

A discussão da utilização da lista fechada, com aumento do controle do partido na definição dos candidatos eleitos, é tratada como tema polêmico. A primeira frente de reação é desencadeada no próprio parlamento. Os representantes do sistema proporcional – que já se submetem à figura do líder partidário das bancadas – temem ficar reféns das burocracias partidárias. Uma proposta mais moderada seria o sistema de lista flexível, no qual as preferências dos partidos seriam levadas em conta, mas o eleitor poderia continuar votando em candidatos.

O voto nominal traz em si um problema de engenharia institucional de difícil resolução, pois o sistema de responsabilização pública envolve os partidos como micro células administrativas e não os indivíduos. Quando o eleitor transfere seu direito decisório para um grupo político o faz com base em um arcabouço programático legal, apresentado antes das eleições para a sociedade e para a Justiça Eleitoral. Assim, na Democracia representativa, o partido é o único ente capaz de executar os comandos de transitividade e responsabilidade entre eleitores e representados.

Melo em seu estudo sobre a migração partidária na Câmara avalia que para os deputados migrantes na maioria dos casos, alguns partidos nânicos funcionam como meros pontos de passagem *em um tumultuado percurso político* uma espécie de *partido-baldeação* no reino dos *catch all parties*.

Vale a pena levantar os olhos do cenário congressual e lembrar alguns aspectos do processo eleitoral brasileiro que dão uma importante contribuição para que muitas bancadas que chegam à Câmara sejam agregados um tanto fortuitos de deputados. Senão vejamos: a- Os partidos, de modo geral, não possuem algo que se possa caracterizar como uma

política de recrutamento para além daquela de manter as portas abertas para candidatos com recursos e/ou boa densidade eleitoral; b- Os candidatos podem escolher o partido pelo qual vão se candidatar e muitos o fazem com base exclusivamente em suas projeções de voto e em uma avaliação sobre as perspectivas de cada partido, bem como o grau de concorrência interna a enfrentar em cada uma das opções disponíveis; c- em cada estado o universo da escolha é diferente uma vez que o grau de implantação e a força relativa dos partidos variam significativamente; d- As campanhas nas eleições proporcionais são conduzidas de maneira individual pelos candidatos.¹⁶

A relação entre a fragmentação de um sistema partidário e o voto personalista foi abordada por Mainwaring. Em seu trabalho, o autor dividiu os sistemas partidários em duas categorias: os fluidos e os institucionalizados.¹⁷ Mainwaring não estabelece limites numéricos para determinar um número ideal de partidos em um sistema. Mas a diferenciação dos conjuntos traça um padrão organizacional que funciona como referencial para a relação sistema partidário/voto personalista. Para o autor, *um sistema é um conjunto de partes inter-relacionadas que interagem de modo padronizado, formando um todo complexo.*¹⁸ Logo, a primeira premissa do Mainwaring é a relação *padronizada*. Esse padrão é alimentado pela noção de que as normas tornam a competição partidária uma disputa regular, sujeita a mudanças pequenas, sem quebrar a continuidade.

Quando um partido que teve grande sucesso eleitoral em uma eleição sofre grande queda de votação no pleito seguinte é possível afirmar que fatores externos influenciaram o jogo transferindo votos para outra legenda. O fenômeno recebe o nome de volatilidade eleitoral. A instabilidade partidária é diretamente proporcional à fraqueza das instituições em relação à função de determinar as preferências eleitorais independentemente do apelo de algum candidato particular, de posições políticas pontuais ou de acontecimentos inesperados. A institucionalização do

¹⁶ MELO, C. R. *Retirando as cadeiras de lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados*, 2000: 228.

¹⁷ MAINWARIN, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*, 2001: 54.

¹⁸ *Idem*.

sistema partidário dificilmente pode ocorrer em contextos de grande volatilidade eleitoral. Entre as democracias consolidadas, os níveis de volatilidade, segundo o índice de Pedersen¹⁹ variam de um país para outro, mas raramente atingem os elevados números do Brasil.

Quando existe uma profunda descontinuidade nesses elementos é sinal de que um sistema novo deslocou o preexistente. Mainwaring, para distinguir os casos de descontinuidade, projeta dois cenários:

1. Caso de extrema volatilidade eleitoral, quando os principais partidos concorrentes numa eleição desaparecem no pleito seguinte.
2. Casos de extremo personalismo, quando os partidos têm pouco controle sobre quem vai para o poder e muitos políticos não pertencem a partido algum. Nesses regimes, a competição política gira mais em torno de pessoas do que de partidos.

A referência à volatilidade eleitoral é útil para tratar da questão da migração partidária porque em um cenário de baixa mobilidade, os representantes que trocassem de partido o fariam com o ônus de perder o capital eleitoral do partido sem a esperança de que os votos conquistados se transferissem para sua nova legenda no pleito seguinte. O Brasil tem, em sua história eleitoral, dois momentos expressivos que se enquadram nos casos 1 e 2 propostos por Mainwaring. No primeiro quadro, podemos citar a eleição do presidente Fernando Collor de Mello em 1989 pelo partido PRN. O partido que elegeu um presidente da República deixou de existir já na eleição majoritária seguinte.

Durante a campanha eleitoral de 1989 e no início do governo Collor, há efetivamente um crescimento da preferência pelo PRN - que passa de 2% em julho de 1989 para 7% em março de 1990, quando Collor assume o governo -, acompanhado pelo declínio do PMDB, do PFL e mesmo do PT. No caso do PMDB e PFL, se for correta a tese de que as preferências partidárias são —pelo menos em parte—

¹⁹ PEDERSEN, M. *Electoral volatility in Western Europe*, 1990.

tributárias do momento eleitoral, poder-se-ia atribuir a queda desses dois partidos ao fato de seus candidatos terem um fraco desempenho eleitoral naquela eleição. Mas é possível pensar também que essa queda estivesse associada à deterioração da avaliação do governo Sarney, cuja base de sustentação política estava nestas duas agremiações. Essa apreciação negativa teria não só reduzido a simpatia pelo PMDB e PFL, como minado as possibilidades eleitorais de quaisquer candidatos das duas legendas. Assim, do ponto de vista teórico, uma explicação como a de Fiorina -1981 - de que a IP resulta, em grande parte, da avaliação que os eleitores fazem do desempenho dos partidos no conjunto de sua atuação - também é possível. Evidentemente, o crescimento da simpatia pelo PRN, já durante a campanha eleitoral, revela a possibilidade de um partido forjar uma base de preferência a partir de uma liderança populista, como a de Collor, especialmente em situações em que as principais agremiações estejam em descrédito. O declínio do PRN acompanhará também o de Collor: de 7% das preferências em março de 1990, decresce para 4% três meses depois, chegando a 0,5% em setembro de 1992, quando Collor é afastado do poder.²⁰

No caso do personalismo, numerosos casos de parlamentares que atuam meses na Câmara dos Deputados desvinculados de qualquer partido. Na última legislatura, seis terminaram o mandato sem partido e muitos têm fichas de filiação com período de ingresso que datam do prazo limite determinado pelo Tribunal Superior Eleitoral para a disputa de alguma eleição, ou seja, filiam-se só para concorrer.

O número de partidos que compõem um sistema e o modo de atuação como instrumentos de governo é uma relação que ainda não forma consenso na literatura que trata do assunto. Estudos comparativos e análise de cenários de democracias fragmentadas ainda não demonstram que o grande número de partidos prejudica a governabilidade.

²⁰ KINZO, M. D. G. , CARREIRÃO, Y. S. *Partidos políticos, preferências partidárias e decisão eleitoral no Brasil*, 2004.

Coesão, disciplina e modelo institucional

Estudos de importantes analistas do comportamento dos partidos políticos no Congresso revelam que apesar das limitações legais²¹ o parlamento brasileiro apresenta alto índice de disciplina partidária.²² Depois dos trabalhos de Limongi e Figueiredo,²³ Melo procurou-se mostrar que a *estrutura de punições e recompensas embutida no arranjo interno do Legislativo brasileiro* permite a coexistência do comportamento disciplinado em plenário juntamente com o fenômeno de migração partidária.

Ao detalhar o processo de atuação parlamentar e explicitar os mecanismos de pesos e contrapesos existentes na engenharia do Estado brasileiro que promovem o entendimento das diferentes esferas de poder, Limongi e Figueiredo conseguem demonstrar que as singularidades²⁴ do sistema partidário não comprometem o exercício democrático. Em vez de encontrarem o quadro desastroso pintado por analistas que usam como matéria prima estudo da

²¹ As regras que vinculam mandatos a partidos carecem de força, de certa forma, graças ao modo de escolha utilizado no país. Com um sistema de listas, o voto de legenda poderia contribuir para forçar a determinação de que o mandato pertence ao partido. Atualmente, depois de pesquisa encaminhada pelo ex-PFL ao Tribunal Superior Eleitoral, fala-se muito sobre a vinculação mandato-partido. O tribunal, apesar de não existir nenhuma regra clara sobre o assunto, decidiu dar o direito às legendas de pedirem a cassação de mandato aos parlamentares que deixassem o partido de origem. O argumento usado é que o posto alcançado em disputa proporcional não pode pertencer ao indivíduo, pois os votos de outros candidatos são contabilizados no momento da divisão das cadeiras e o favorecido, na ausência de uma lista de indicados, é tão somente o que ganhou mais votos, o que não significa necessariamente que tenha se eleito sem a ajuda do partido. O mecanismo existiu até 1985, quando foi abolida a cláusula da infidelidade partidária

²² O índice é calculado com base nas votações em que os líderes determinam voto e a bancada segue a instrução do partido. De acordo com estudo de Figueiredo e Limongi está no patamar de 89%, considerado alto.

²³ FIGUEIREDO & LIMONGI. Partidos políticos na Câmara dos Deputados, 1995; Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional, 1999; MELO, C. R. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados, 2000.

²⁴ Para alguns estudiosos, falar de singularidades em um sistema que se forma e se modela amparado nas características regionais constitui-se por si só um erro. Mas para o brasilianista Scott Mainwaring algumas regras de "institucionalização" na atuação de um conjunto de partidos devem ser respeitadas. Ele sugere método de observação para a análise da "fluidez" de um sistema. De acordo com o estudioso, quando nos depararmos com caso de alta fragmentação, ou grande número de partidos, extrema volatilidade eleitoral e alto grau de personalismo, estamos diante de um mau funcionamento do sistema partidário.

legislação eleitoral, por exemplo, e não se atém a resultados práticos do funcionamento do Congresso e das Casas Legislativas estaduais e municipais, os autores afirmam que, do seu modo, o sistema partidário brasileiro é organizado.²⁵ Mas não é possível ignorar o modo como essa *organização* é alcançada.

Os parlamentares, sim, votam afinados com seus líderes durante as sessões no plenário. Essa sintonia, porém, muitas vezes vem precedida de acordos costurados nas ante-salas. Acertos esses que, se não ferem a dinâmica da atuação parlamentar e a correlação de forças do Executivo com o Legislativo,²⁶ tomam a coisa pública como moeda de troca política.

O modo como os recursos e os direitos parlamentares estão distribuídos faz com que para um determinado deputado seja racional votar com o líder – a não ser, é evidente, em situações em que os custos resultantes da política em questão estejam concentrados em regiões ou setores sociais dos quais o deputado necessita para se eleger.²⁷

Quando um parlamentar não se sente justamente recompensado por sua comprovada fidelidade divorcia-se do partido. A migração partidária pode ser apontada como a fase aguda de um desequilíbrio já instalado na organização do sistema partidário brasileiro. Os mesmos elementos responsáveis pela disciplina dos partidos em plenário desencadeiam, de certo modo, o trânsito nas bancadas. Ou seja, o padrão centralizado de organização do processo legislativo – com o Poder Executivo, o presidente das mesas diretoras e o colégio de líderes detendo os instrumentos legais para determinar a agenda e o ritmo dos trabalhos do Congresso – estimula o parlamentar a buscar um melhor posicionamento junto ao núcleo decisório do sistema, mudando, sempre que necessário, de partido. Se votar

²⁵Usando novamente Mainwaring, o estudioso afirma que a sólida implantação dos partidos na sociedade contribui para a regularidade da competição eleitoral e que em um sistema desorganizado as pessoas têm mais dificuldade para se identificarem com os partidos e por isso preferem o voto personalista.

²⁶Trabalho de Charles Pessanha analisa o aumento do poder do Executivo e como essa esfera interfere no trabalho do Legislativo formando uma modalidade de legislações delegadas que impedem o Legislativo de exercer seu poder de fiscalização.

²⁷ MELO, C.R. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados, 2000: 225.

com o líder faz parte de uma estratégia racional de sobrevivência, buscar um novo partido que possibilite melhor posição na estrutura de poder também é parte da estratégia²⁸ apresentada como um sintoma da baixa institucionalização de um sistema partidário, pois mudanças significativas no quadro de distribuição de capital eleitoral dos partidos em curto período de tempo indicam que fatores externos²⁹ influenciam facilmente o processo de escolha governamental, e, isso demonstra a fragilidade das instituições.

Independentemente dos mecanismos de punição existentes na legislação eleitoral e no regimento interno das casas legislativas, em um sistema institucionalizado – em que o grau de coesão³⁰ é alto – a troca de legenda seria em si uma perda para o parlamentar. A existência de vínculos identitários entre o mandatário e o partido remete à idéia da instituição partido.³¹ Assim, a questão da coesão partidária, diferentemente da análise efetiva da disciplina, não responde à pergunta *funciona?*, sobre o sistema partidário e representativo, mas lança a questão *como funciona?*.

Depois do fim do Artigo 52 da Emenda Constitucional 1 de 1969, fidelidade e migração partidária ganharam acepções diferentes. Ser fiel limitava-se a votar de acordo com orientação do partido. Até mesmo nos estatutos dos partidos –que

²⁸As raízes partidárias com a sociedade e a baixa volatilidade eleitoral, de acordo com Mainwaring, são apontadas como correlações.

²⁹ Sem entrar na discussão sobre tópico da Reforma Política que defende o financiamento público de campanha como forma de nivelar os candidatos para que o fator econômico não pese tanto no momento da escolha do candidato, é preciso lembrar aqui os meios ilícitos ainda empregados durante as disputas, no Brasil. Levantamento da ONG Transparência Brasil apontou que nas eleições de 2006 8,3 milhões de brasileiros foram assediados para “vender” o seu voto.

³⁰ Entendemos por coesão o alto grau de congruência ideológica entre os membros de um partido. Assim a disciplina partidária, a unidade e a fidelidade se referem ao âmbito das Assembléias-Poderes-Câmaras Legislativas. A coerência e a cristalização estão mais vinculadas ao âmbito das predisposições e opiniões dos membros dos partidos – Kitschelt, 1999.

³¹ Leticia M. Ruiz Rodríguez e Mercedes García Montero investigaram o modo de organização dos sistemas partidários na América Latina e sugeriram que parte da baixa coerência interna dos partidos pode ser explicada por um movimento do período pós-redemocratização em que as elites partidárias da América utilizaram a máquina partidária para a obtenção do poder sem a intenção de formar um bloco ideológico ou programático consistente.

analisaremos a seguir– a troca de legenda escapa do conceito de infidelidade. Documentos utilizam recursos jurídicos de delimitação conceitual para chamar de infidelidade o trânsito entre as bancadas. Mas esses não são artigos gerais nos estatutos, mas apontamentos geralmente expressos nos documentos de fundação dos partidos mais antigos.

O termo fidelidade pode ser substituído pela palavra disciplina. O fenômeno de migração, assim, deixa de constar nas faltas de infidelidade e ganha o terreno analítico com o conceito de coesão. No caso das numerosas trocas de legenda, a falta de coesão. De acordo com George Tsebelis,³² coesão refere-se à diferenciação de posições políticas dentro de um partido antes que se proceda a discussão e votação da posição no interior do partido. Disciplina está relacionada à capacidade de o partido controlar os votos de seus membros.

Em tese de doutorado defendida em 2005, Celso Roma³³ cruzou opiniões individuais de parlamentares e a posição política formal dos partidos para avaliar o elemento coesão nas legendas. Foram analisadas pesquisas de opinião pública do Instituto Datafolha em 1991 e 1995. Deputados de diferentes partidos responderam questionários do instituto sobre temas de políticas públicas e instituições. Em seguida, os depoimentos foram comparados ao posicionamento dos partidos. Os parlamentares revelaram apenas o partido a que estavam filiados. O resultado das votações nominais realizadas pela Câmara entre 1989 e 2004 também foram cruzados. Utilizando métodos estatísticos, ele calculou as taxas de coesão, a que chamou de concordância, e disciplina partidária, votos de acordo com a opinião do partido. O resultado mostrou que a taxa de coesão média foi de 75%, e a de disciplina média, de 80%. Roma conclui que além de os deputados brasileiros apresentarem alta taxa de disciplina também estão afiados com o

³² TSEBELIS, G. *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*, 1997: 103.

³³ ROMA, C. *Agenda, ideologia e coesão partidária na Câmara dos Deputados*, 2006.

posicionamento ideológico de seus partidos até mesmo em casos de migração partidária, pois os representantes vão para siglas com proximidade política.

O intuito de Roma ao analisar os dados é reforçar a tese da governabilidade brasileira. Um questionamento pertinente sobre o trabalho do estudioso relacionaria-se à fonte de dados usada. Os questionários de fontes secundárias criam distorções no cruzamento com a posição dos partidos. A pauta política não pode ser tomada como referência máxima para nortear a busca por rótulos identitários nos partidos. A identidade de um partido nem sempre pode ser conferida pela posição de uma liderança perante um fato imediato. O rótulo partidário é constituído por uma série de valores históricos construídos pelas legendas.

Atualmente, depois de responder à consulta 1398 dos Democratas - ex-PFL³⁴, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que o mandato parlamentar pertence ao partido e não ao candidato eleito. O artigo 52 da Emenda de 1969 – abolido em maio de 1985 com a Emenda Constitucional 25 – afirmava o mesmo.

Os estudos sobre disciplina partidária do Congresso carecem da contraprova da imobilidade. Fixada a lei da perda de mandato em caso de troca de legenda como ficaria a situação de parlamentares insatisfeitos com seus partidos? Essa equação pode ser representada nos dois termos: o aumento da punição a parlamentares que tentarem agir individualmente, em benefício próprio é diretamente proporcional ao enxugamento do arranjo de recompensas embutido no interior dos partidos para manter o parlamentar na legenda.

A ampliação dos privilégios do Executivo no Legislativo³⁵ e o acesso a

³⁴ Resolução 22.526 do Tribunal Superior Eleitoral.

³⁵ Entre as interferências “legais” do Executivo no trabalho legislativo, Charles Pessanha cita a extensão do prazo de validade das medidas, a ampliação do uso de decretos ordinários, as leis provisórias, que compreendem todas as medidas não aprovadas até a data de promulgação da emenda, que permanecem em vigor, sem necessidade de reedição, até deliberação do Congresso.

recursos de ordem material e política torna esse Poder muito atraente aos olhos dos parlamentares. Permanecer em situações obscuras – como integrante do baixo clero, por exemplo – em legendas de oposição ou com baixo poder de barganha com o governo é tarefa difícil para o político que pretende se manter na esfera pública. Além de enfrentarem a concorrência interna em suas legendas durante o exercício do mandato e a cada convenção ou mesmo nas simples reuniões de diretórios, o parlamentar é responsável por conduzir sua campanha de reeleição e também não conta com o partido para manter contato com suas bases eleitorais.

O flerte com o Executivo pode tornar mais fácil a vida do parlamentar. A obediência aos desejos do governo deixa o político mais próximo de cotas de indicação para cargos comissionados no interior das estatais e nas estruturas dos ministérios e facilitam a liberação de verbas para regiões-chaves para o capital eleitoral de alguns parlamentares que entregam o benefício concedido pelo governo alardeando o selo de sua intermediação. A aproximação com o Executivo reduz os custos de campanha. Em caso de migração brusca – de direita à esquerda ou vice-versa – o parlamentar perde parte do eleitorado ideológico, dos votos de legenda, mas geralmente desloca-se para o centro e abocanha parte dos eleitores governistas, conquistados pela oferta de benesses.

A fidelidade partidária garantida por rígido dispositivo legal que funcionou de 1969 a 1985 aproxima a associação da medida contra trocas de legenda ao cenário do período autoritário do Brasil. Mas a discussão sobre a unidade dos partidos, reaberta por tópicos da Reforma Política, em trânsito no Congresso Nacional, ultrapassa questão da liberdade, embutida como um valor quando a regra do período militar é tomada como referência.

O tema da coesão dos partidos remete à definição mínima dos partidos enquanto engrenagens da engenharia institucional das democracias representativas. Quando os sistemas de poder abrigaram sobre a égide da

oposição, rivalidade ou competição, leques de preferências de determinadas clivagens sociais organizadamente transmitidas aos governantes como demandas de parcela da sociedade, o grupo de representantes desses pleitos específicos ganhou a chancela de partidos.

Como *partes do todo*,³⁶ os partidos são instrumentos de vantagens coletivas, de um fim que não é apenas o interesse privado dos competidores. A partição de um sistema de poder em um sub-núcleo de representação – as casas legislativas – tem o objetivo de ligar os eleitores a um governo. Além de agências representativas, as partidos também funcionam como canais de expressão do eleitorado.

A necessidade de introduzir os partidos no arranjo representativo se deu pelo aumento do tamanho do eleitorado gerado pela extensão do direito do voto. Impossibilitados de manter relações diretas com os representantes os eleitores usariam o conjunto de idéias e posicionamentos políticos expressos nas cores de uma legenda para escolher seus representantes.³⁷ A proposta de fornecer aos eleitores uma seara política, um grupo de identificação não tem paralelo com as paixões de cunho pessoal. Ou seja, representação proporcional é uma forma de reduzir os custos da informação política.³⁸ As legendas também se constituem como atalhos informacionais para os eleitores que não dispõem de tempo ou intenção para integrar debates ou pesquisar prestação de contas dos representantes que elegeram e dos eleitos por outras partidos. Os partidos como fontes alternativas de informação também integram as oito garantias institucionais traçadas por Dahl para a constituição de uma Poliarquia.³⁹

³⁶ SARTORI, G. *Partidos e sistemas partidários*, 1976.

³⁷ MANIN, B. *As metamorfoses do governo representativo*, 1995.

³⁸ *Idem*

³⁹ DAHL, R. *Poliarquia*, 1971

1. Liberdade de formar e integrar-se a organizações;
2. Liberdade de expressão;
3. Direito de voto;
4. Elegibilidade para cargos políticos;
5. Direito de líderes políticos competirem através da votação;
6. Fontes alternativas de informação;
7. Eleições livres e idôneas;
8. Existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população.

Em contraposição ao argumento que aponta a fragmentação partidária como ameaça ao bom desempenho da democracia, Schmitter⁴⁰ aponta, ao observar a América Latina, que a existência de sistemas partidários pouco consolidados não necessariamente resulta em democracias não consolidadas. Por não mais desempenharem as mesmas funções das quais resultaram sua força no passado das democracias, os partidos perderam a centralidade a ponto de não constituírem mais um fator fundamental para a consolidação dos novos sistemas de governo.

O que parece mais provável é que as novas democracias, como as várias antigas democracias, terão de sobreviver com muito menos agregação e intermediação que no passado. Seus partidos políticos produzirão muito menos estruturação eleitoral, identificação simbólica, governança partidária e agregação de interesses do que seus predecessores. O que isso implica para a qualidade dessas novas democracias é uma outra questão.⁴¹

No momento de escolher o deputado federal que vai compor a bancada de seu estado o eleitor tem duas opções: digitar na urna eletrônica o número do candidato ou o do partido escolhido.⁴² A tela apresenta uma fotografia do escolhido. Na prática, esse processo de votação, afirma Jairo Nicolau, dá ao eleitor a sensação de que as eleições funcionariam como uma grande competição entre os candidatos.

Enquanto a eleição em listas fechadas supõe um *mandato virtual*, isto é,

⁴⁰ SCHIMITTER, P. *Parties are not what they once were*, 2001: 86

⁴¹ *Idem*

⁴² NICOLAU, J. *A Reforma da representação proporcional do Brasil*, 2003: 203.

aquele em que o representante atua segundo a convicção de sua consciência ou de seu partido, não pesando na decisão a preferência do eleitor, a eleição em lista aberta corresponde uma espécie de *mandato imperativo*.⁴³ Isto é, aquele no qual o representante procura acomodar-se à preferência de seu eleitorado, mesmo em desacordo com ela, caso não consiga alterar, por persuasão, a inclinação do eleitorado. Afastado de sua legenda de origem, porém, o parlamentar também está longe dos mecanismos de responsabilização pública durante o exercício do mandato. Só no momento eleitoral poderá ser punido ou recompensado pelo trabalho parlamentar.

Os custos da campanha e os recursos de cada candidato também funcionam como *ruídos* no sistema de escolha dos parlamentares em relação às regras internas a que são submetidas no Congresso brasileiro. O mesmo partido que depois da eleição cobra unidade da bancada e lealdade ao partido e obediência incondicional ao líder partidário contribui pouco na organização da campanha do candidato. A organização e o custeio das campanhas são, geralmente, individuais. O modelo contribui para que o parlamentar se sinta *dono* do mandato quando chega ao Congresso Nacional.

O financiamento público de campanha - tema de debate nos itens da reforma política - seria uma forma de vincular a corrida eleitoral ao interesse público. Gastos com propaganda financiados por recursos públicos reduziriam a probabilidade de o sucesso eleitoral de um partido político ser interpretado como um somatório dos esforços ou gastos individuais dos candidatos.

O arranjo institucional brasileiro, além de permitir que o mandato de cargo público contenha grande parcela de investimentos individuais, possibilita um razoável leque de alternativas partidárias e reduz o custo da mudança de uma legenda para outra. Nesse contexto é razoável supor que um deputado mude de

⁴³ REIS, F. W. Governabilidade e instituições políticas, 1994.

partido para ampliar suas chances de ascensão na carreira política. E opções não faltam. O Tribunal Superior Eleitoral registra atualmente 29 estatutos partidários. O custo quase nulo das migrações e a gama de partidos dispostos a ampliar artificialmente suas bancadas enfraquecem os mecanismos institucionais que vinculam mandatos a partidos.

Em análise sobre as instituições brasileiras e a gestão de governo, Palermo⁴⁴ ressalta que acima das questões acerca da governabilidade é preciso observar *como e atendendo a que condições, o Brasil é governável*. Para fazer tal questionamento, o autor descreve a dinâmica da composição das coalizões do presidencialismo brasileiro. A coalizão, em um sistema partidário altamente fragmentado,⁴⁵ é imperativa. O sucesso das coalizões, no entanto, tem um custo para o Executivo. Grande parte da *cooperação negociada* atinge a estrutura partidária. Como apontou Nicolau, o sistema partidário brasileiro é, provavelmente, o que possui o maior número de partidos relevantes do mundo. Só no Congresso, 20 partidos conseguem sobreviver apesar de apenas oito conseguirem alcançar o representação mínima de 5% dos votos totais da disputa pela Câmara dos Deputados.⁴⁶

O cálculo da relevância em relação à coalizão é tratado em detalhes por Sartori.⁴⁷ Em duas regras gerais, o autor organiza os partidos segundo critérios que observam o poder das agremiações segundo o capital eleitoral, poder de pressão política - ou potencial de chantagem - e potencial de coalizão.

A fragmentação do sistema partidário não seria um problema para o funcionamento da democracia caso não afetasse a inteligibilidade do processo

⁴⁴ PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo, 2000: 521-557.

⁴⁵ *Idem*: 529

⁴⁶ NICOLAU, J. *Multipartidarismo e democracia*, 1996.

⁴⁷ SARTORI, G. *Partidos e sistemas partidários*, 1971: 147.

eleitoral, isto é, a capacidade de o sistema produzir opções claras para os eleitores, permitindo-lhes escolher com base em seu conhecimento sobre os partidos ou sua identidade com eles. O problema é que no Brasil a intensa fragmentação partidária está acompanhada por uma pequena inteligibilidade do processo eleitoral. Em geral, um sistema partidário fragmentado tende a ter partidos de contornos mais definidos, alicerçados em algum tipo de clivagem social, regional ou política, proporcionando aos eleitores opções mais estruturadas e diferenciadas na disputa eleitoral. Isso não é o que ocorre no caso brasileiro, dado que a maioria dos partidos, como organizações distintas, não possui contornos claramente definidos. Isso não significa negar a existência de diferenças entre os partidos.

Ao observar o sistema partidário brasileiro pelo viés da categorização sugerida por Sartori, é possível dizer que na Câmara dos Deputados, atualmente, dos partidos de oposição, só o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL - em um universo de outros 28 partidos inscritos no Tribunal Superior Eleitoral, exerce a função de chantagem ou veto proposta pelo autor italiano. Isso porque as outras legendas que se posicionam no espectro *anti-sistema* não conseguem representação para chegar à Casa, a exemplo do PSTU e PCO. Mesmo o PSOL conseguiu suas cadeiras reelegendo parlamentares dissidentes do Partido de Trabalhadores – PT - que depois de uma longa permanência no partido conquistaram eleitorado próprio. Portanto, ainda não é possível dizer que o PSOL tenha votos próprios, pois, na última eleição, a legenda conseguiu tão somente reeleger os parlamentares oriundos do PT. Nenhum novo nome, sem histórico petista, despontou no partido.

Os demais partidos nanicos que chegam à Câmara dos Deputados não podem se enquadrar como partidos irrelevantes ou com potencial de chantagem ou de veto porque em uma situação ou outra são arregimentados para a coalizão, o que torna o sistema partidário brasileiro o maior em número de partidos relevantes.

É importante frisar que partidos como o PFL e o PSDB merecem atenção especial, pois se fazem relevantes pelo capital eleitoral próprio, logo exercem função de veto, não de chantagem, pois atuam fixamente na oposição ao governo. Já o gigante PMDB tem no exercício da chantagem a maior expressão de sua força política.

Se a identidade programática de um partido parece, muitas vezes, escorregadia para que o eleitor escolha um partido e não um candidato, o modo de recrutamento endógeno das legendas diz muito de seu comportamento no plano parlamentar. O tempo de filiação de um candidato e o número de partidos a que já pertenceu oferece evidências acerca das relações firmadas entre ele a organização partidária.

A prática da coligação, evidentemente, se torna necessária em virtude da fragmentação do sistema partidário. Mas isso faz com que o sistema permaneça fragmentado, já que é permitido aos políticos e aos partidos formarem tais alianças. Em outras palavras, as estratégias eleitorais são construídas de forma a obter o melhor resultado no contexto institucional em que os políticos operam. A formação de alianças constitui, pois, a melhor estratégia tanto para os grandes partidos como para os pequenos. De um lado, ao se coligar com um grande partido que lança uma candidatura ao governo do Estado, os pequenos partidos garantem sua participação na coligação para as eleições proporcionais, aumentando suas chances de conquistar uma cadeira na Câmara dos Deputados ou nas assembleias legislativas. De outro, ao se aliar aos pequenos, os grandes partidos aumentam seus recursos eleitorais - o que inclui tempo maior de propaganda eleitoral no rádio e na televisão - e, portanto, suas chances de vencer a eleição majoritária. Em contrapartida, sua chance de eleger uma grande bancada no legislativo torna-se mais restrita, pois ao concorrerem nas eleições legislativas em uma lista de candidatos coligados - não previamente ordenados - os grandes partidos abrem

espaço para os candidatos bem votados dos pequenos partidos da coligação.

Se para os políticos e os partidos esta é, sem dúvida, a estratégia mais racional, seu impacto sobre os eleitores está longe de ser positivo, uma vez que se vêem diante de uma disputa em que atores partidários não são claramente distintos, isto é, entidades que constroem alternativas eleitorais e identidades. Em outras palavras, torna-se difícil para o eleitor identificar e distinguir os partidos em disputa: são muitas as legendas, muitas as alianças eleitorais, cuja composição varia de um lugar para o outro e de uma eleição para outra. Ademais, a disputa eleitoral põe em evidência muito mais os candidatos do que os partidos. Em suma, a intensa fragmentação e a falta de coesão do sistema partidário fazem com que os eleitores tenham dificuldade em fixar os partidos, distingui-los e, assim, conseguir criar identidades partidárias.

Conclusão

Os partidos se constituíram como células mínimas da representação parlamentar. Os mecanismos de seleção partidária em um cenário de alta competição e o período reduzido entre as eleições fazem com que parlamentares exerçam o mandato visando o momento eleitoral. Como o poder dos deputados é reduzido, dado o mecanismo de representação ter base na atuação dos líderes partidários, os congressistas procuram maximizar suas chances de ascensão para garantir eleitores na eleição seguinte.

Muitas vezes, a aproximação com o Executivo torna-se um atalho para o sucesso eleitoral. A cooptação do parlamentar vem acompanhada de benesses econômicas geralmente transferidas para as bases eleitorais do deputado. A relação entre o prestígio pessoal alcançado por um representante e a influência do mesmo dentro de um círculo partidário é de primordial importância para entender o cálculo individual realizado pelo mandatário quando este troca de partido.

A predominância da personalidade sobre a legenda também pode ser anterior ao processo de *cacificação* que ocorre durante o mandato. Na maioria das vezes, um líder popular, com carisma constituído fora da arena política, é arregimentado, por um partido para atuar como um puxador de votos. Apesar de a legenda calcular a possibilidade da dispersão desses líderes populares, sem nenhum tipo de vinculação ideológica com o partido, a sobra de votos ganhos graças ao personalismo desses candidatos contribui para que a legenda alcance cadeira ao fim da distribuição total dos votos.

No interior do parlamento, no entanto, o número de votos e ou a popularidade de um mandatário não garantem tratamento privilegiado se o representante não for indicado para presidir alguma comissão importante, tornar-se líder ou ganhar cargo na Mesa Diretora. Sem destaque partidário e sem vínculos ideológicos com a legenda, a migração surge como um elemento de barganha política.

Como o regimento interno da Câmara mudou em 2005 e o tamanho das bancadas é determinado ao fim do pleito, a engorda dos grupos políticos só interessa às legendas que querem oferecer poder de voto-aprovação ao Executivo. O poder de atração do governo é decisivo e estudos sobre o fenômeno migratório mostram que as bancadas de oposição sofrem sensível desidratação ao longo da legislatura.

Assim, por mais que a arregimentação de opositores pudesse se constituir como manobra desejável aos partidos do grupo contrário, a administração pública tem peso nas decisões transformando as migrações em sentido unilateral.

O modo de organização da disputa eleitoral e o número de partidos têm influência no cenário. Como fatores chaves, chamamos a atenção para o sistema de lista aberta nas eleições proporcionais e a ausência do financiamento de campanha. A lista aberta incentiva a escolha dos representantes baseadas no personalismo. Ao escolher um nome em vez de uma plataforma partidária, o eleitor tira força do sistema regimental que coloca o partido como órgão organizador da representação

pública no parlamento. Tal fato ainda confere ao mandatário argumentos para reivindicar para si a titularidade do mandato.

Um outro aspecto refere-se à primazia dos valores voluntaristas e personalistas, contribuindo para a formação de uma cultura política deslegitimadora da ação dos partidos e do Congresso na promoção do desenvolvimento do país. Retomou-se a tendência, impulsionada pelo pensamento autoritário dos anos 30, a idealizar o Executivo enquanto agente das transformações necessárias para a modernização da sociedade. Assim, a idéia de reforma e de mudança seria associada ao modelo de Executivo forte, sendo o Legislativo, ao contrário, percebido como força aliada ao atraso e à defesa de interesses particularistas e tradicionais. A prevalência de orientações e práticas cesaristas contribuiria, por sua vez, para gerar resistências e dificultar a implantação e o funcionamento efetivo dos mecanismos de cobrança e prestação de contas, no sentido tanto horizontal quanto vertical, dada a instabilidade das instituições representativas. Assim, um importante legado do processo de formação do Estado brasileiro seria o déficit de accountability que se configurou historicamente.⁴⁸

Além de se eleger com votos próprios – nos casos em que alcança quociente sem precisar da divisão dos votos de legenda e dos transferidos pelos não eleitos – o candidato a cargo proporcional é responsável pela organização e o custeio da campanha eleitoral. O alto índice de migração também tem estreita relação com o número de partidos. A ampla gama de escolha possibilita aos parlamentares barganhar ao deixar seus partidos de origem. Como consequência do fácil trânsito, surge no sistema partidário as chamadas *legenda baldeação*, que sobrevivem como parasitas no grupo, oferecendo passaporte jurídico para candidatos independentes.

⁴⁸ DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria política contemporânea, 2001.

Capítulo 2

Legislação Eleitoral

A maioria ds analistas políticos que encontram entraves na perfeita execução das regras permeadoras do sistema partidário atribui as falhas à legislação eleitoral. As leis, de fato, em alguns momentos são traduções do que se desenvolve no plano político e também tentam adestrar os comportamentos sociais. Nesta parte do trabalho, observamos algumas regras diretamente relacionadas à questão da fidelidade partidária e destacamos a evolução dessas normas somadas ao contexto político do país.

A cultura política presente no contexto de criação das primeiras regras que regeriam o processo de escolha dos representantes utilizando as legendas como organizadores eleitorais demonstrou a forte influência de elementos antipartido na criação das normas. No primeiro esboço, a lei eleitoral de 1932 ainda permitia que candidatos sem ligação com agremiação partidária concorressem a cargos públicos.

Quase 80 anos depois, a legislação eleitoral que rege a atuação das legendas ainda é vaga ao atrelar o mandato parlamentar ao partido pelo qual o representante conquistou o cargo, apesar de a lei determinar que os correligionários de um partido devem responder ao estatuto que, na maioria dos casos, é claro ao atribuir a propriedade do mandato ao partido.

Além da ausência de firmeza jurídica no texto das normas que norteiam a ação dos representantes públicos em relação aos partidos, a legislação eleitoral é restrita, pois centraliza as regras na execução do mandato no Poder Legislativo.¹

¹ Um dos sintomas que mostram como a é pequena a preocupação com a coerência partidária no Brasil é a restrição do debate sobre o troca-troca de legendas às eleições proporcionais. A migração por parte de ocupantes de cargos Executivos não desperta interesse. Muitos correligionários que terminaram 2002 com camisas de um partido, comemorando o resultado das eleições apoiaram outros partidos ou tentaram a reeleição por outros partidos. Dos 27 eleitos em 2002, pelo menos 8 terminaram o mandato em outro partido. A maioria deles migrou para o PMDB, como é o caso do governador do Espírito Santo Paulo Hartung - ex-PSB, da ex-governadora do Rio de Janeiro Rosinha Garotinho -ex-

A literatura que trata do comportamento das legendas brasileiras, principalmente em relação à migração partidária, aponta a existência de momentos distintos na atuação do sistema partidário em relação à atuação parlamentar e à eleitoral.² Estudos sobre o comportamento de representantes do Legislativo revelam que do ponto de vista endógeno a legislação eleitoral e as regras internas das agremiações funcionam. Os parlamentares são *fieis* às suas legendas e obedecem às determinações dos líderes de bancada. Mas em relação ao sistema partidário eleitoral, as regras dão margem a questionamentos. Mas alguns estudiosos, a exemplo de Simone Diniz,³ argumentam que o problema não está nas regras, mas no sistema de recompensas existente no mercado político formado no momento pré e pós-eleitoral. Aspecto também relevante para a consideração dos movimentos migratórios na principal Casa legislativa brasileira é o cálculo político projetado individualmente pelos parlamentares. Apesar de a legislação tentar atuar como um desestímulo à troca, tirando do parlamentar migratório cargos de relevância em comissões ou órgãos internos, transferindo ao partido o poder sobre os mesmos, o Poder Executivo exerce forte influência sobre representantes que buscam ampliar o poder político nas instâncias governamentais. Se dentro da Casa o critério de distribuição de cargos obedece a regras de proporcionalidade do tamanho da bancada com a contagem de cadeiras medida no momento da

PSB, do governador do Amazonas Eduardo Braga - ex-PPS - e do governador de Tocantins Marcelo Miranda -ex-PFL. Os outros foram o ex-governador de Alagoas Ronaldo Lessa, que migrou do PSB para o PDT, Blairo Maggi, do PPS, atualmente sem partido e Flamarion Portela, ex-governador de Roraima, eleito pelo nanico PSL. Flamarion foi afastado do cargo depois de série de denúncias de improbidade administrativa, mas já tinha deixado a legenda pela qual se elegeu.

² Quando sai à arena pública ofertando-se como o melhor canal de expressão, o partido político atua de forma diferente em comparação ao trabalho parlamentar. Durante as eleições, as partidos apresentam feição mais ampla, jogam o jogo das coligações e dos blocos partidários para alcançar maior número de votos. No parlamento, o jogo de interesses é mais restrito e o partido já fala como poder constituído, limitando o número de interlocutores do processo decisório.

³ DINIZ, S. *As migrações partidárias e o calendário eleitoral*, 2000.

diplomação, ao governo interessa a ampliação artificial⁴ da bancada de partidos aliados para garantir maioria nas votações de projetos de interesse do Executivo. Neste mercado, aliam-se as pequenas legendas que mantiveram certa distância ideológica dos grandes partidos durante as eleições, ao evitar coligações em âmbito nacional na disputa majoritária. O recrutamento parlamentar, mesmo depois das nomeações internas, garante ao pequeno partido maior poder de barganha com o Executivo. Essa brecha no xadrez político-partidário acaba interferindo na fragmentação do sistema representativo. Mesmo em um cenário de pseudo-representação, as legendas nanicas têm incentivos para sobreviver no sistema partidário.

Em relação ao número de partidos, o histórico da legislação eleitoral mostra que quanto mais frouxa as regras para a criação dos partidos,⁵ maior o número de legendas baldeação germinam no sistema partidário brasileiro.

Vários parlamentares da Câmara e do Senado apresentaram, de 1995 até a última legislatura, Propostas de Emenda Constitucionais que propunham perda do mandato para deputados ou senadores que se desligassem do partido pelo qual se elegeu. A medida é controversa. O debate sobre a vinculação dos parlamentares aos partidos, no entanto, pode ser ampliado da questão da representação para a da responsabilização. Ao movimentar-se de forma independente por um sistema mediado por regras de grupo, o parlamentar desequilibra a equação de poderes determinada pelos eleitores nas urnas e torna-se mais escorregadio às instâncias disciplinares.⁶ Assim, o eleitor só poderá punir um comportamento interpretado

⁴ A palavra artificial será usada para designar a ampliação de poder de uma bancada partidária gerada por mecanismos de barganha política executadas fora do momento da disputa eleitoral, ou seja, o sistema de recrutamento interno das legendas depois da diplomação dos deputados.

⁵ Sem ultrapassar o mínimo de 5% do total de votos para a Câmara dos Deputados, os partidos não têm direito de indicar representantes para as principais comissões, lideranças ou candidatos à Mesa Diretora. O desempenho eleitoral também é critério para a liberação do Fundo Partidário.

⁶ A capacidade que os representantes têm de prestar contas aos representados tem seu

como inadequado ou insatisfatório caso o representante se lance novamente ao mesmo cargo que concorreu nas eleições anteriores.

Apesar de grande parte dos parlamentares se comportarem de maneira individualista, como mostra o alto índice de migrações, os números da eleição de 2006 mostram que 94% dos 513 deputados diplomados em fevereiro foram eleitos graças ao quociente eleitoral calculado com o número de votos alcançado por outros candidatos, pela legenda e pelos partidos que compõem a coligação.

O pluripartidarismo só foi restabelecido em 1979, com a Lei 6.767 que extinguiu a Arena e o MDB estipulando prazo de 180 dias para a organização de novos partidos políticos.

Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), abaixo enumerados, com as alterações decorrentes das Leis posteriores, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º A fundação, a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos são regulados por esta Lei.

Art. 2º Os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos humanos fundamentais, definidos na Constituição.

Art. 3º A ação dos partidos será exercida em âmbito nacional, de acordo com seu estatuto e programa, sem vinculação, de qualquer natureza, com governos, entidades

ápice no momento das eleições. Mas passada a disputa, para o bom funcionamento da accountability vertical dependerá da existência institucional de sanções efetivas sobre os representantes durante a execução de seu mandato. No Executivo, existem duas esferas que regulam, no processo de accountability horizontal, a atuação do representante. Mas durante o mandato legislativo, a micro esfera de sanção, ou a forma de regulação mais imediata, é o partido político. Um parlamentar que se desloca de maneira independente se descola do referencial institucional, o que causa uma distorção democrática, pois o arranjo representativo é pensado enquanto uma distribuição de proporcional de poder entre os partidos.

ou partidos estrangeiros.

Parágrafo único - Os filiados a um partido têm iguais direitos e deveres.

Art. 4º Partidos adquirem personalidade jurídica com o registro do seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

Parágrafo Único - O Tribunal Superior Eleitoral somente autorizará o registro de partido político que tenha seu estatuto e programa aprovados nas convenções municipais, regionais e nacional.⁷

Durante os seis anos que separaram a volta legal do pluripartidarismo da Emenda Constitucional 25 de 1985, as legendas cassadas ou recém-criadas formaram um sistema partidário. Com a Emenda Constitucional 25, os partidos puderam se organizar mesmo possuindo apenas registro provisório.

Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. (...)

Art 6º Os Partidos Políticos que, até a data desta Emenda, tenham tido seus registros indeferidos, cancelados ou cassados, poderão reorganizar-se, desde que atendidos os princípios estabelecidos no "caput" e itens do art. 152 da Constituição.

Art 7º A apresentação de candidatos às eleições municipais previstas no art. 2º é facultada aos Partidos Políticos em formação que atendam aos princípios estabelecidos no caput e itens do art. 152 da Constituição.

A liberalização da atuação partidária ocasionou a criação de um grande número de legendas. Até o estabelecimento da Lei 6.767 de 1996, que fixava regras do sistema partidário, 74 partidos funcionaram no Brasil. A abertura foi considerada porque se as exigências para a obtenção do registro provisório – 5% do total de votos distribuídos por nove estados com pelo menos 3% do eleitorado em cada distrito – fossem aplicadas rigidamente as incipientes legendas desapareceriam. Só em setembro de 1993 uma lei determinou a obrigatoriedade do registro definitivo para a disputa na Câmara. Antes disso, seis eleições - 1985, 1986, 1988, 1989, 1990 e 1992 - transcorreram sem a formalidade partidária.

⁷ Lei 6.767, de 20 de dezembro de 1979.

Voltando à emenda 25 de 1985, já que foi a primeira e uma das mais importantes normas para a reestruturação do sistema partidário chamaremos a atenção para a principal medida encontrada no texto. Foi esta E.C. que aboliu o estatuto da fidelidade partidária, aplicado durante o período autoritário. Apesar de a medida passar a vigor em 1985, desencadeando 69,6% de trocas de partidos.⁸

A primeira referência constitucional à fidelidade partidária foi registrada na Carta de 24 de janeiro de 1967, no inciso V, do art. 149.

Art 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;

II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros;

IV - fiscalização financeira;

V - disciplina partidária;

VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais;

VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;

VIII - proibição de coligações partidárias.

Foi, porém, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, à Constituição Federal de 1967, que deu status constitucional ao instituto da fidelidade partidária, ao transformar o art. 149 em art. 152:

Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de

⁸ MELO, C. R. *Retirando as cadeiras de lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados*, 2000: 211.

direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito.

A Emenda Constitucional de 1978 manteve no texto da Constituição o instituto da fidelidade partidária, com uma pequena abertura somente para aqueles que se desligassem do partido pelo qual foram eleitos para participar da constituição de novo partido político.

Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o Partido sob cuja legenda foi eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo Partido.⁹

Dois exemplos da utilização da ressalva, à época, podem ser destacados na figura do então senador Tancredo Neves e do deputado Magalhães Pinto. Os dois deixaram os partidos para fundar o Partido Popular – PP. Graças à brecha não perderam os mandatos.¹⁰ Com a Emenda Constitucional 25, de 15 de maio de 1985, o instituto da fidelidade partidária e a sanção prevista no parágrafo único, do art. 152 foram simplesmente retirados do texto constitucional. O instituto da fidelidade volta a figurar no texto constitucional de 1988, que estabelece no § 1º, do art. 17:

É assegurado aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária.

Apesar de reafirmar a fidelidade e a disciplina como elementos essenciais do sistema partidário, o texto não prevê qualquer sanção decorrente da infidelidade, remetendo a matéria para os estatutos dos respectivos partidos.

⁹ Emenda Constitucional 11, de 13 de outubro de 1978.

¹⁰ NEPOMUCEMO, J. , PAIVA, S. A importância do instituto da fidelidade partidária na reforma política brasileira, 2005.

Mudança do status jurídico dos partidos e estatutos

De acordo com o Artigo 17 da Carta de 1988, os partidos deixam de ser entidades de direito público para se tornarem entidades de direito privado com a revogação do Artigo 2 da Lei 5.682 de 1971: *Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.*

A mudança implica na separação jurídica do partido com qualquer esfera estatal. A grande sutileza do estudo dessas agremiações encontra-se no campo da delimitação jurídica. Ao mesmo tempo em que essas entidades detêm o monopólio da ação política do país, uma vez que nenhum cargo público pode ser disputado como candidatura avulsa, elas não estão totalmente descoladas da ascensão do Estado. A mudança do status de público para privado concedeu aos partidos liberdades plenas para se organizarem internamente.

Embora adquiram personalidade jurídica, na forma da lei os partidos só tomam sentido de vetor político após registrarem seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. A partir do registro, entende a Justiça Eleitoral, os partidos passam a ser pessoas jurídicas de direito público interno. Essa característica híbrida dos partidos foi um modo de ligar essas entidades autônomas à Justiça Eleitoral, uma vez que agem com funções delegadas do poder público. O texto do estatuto partidário, documento de registro formal das atividades, traz os preceitos determinados pelos líderes fundadores dos partidos. No documento, os partidos deveriam declarar sua matriz programática. No entanto, os termos expressos no estatuto, determinados pela Justiça Eleitoral, se além à delimitação burocrática, não fornecendo arcabouço conceitual para a organização dos mesmos no terreno do *direito público interno*.¹¹ São estes os nove itens dispostos no artigo 32 da lei

¹¹ RIBEIRO, F. A Justiça Eleitoral e a democracia brasileira, 1996.

eleitoral:

I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede na Capital Federal;

II - filiação e desligamento de seus membros;

III - direitos e deveres dos filiados;

IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros;

V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;

VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas;

VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei;

VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido;

IX - procedimento de reforma do programa e do estatuto.

A essência dos partidos revela um choque de princípios entre a soberania partidária e a função pública. Os partidos são órgãos de canalização de preferências, atalhos informacionais, centrais de fiscalização, mas são blindados às intervenções legais. Assim como exercem seu direito à soberania o dão a seus associados. Segundo a linha de raciocínio jurídico acerca das legendas é possível dizer que um associado a entidades de direito privado não é obrigado a continuar associado. Sendo o mandato, portanto, exercido em nome de um ente de órgão privado, o mandato carece de vínculo legal que dessem ao partido a posse do mandato.

O mesmo não aconteceria se as partidos fossem entidades de direito público, pois desapareceria a figura do associado e surgiria a do representante. O correligionário de um partido só ganha status de representante quando atravessa a barreira do privado e alcança as fileiras públicas graças ao caráter híbrido do partido. Logo, sob o ponto de vista jurídico, o representante é a projeção dos votos

concedidos a uma associação independente, formada por membros independentes. A ligação estatutária do partido com a Justiça eleitoral, porém, é permeada por regras que tratam o partido como entidade de direito público interno,¹² chocando-se com o primeiro momento da vida partidária, mais ligada à caixa de ressonância social do que aos círculos da administração pública.

Outra regra importante contemplada pelo texto constitucional diz respeito à exigência da atuação nacional dos partidos. Apontamos aqui outro choque normativo. Requerer extensão territorial nacional sem intervenção legal acerca das normas de organização interna dos partidos também abre espaço para que a repetição dos partidos de cunho regional continue acontecendo, encoberta pelo verniz de uma sede implantada na capital federal ou pela adoção de um nome único para designar os correligionários legalmente constituídos. Como exemplo disso, podemos citar o PMDB. O partido figura como o maior do país tanto em votos na Câmara dos Deputados como no número de cargos em executivos e legislativos municipais. Ainda assim, o partido sequer tem o objetivo de lançar-se à Presidência da República, para não contrariar acordos regionais.

Enquanto a legislação eleitoral é vaga ao tratar questões de fidelidade partidária, os estatutos das¹³ legendas brasileiras são claros ao afirmar que o mandato parlamentar pertence aos partidos. A elaboração e o registro dos estatutos partidários foi uma das exigências para a organização das legendas determinada pela primeira vez na lei eleitoral de 1945 e agora designada pelo inciso 2 do artigo 7 da Lei 9.096. O texto dos estatutos e a abordagem das regras relacionadas ao quesito fidelidade partidária, porém, apresentam singularidades comparando os diferentes documentos. Enquanto alguns partidos, a exemplo do PT,

¹² Há duas correntes de estudo do status jurídico dos partidos. Uma defende os partidos como entidades de direito público interno e outro como entidades de direito público interino. O maior expoente da primeira corrente é o estudioso Johann Kasper Bluntschli.

¹³ Existem 29 legendas com estatutos inscritos no Tribunal Superior Eleitoral.

traçam normas de seleção, disciplina interna e medidas anti-recrutamento de parlamentares, outras como o PR, aplicam uma *política de portas abertas*.¹⁴ A maioria dos documentos norteia apenas o comportamento dos parlamentares, poucos fazem referência aos que ocupam cargos nos Executivos. A observação dos estatutos não significa que os preceitos defendidos nos documentos sejam fielmente seguidos no dia-a-dia político. As referências, no entanto, trazem indícios do comportamento institucional dos partidos. A análise do texto dos estatutos revela que a liberdade de organização enquanto entidades de direito privado faz com que agremiações com regras internas diferentes exercitem funções norteadas por regras iguais no plano do direito público interno. Como exemplo, faremos uma breve contraposição entre o estatuto do PSDC e do PT.

Os dois partidos são claros ao determinar no estatuto que o mandato alcançado em eleições proporcionais pertence à legenda. Mas as regras internas, em relação à conduta parlamentar em caso de infidelidade, e as medidas profiláticas garantidoras da coesão interna se distanciam muito. O Partido Social Democrata Cristão – PSDC – não menciona deveres e traços de conduta ideologia para seis filiados e resolve a questão da infidelidade estipulando *indenização compensatória* para parlamentar eleito para cargos no Poder Executivo ou Legislativo que se desligarem do partido. A indenização mensal correspondente a 50% da remuneração bruta até o fim do mandato.

§ 1º - Esta Indenização Compensatória constitui dívida líquida e certa, e quando devida, será paga ao Diretório do Partido através do qual ocorreu o registro na Justiça Eleitoral, do candidato ao qual se aplicar.

§ 2º - A filiação ao PSDC – Partido Social Democrata Cristão implica, também, na autorização expressa por parte do

¹⁴ Chamamos de política de portas abertas, termo inspirado na obra de Carlos Ranulfo Melo, a aceitação direta de parlamentares oriundos de outros partidos mesmo quando esses ainda exercem cargos conquistados pelos partidos anteriores sem levar em conta o currículo político e a ideologia dos novos membros, comprometendo assim a coesão da legenda recebedora. MELO, C. R. *Retirando as cadeiras de lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados*, 2000.

filiado, ao qual vier a se aplicar a Indenização Compensatória de que trata este Artigo, para que o valor dela decorrente seja descontado da remuneração pertinente ao mandato para o qual foi eleito, na medida em que ela for paga, e transferida diretamente pelo responsável do pagamento dessa remuneração, ao Diretório do Partido ao qual for devida a Indenização Compensatória nos termos desse Estatuto.

§ 3º - Ao filiado que sendo suplente de mandato de Vereador, Deputado Estadual, Deputado Federal ou Senador, vier assumir o mandato do qual é suplente, aplicam-se todas as normas contidas nesse Artigo, mesmo que a assunção a esse mandato ocorra em data posterior a sua desfiliação.

§ 4º Além do pagamento mensal a partir da data da desfiliação, de que trata este artigo, a indenização compensatória também se aplica, com o mesmo percentual de 50% -cinquenta por cento-, sobre o montante da remuneração recebida desde o início da posse até a data da desfiliação, devendo o valor correspondente ser pago, de uma única vez, dentro do prazo de 30 -trinta- dias contado da data da desfiliação, constituindo-se também em dívida líquida e certa este valor.¹⁵

O PT, por sua vez, é contrário ao recrutamento exógeno para a disputa de cargos públicos. A palavra *afinidade* surge no estatuto do PT como um índice da almejada coesão. O partido é a única a tratar da questão do recrutamento de parlamentares no estatuto. No artigo 212, inciso IX, do documento, é determinada punição aos filiados que promoverem política de arregimentação de parlamentares com o único objetivo de ampliar o número de cadeiras do partido nas Casas Legislativas ou aumentar o número de filiados. *Reincidência em promover filiações em bloco que objetivem o predomínio de pessoas ou grupos estranhos sem afinidade com o partido* poderá ser punida com a expulsão.

O artigo 69 do estatuto determina objetivamente que *todo mandato eletivo pertence ao partido e que suas instâncias de direção poderão adotar todas as medidas necessárias para preservar esse mandato se deixar a legenda ou dela for desligado*.

A predominância dos líderes sobre as bancadas é, de acordo com o estatuto,

¹⁵ Incisos 1º, 2º, 3º e 4º do Estatuto do PSDC.

reduzida. Em casos de divergências, o partido chama também a executiva nacional – quando o assunto é debatido no Congresso – para dividir a responsabilidade com os parlamentares. O inciso 1º do artigo 65 diz que o *fechamento de questão decorrerá de decisão conjunta da bancada parlamentar com a comissão executiva do nível correspondente e deverá ser aprovado por maioria absoluta de votos.*

O estatuto também é flexível com relação a votos nominais que sejam contrários ao fechamento da questão. O inciso 2 do artigo 65 determina que *excepcionalmente e somente por decisão conjunta da bancada e da comissão executiva do diretório correspondente, precedida de debate amplo e público, o parlamentar poderá ser dispensado do cumprimento de decisão coletiva, face a graves objeções de natureza ética ou religiosa ou foro íntimo.* Longe do bem resolvido cenário pintado por tintas jurídicas no estatuto, a permissão para a dispensa dos deveres partidários não é tão simples. Como exemplo a contenda dos parlamentares petistas com os líderes à época da Reforma da Previdência. Sete parlamentares deixaram o partido por demonstrarem opinião contrária à do líder e do governo sobre o posicionamento do partido.

A análise dos estatutos dos partidos fornece informações para que as legendas indiquem como se organizam em termos de coesão, fidelidade partidária, recrutamento interno e externo. Por coesão, entenderemos aqui que se trata da afinidade ideológica entre os integrantes de um partido. Para isso, é preciso que a entidade apresente programa político claro, expresso em seu estatuto, como manifestação da transparência e homogeneidade de pensamento entre os correligionários. Fidelidade, no entanto, está ligada aos mecanismos práticos – de punição e chantagem – existentes no estatuto para obrigar o filiado possuidor de mandato a permanecer no partido. A chamada política de portas abertas será expressa pelo recrutamento externo, modo como as legendas atuam para adquirir mandatários preocupados somente com a engorda da bancada. O recrutamento

interno diz respeito à política de valorização das bases para o lançamento de futuras candidaturas e a uma espécie de plano de carreira, elemento de valorização para os correligionários que se dedicam ao exercício de suas funções partidárias. Usaremos a simbologia três + (+++) para identificar o grau máximo de organização e uma + (+) para destacar o desempenho menor, indicado pelas regras do estatuto. Em caso de ausência de referência nos itens analisados, será destacado o símbolo zero (0), ver quadro 2.

Quadro 2

Partido	Coesão	Fidelidade	Recrutamento interno	Recrutamento externo
DEM	+	+	++	+
PSDB	++	++	++	++
PMDB	0	0	++	+++
PT	+++	+++	+++	0
PTB	+	0	+	+++
PP	0	0	0	+++
PDT	+++	++	+++	+
PSB	+	+	+	+
PPS	++	+	++	+
PCB	+++	+++	+++	0
PCdoB	+++	++	++	+
PL	0	0	+	+++
PSOL	+++	+++	+++	+
PSTU	+++	+++	+++	0
PTdoB	0	0	0	+++
PTC	0	0	0	+++
PV	+++	++	++	++
PSC	+	0	+	+++
PHS	0	0	0	+++
PMN	+	0	+	+++
PSL	0	0	0	+++
PCO	+++	+++	+++	0
PSDC	0	0	0	+++
PAN	+	0	+	+
PRB	+	+	++	+++
PTN	0	0	0	+++
PRTB	0	0	0	+++

O PMDB transferiu para seu estatuto o modus operandi da arena política. O documento é claro ao determinar as singularidades apresentadas pelo partido nos estados. No artigo 3 do capítulo II, libera os filiados com cargos eletivos a seguirem

com certa independência, pois não fixa normas de obediência aos líderes, como expresso no inciso V do artigo 2, capítulo II:

Garantia de independência das direções em relação às administrações públicas, nos diversos níveis, nos termos deste estatuto.

Os filiados, no entanto, são advertidos do dever de respeitar a escolha nos diferentes âmbitos.¹⁶

A participação ativa na vida do partido é considerada um critério valioso para que o filiado alcance poder de decisão interna e é fator de seleção na escolha das candidaturas. Para ter direito a debater formalmente nas convenções é preciso pelo menos um ano de filiação. À medida que o filiado mantém-se ligado ao partido acumula títulos de participação, que fazem diferença nas votações internas. O artigo 10 alerta para o risco de penalidade em caso de parlamentar em exercício do mandato atente contra o “direito de filiação partidária”.

O grau de coesão dos tucanos é apontado aqui como maior do que o do DEM - apesar de o PSDB ter movimento de recrutamento externo maior do que o do ex-PFL, segundo comparação do texto do estatuto - por causa de trecho do estatuto que determina regras específicas para o chamado “fechamento de questão”. A expressão refere-se à decisão do partido na representação do líder. Ou seja, os parlamentares são obrigados a votar de acordo com a determinação do partido, o poder do líder é substituído pelo apontamento da cúpula do partido. A legenda premia os filiados que se dedicam à vida partidária com postos de delegados, mas não pede critérios específicos para a filiação. No estatuto, é previsto até mesmo agilidade por parte da administração em caso de filiações solicitada perto do prazo máximo determinado pela Justiça Eleitoral.

As filiações pedidas na semana anterior à do prazo limite para remessa da lista à Justiça Eleitoral, de acordo com a legislação partidária e eleitoral, obedecerão a rito sumário, sendo reduzidos para a 1/3 (um terço) os prazos fixados nos

¹⁶ Artigo 9 do capítulo IV, estatuto do PMDB.

parágrafos anteriores.¹⁷

As regras são claras até mesmo para casos de filiação de artistas ou políticos de expressão. De acordo com o documento, o funcionário que receber a proposta de filiação nesses casos deve transferir imediatamente a decisão de deferimento ou indeferimento à Executiva Nacional.

Quando se tratar de filiação de pessoas de notória expressão pública, incluídas entre elas as que tenham exercido ou estejam exercendo cargos eletivos, função pública ou de relevo político, os órgãos executivos zonais, municipais ou estaduais ficam obrigados a comunicar à Comissão Executiva Nacional a existência da proposta de filiação, cinco dias antes da sua apreciação pelo respectivo órgão, cabendo recurso, em qualquer hipótese, ao órgão nacional.¹⁸

O recrutamento do governo, com a concessão de cargos comissionados ou a direção de determinadas rubricas, também é analisado com ênfase no documento. O filiado não pode aceitar ou recusar o cargo sem antes comunicar à direção partidária.

Os filiados quando convidados a assumir cargo ou função de confiança em governos não apoiados pelo Partido ou de cuja coligação não participe, deverão solicitar prévia autorização à Comissão Executiva do respectivo nível, não podendo assumi-lo se esta não autorizar.¹⁹

O estatuto do DEM é claro ao transferir para as regionais do partido a responsabilidade pelo gerenciamento das fichas de filiação. Até mesmo quando a inscrição é feita em âmbito nacional é transferida para o domicílio do filiado. O recrutamento interno é previsto no estatuto, mas as regras não são definidas. No capítulo II do documento, o texto faz menção à rejeição de nomes em caso de candidatura dadas ao fracasso, mas não informa como o critério de substituição.

Art. 113 - As Comissões Executivas, pela maioria dos seus membros, substituirão os candidatos que venham a ser considerados inelegíveis, que renunciarem, que falecerem, que tiverem o seu registro indeferido ou cancelado, ou que forem punidos por transgressão disciplinar.

¹⁷ Artigo 5º, do Capítulo III, inciso 6º do estatuto do PSDB.

¹⁸ Inciso 8, do Artigo 7, capítulo III do estatuto do PSDB.

¹⁹ Inciso 2, do Artigo 15, capítulo III do estatuto do PSDB.

Parágrafo único - As substituições de candidatos far-se-ão na forma e nos prazos estabelecidos em lei.

Art. 114 - As Comissões Executivas poderão promover perante a Justiça Eleitoral o cancelamento do registro de candidatos que se tornarem responsáveis por transgressão de qualquer das disposições disciplinares estabelecidas nas diretrizes partidárias, neste Estatuto ou na legislação pertinente.

O PTB, partido que mais absorveu deputados na legislatura 52, ganhou um + no critério coesão e recrutamento interno devido às bandeiras trabalhistas que sustenta no estatuto. O documento é o mais detalhado em termos de ideologia partidária. Dá indicações de condutas dos mandatários em caso de questões práticas, sobre escolhas de políticas públicas e deixa clara sua posição em relação a temas sociais. O partido veta organizações de reuniões sem o conhecimento da Executiva Nacional. Os filiados com mandato estão automaticamente incluídos na executiva. A ampla permissão de novos filiados como candidatos pela legenda é resumida no trecho que fala sobre o destaque integrantes de movimentos sociais.

As instâncias partidárias poderão adotar critérios e assegurar, no âmbito de sua competência, a participação dos Movimentos na formação das chapas concorrentes às eleições proporcionais.²⁰

A contribuição partidária também é tema de destaque no documento. Filiados com cargo eletivo que deixarem de repassar 5% dos rendimentos à legenda perde o mandato ou o cargo de indicação exercido com a chancela do partido. O partido também reserva exclusivamente aos filiados todos os cargos de indicação. *Os cargos a serem preenchidos por indicação partidária, inclusive nos gabinetes parlamentares, se destinarão, obrigatoriamente, aos filiados ao Partido.*²¹

O PR, ex-PL, seguiu, juntamente com PMDB e PTB, como um dos maiores destinos dos deputados migrantes. No estatuto da sigla, que abriga também o Prona, depois de fusão realizada em dezembro de 2006. As decisões regionais não têm nenhum peso na legenda. De acordo com o capítulo VIII, a Executiva Nacional

²⁰ Artigo 86 do estatuto do PTB.

²¹ Inciso 2 do artigo 99 do estatuto do PTB.

tem o poder de anular qualquer decisão tomada por correligionários regionais. O amplo poder relaciona-se à escolha de candidaturas tomadas por líderes locais. A última palavra, portanto, cabe à cúpula.

A Comissão Executiva Nacional poderá anular todas as decisões das Convenções Regionais ou Municipais sobre a condução do processo eleitoral ou formação de coligações, bem como todos os atos delas decorrentes, inclusive, podendo cancelar candidaturas que contrariem os interesses partidários.

A anulação de que trata o parágrafo anterior poderá ser total ou parcial. No último caso, tendo sido anulada apenas a deliberação sobre coligações, poderão permanecer como candidatos do Partido aqueles já escolhidos na Convenção, desde que a permanência atenda aos interesses da Comissão Executiva Nacional.²²

A falta de unidade das legendas pode ser analisada até mesmo sob o aspecto jurídico. Os órgãos são, segundo o estatuto, dotados de personalidade jurídica própria, inscritos separadamente no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

A disputa pela liderança é organizada pela própria bancada. Em caso de os parlamentares não chegarem a uma votação absoluta é realizado um segundo turno com os mais votados. Se a disputa permanecer empatada, o critério de eleição é o tempo de filiação no partido.

A filiação ao PCdoB, segundo seu estatuto, deve vir *abonada por um membro do partido e aprovada por uma das organizações partidárias*. Essa carta de apresentação exigida pela legenda pode ser considerada um índice da coesão desejada pela cúpula partidária. O alto grau de coesão, porém, é contrastado com exemplo de permissibilidade de filiações de líderes com histórico político descolado do partido.

A filiação de líderes de reconhecida expressão, detentores de cargos eletivos, dirigentes de outros Partidos e personalidades da sociedade civil deverá ter a anuência do Comitê Estadual, ouvida a opinião da Comissão Política

²² Incisos 1 e 2 do capítulo VIII do estatuto do PR.

Nacional;

Parágrafo 2º – em situações especiais poderá ser solicitada apenas a filiação interna, a ser aprovada pelas Comissões Políticas Estaduais;

Parágrafo 3º – para a desfiliação, o membro do Partido deverá comunicá-la por escrito à Organização de Base em que atua ou ao Comitê Municipal, que a comunicará à Justiça Eleitoral.²³

A idéia de que apenas a dedicação ao partido possa possibilitar ao filiado lançar-se como candidato é descartada no estatuto. O partido deixa claro que o estudo e a participação na vida política fazem dos correligionários a principal estrutura da legenda, mas não vinculam o trabalho de bases à corrida nas urnas. O modo de escolha dos representantes nas eleições não é abordado no estatuto.

A política de quadros do Partido estimula em todos os níveis a sua formação e acompanhamento permanente, avaliação, promoção e distribuição, com base em critérios que atendam aos interesses do coletivo, de acordo com a capacidade, potencialidade e disponibilidade de cada um, numa soma de esforços. Define as tarefas principais para as quais são destacados (as) no trabalho partidário. Combate tendências alheias à cultura política dos comunistas, como favoritismo, carreirismo, individualismo, burocratismo e práticas corrompidas. Valoriza os (as) que atuam como profissionais da atividade partidária, promovendo sua crescente capacitação política e técnica, cultural e ideológica, seu papel social e político. Postula equilíbrio entre a preservação de experiência e a alternância das funções desempenhadas pelos quadros na atividade partidária, como fator de educação continuada dos comunistas.²⁴

A disciplina é tomada como uma ação *livremente aceita*. As regras de punição atribuídas a caso de indisciplina ou infidelidade partidária não são destacadas no documento. Às bancadas é atribuído poder semelhante ao dos núcleos de base do partido. A escolha do líder é feita pela direção central, com a aceitação dos parlamentares.

²³ Parágrafo 1 do artigo 2 do estatuto do PCdoB.

²⁴ Artigo 8 do estatuto do PCdoB.

A Constituição de 1988 e a consolidação do sistema partidário

A Constituição de 1988 consolidou poderes legislativos do Executivo. O artigo 64, parágrafo 2, por exemplo, determina que o presidente pode salientar urgência para a apreciação de matéria por ele apresentada. Com a medida, o parlamento tem prazo máximo de 45 dias para apreciar a proposição. Na prática, o privilégio retira o poder de veto das minorias, pois esse modelo de votação fica restrito aos líderes partidários. O trânsito do Executivo com os líderes é bem mais fluido do que com o Congresso inteiro tomando como grupo nominal. Os acordos políticos que envolvem acertos para aprovação de matéria do governo se desenvolveram com maior facilidade quando os beneficiários são grupos ou lideranças partidárias. A delegação legislativa²⁵ interfere na distribuição dos poderes e influencia o comportamento independente dos parlamentares.

Quando a situação concentra em suas mãos os poderes legislativos, sejam de agenda, sejam de veto, restarão à disposição da oposição, dificultando o controle e a fiscalização das escolhas dos atos e das omissões do Executivo. Além disto, nesta circunstância e capacidade de atração para agentes externos, já que o poder decisório fica concentrado nas mãos do Executivo, devido ao fato do Legislativo ter declinado de seus poderes de veto, obstrução e controle, bem como de qualquer responsabilidade real de formulação de políticos, limitando-se à função de homologar as decisões do Executivo.²⁶

A concentração da liberação de recursos materiais nas mãos do governo impede que os parlamentares ofereçam qualquer tipo de projetos de benfeitorias ou auxílio às bases eleitorais sem fechar acordo prévio com o Executivo. Ao governo cabe, exclusivamente, por exemplo, a iniciativa de criação de cargos ou empregos públicos assim como o aumento de sua remuneração.

A Constituição de 1988, por exemplo, confere iniciativa exclusiva ao presidente em matérias orçamentárias e veda

²⁵ PESSANHA, C. *O uso da delegação legislativa no Brasil*, 1995.

²⁶ ANASTASIA, F. *A Responsabilização por controle parlamentar*, 1999: 15.

emendas parlamentares que impliquem a ampliação de gastos previstos.²⁷

Durante a Constituinte, foi apresentada emenda estabelecendo que o mandato pertenceria ao partido e não ao parlamentar. A proposta, no entanto, foi derrotada por 324 votos contra 79. Maioria de, respectivamente, 57,86% contra 14,11% do total de 560 parlamentares. Na votação, o quorum foi de 403 deputados, 157 representantes não compareceram.²⁸ A Carta de 1988 também introduziu outras mudanças como a iniciativa das leis dada ao Procurador-Geral da República e à iniciativa popular. Um por cento da população distribuída em pelo menos cinco estados com não menos de três décimos dos eleitores, teria o poder, a partir da nova Constituição, de enviar proposta de Lei ao Congresso.²⁹

Como mecanismo derivado do aperfeiçoamento interno do parlamento, o Colégio de Líderes foi institucionalizado em 1989. O Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados está composto pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo, este último sem direito a voto. Sempre que possível o Colégio de Líderes tomará decisões por consenso, ou, não sendo possível atingir o consenso, pela maioria absoluta de votos, sendo que estes são ponderados e seu valor é definido pela expressão numérica de cada bancada. Os Deputados, agrupados em representações partidárias ou blocos parlamentares, elegem seus Líderes, que, entre outras atribuições, encaminham as votações nas Comissões e no Plenário, onde podem fazer uso da palavra, em qualquer tempo da sessão, para tratar de assunto de relevância nacional ou defender determinada linha política. Os Líderes também indicam os deputados para compor as Comissões Técnicas e registram os candidatos para concorrer aos cargos da Mesa Diretora. O

²⁷ FIGUEIREDO & LIMONGI. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, 1999: 20-25.

²⁸ LIMA Jr., O. B. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*, 1997.

²⁹ PESSANHA, C. *O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições Brasileiras*, 2002.

Presidente da República poderá indicar deputado para exercer a Liderança do Governo, composta de um Líder e cinco Vice-Líderes.

A concentração de poderes legislativos nas mãos do Executivo e a centralização dos trabalhos do Congresso nas dos líderes partidários configurariam um cenário no qual o presidente deteria recursos suficientes para determinar a agenda e o ritmo dos trabalhos no Congresso, e os líderes, por sua vez, conseguiriam obter de suas bancadas um comportamento disciplinado e cooperativo, o que minimizaria, se não anularia, o poder de veto do Legislativo sobre as ações do Executivo.³⁰

Passada a efervescência do período pós-constitucional, em 1993 os brasileiros foram consultados sobre a permanência do sistema de governo. O plebiscito sobre a adoção do parlamentarismo, previsto na Constituição, ratificou o presidencialismo como sistema defendido pela maioria.

Em 1995, surge como forma de lei definitiva o conjunto de regras regedoras do sistema eleitoral brasileiro. A regra reuniu todas as pequenas reformas e ajustes realizados no sistema desde 1985. Destaque para o artigo 42 que subordina, formalmente, o integrante do partido a órgãos de direção partidária. O texto não era claro o suficiente por isso passou por revisão em maio de 2007. Ainda em 1995, o Tribunal Superior Eleitoral sugeriu os seguintes pontos para a Reforma Política:

1. Redução do número de senadores de três para dois por estado.
2. Redução de 513 para 400 o número de deputados federais.
3. Extinção da vaga de suplente de senador.
4. Proibição de senadores de assumir cargos no Executivo.
5. Estabelecimento da perda do mandato para parlamentar que trocar de partido.
6. Fim da remuneração de vereadores de municípios com menos de 500 mil habitantes.

³⁰ ANASTASIA & MELO. A Reforma da Previdência em dois tempos, 2005.

7. Vedação das coligações partidárias em eleições proporcionais.
8. Instituição do sistema eleitoral misto, com lista fechada.
9. Fim da representação parlamentar dos partidos que não obtiverem índice mínimo de 5% dos votos válidos no estado.
10. Extinção da autonomia política do Distrito Federal.

Sete Projeto de Emendas Constitucionais e três projetos de lei também tramitam no Congresso: Adoção do sistema eleitoral misto. Proibição de coligações em eleições proporcionais. Forma de substituição e sucessão de deputados; Fidelidade Partidária; Duração do mandato de senador; Datas de posse de detentores de mandato eletivo. Alteração de norma para segundo turno para Presidente da República. Fim do segundo turno para governadores e prefeitos; Implantação do voto facultativo; Limitação à divulgação de pesquisas eleitorais; Forma de substituição e sucessão de senadores -suplentes; Alteração no número mínimo e máximo de vereadores proporcional ao eleitorado; Prazos para domicílio eleitoral e filiação partidária para candidatos; Desempenho eleitoral para conceito de partido nacional. Acesso a recursos do fundo partidário e ao rádio e televisão; Financiamento Público, exclusivo, das campanhas eleitorais. As medidas, no entanto, não são tratadas como prioridades na pauta de votações do Legislativo e seguem engavetadas.

Os contrários à decisão do TSE em retomar o instituto da fidelidade partidária punindo com perda do mandato os migrantes argumentam – amparados pela falta de arcabouço legal e exercício prático do jogo político - que o mandato não é só do partido, mas dos eleitores. Logo, também seria uma distorção destituir do cargo um representante legitimamente aprovado pelas urnas. E rebatem o contra-argumento dos pró-reforma alegando que, apesar de mais de 90 % das cadeiras terem sido conquistadas com a ajuda do partido, os partidos obtêm baixo índice de voto de legenda e são os puxadores de votos os responsáveis por garantir

a distribuição de cadeiras em uma partido em virtude do quociente eleitoral.³¹ Um ponto irônico no episódio da consulta dos Democratas - ex-PFL - ao tribunal é o contexto político da crise vivida pela legenda. A mesma agremiação que provocou o TSE para uma medida que visa o fortalecimento das agremiações retirou o nome *partido* de sua identidade porque considera a referência negativa em relação ao eleitorado.³²

A decisão do TSE ainda não foi corroborada, mas pela lei de 1995 já havia uma indicação de que os mandatos deveriam vincular-se aos partidos.

Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deverá subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.³³

Duas regras, em especial, regem esse princípio de afirmação partidária em detrimento ao impulso individualista. A primeira é o artigo 35 da lei de 1995. O texto diz que *para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições majoritárias ou proporcionais*. A regra é diretamente dirigida a um aspecto essencial à coesão partidária: a homogeneidade das preferências dos correligionários. Depois do teste de convivência de um ano, um filiado poderá entender se os princípios programáticos de uma legenda e a ascensão que os líderes exercem nas decisões são as bandeiras que escolheu para defender.

Como os mecanismos do Legislativo brasileiro são pensados a partir de cálculos proporcionais de representação partidária, o artigo 35 funciona como um

³¹ Nas eleições de 2002, apenas 14,62% dos votos do PT foram na legenda. O desempenho dos tucanos foi ainda menor. Conquistaram só 9,41% do total de votos em apontamentos exclusivos à legenda em 2002. No PMDB o voto de legenda caiu, em relação a 2002, de 6,07% para 5,44% em 2006. No PFL a queda foi de 5,69% para 5,64%.

³² Quando anunciou a mudança do nome da partido, em março, o então presidente da legenda - Jorge Bornhausen - afirmou: *Vamos ser democratas, só democratas, sem a palavra partido*. Agência Brasil, 17 de março.

³³ Lei 9.096/95, artigo 24.

freio para evitar a propagação de free riders,³⁴ candidatos avulso, sem a experimentação mínima da vida partidária da legenda pela qual pretende concorrer. Assim, a medida é um incentivo à coesão partidária. Antes da decisão 22.526, de maio de 2007, do Tribunal Superior Eleitoral, o artigo 44 da Resolução 19.406 do TSE era o único dispositivo que determinava sanção para migrações partidárias. A regra pune o parlamentar que deixar o partido pelo qual foi eleito com a perda de postos de destaque dentro do parlamento.

Perderá automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.³⁵

Como a lei de 1995 não resolvia, apesar de detalhada, todas as incongruências legais do campo da disputa eleitoral e exercício de mandatos, algumas arestas são aparadas no decorrer do tempo. Destaque para a Resolução 34, de 2005, que alterou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Apesar de a lei eleitoral prever perda de cargo no interior das comissões e mesas diretoras em caso de troca de partido, a regra não estabelecia prazo anterior à diplomação para registro oficial da formação das bancadas partidárias. Com isso, antes de 2005, as bancadas infladas artificialmente com trocas ocorridas depois das eleições e antes da diplomação, período de aproximadamente dois meses, eram constituídas com base no princípio da proporcionalidade e alterou os artigos 8,12,23,25,26,27,28,40 e 232 em 23 de novembro de 2005.

As vagas de cada partido em bloco parlamentar na composição da Mesa serão definidas com base no número de

³⁴ O partido-carona, apontamento de Olson, inspirado na definição dos economistas sobre atores que agem no mercado sem vinculação com normas institucionais, fica livre para comportar-se como tal. Logo na largada da competição eleitoral, a partido baldeação não tem expectativa de auferir resultados eleitorais próprios e apropria-se do capital eleitoral de líderes personalistas que precisam de um partido para superar o monopólio da ação política constituído juridicamente como terreno próprio das legendas. OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*, 1999

³⁵ Lei 9.096 de 1995, artigo 26.

candidatos eleitos conforme o resultado final das eleições desconsideradas as mudanças de filiação partidária posteriores a esse ato. O deputado que se desvincular de sua bancada perde automaticamente o direito à vaga que ocupava em razão dela.³⁶

Na Câmara dos Deputados, alcançar cargos em comissões permanentes ou provisórias ou indicações para a Mesa Diretora³⁷ pode funcionar como um atalho para a ascensão política de um parlamentar. Apesar de as funções destacadas geralmente serem privilégio de deputados do alto clero³⁸, parlamentares novatos também podem chegar às comissões e encontrar espaço para atuarem de forma mais independente em relação aos líderes partidários.

Conclusão

Depois do fim do bipartidarismo, em 1979, o Brasil iniciou processo de reestruturação de seu sistema partidário, interrompido pelo período autoritário. Com a liberalização para que partidos recém-criados disputassem eleições, um grande número de legendas despontou no cenário brasileiro. Até 1994, as legendas não precisavam de registro definitivo para concorrer. Apesar de a legislação ser bem detalhada, antes da lei de 1996 havia espaço para a participação irrestrita dos partidos. Isso permitiu que parlamentares de partidos que não cumpriam exigências como a de desempenho eleitoral, vide exemplo do PT, PDT e PTB nas eleições de 1982 que conseguiram diplomar parlamentares sem chegar à marca de

³⁶ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Resolução 34, de 2005.

³⁷ As indicações para a eleição da Mesa Diretora obedecem ao critério da proporcionalidade de cadeiras conquistadas. Até o início deste ano, as reviravoltas da representação partidária contavam para a disputa do órgão. Agora, o número é analisado a partir do resultado das eleições. Tanto para as 20 comissões permanentes da Câmara como para a Mesa, a indicação é feita pelos líderes. Nas comissões, o critério de distribuição de cargos é o mesmo. A presidência é escolhida por votação entre os membros do órgão, a relatoria também. O mandato é dos integrantes da Mesa é de dois anos.

³⁸ O termo remete ao Antigo Regime francês, em que o Primeiro Estado referia-se ao clero, o Segundo Estado, a nobreza e o restante da população eram o Terceiro Estado. O Primeiro Estado era dividido entre Alto Clero e Baixo Clero. Entre os membros do Alto Clero estavam os bispos, abades e cônegos, vindos de famílias da nobreza. Os que compunham o Baixo Clero eram os sacerdotes pobres. O termo foi incorporado no jargão político para designar parlamentares com pouco prestígio.

5% dos votos. O resultado de tamanha permissibilidade foi a ampliação do número de partidos. De 1983 a 1994, 68 partidos já haviam concorrido a cargos públicos.

A fidelidade partidária - exigência do período militar - foi abolida com a Emenda Constitucional 25, de 1985. A liberdade para a troca de partido permitiu a consolidação de determinadas legendas, a exemplo do antigo PFL e do PSDB. Com a constituição de 1988, os partidos adquirem caráter nacional. O status jurídico também muda. Os partidos deixam de ser entidades de direito público e passam a ser consideradas órgão privado. Com isso, a organização interna dos partidos é de absoluta responsabilidade da legenda. Salvo aspectos do estatuto mencionados por regras burocráticas de estruturação de entidades civis organizadas mantidas na legislação, como a obrigação de manter uma sede em Brasília, as normas internas são determinadas pelos líderes partidários.

A lei de 1996 consolida a formação das regras para o sistema partidário brasileiro. Entre as medidas mais importantes, pode ser destacada a inclusão da vontade dos eleitores no processo de criação de novo partido. Pelo menos 0,5% do eleitorado registrado nas últimas eleições da Câmara dos Deputados, somados votos nulos e brancos, deveria expressar-se favorável à criação de uma nova legenda para que a Justiça Eleitoral concedesse registro. A lei de 1996 também evoluiu para garantir a coesão das legendas ao exigir que o candidato tenha pelo menos um ano de filiação antes de lançar-se à disputa por um cargo público. Antes a regra determinava seis meses de ligação com o partido.

Mudança importante para a consolidação dos partidos só foi instituída no Regimento Interno da Câmara dos Deputados em novembro de 2005. Antes da resolução 34, a migração partidária favorecia o crescimento artificial de bancadas com o objetivo de conquistar cargos importantes em comissões e na Mesa Diretora. A representatividade era considerada no momento da diplomação, período que muitos já haviam trocado de partido. Com isso, a Câmara não refletia a correlação

de forças determinada pelas urnas.

Capítulo 3

Dança das cadeiras na 52ª Legislatura

A migração partidária durante a execução dos mandatos é vista, muitas vezes, como caso isolado em que a maioria dos observadores do jogo democrático avaliam a correlação de forças do sistema e o deslocamento de poder oriundo da atração ou afastamento de um parlamentar. Juntos, porém, essas movimentações fornecem retrato detalhado das relações do Legislativo com o Executivo e qualificam também o perfil do governo. Foram tabuladas aqui informações sobre as migrações partidárias da legislatura 52 com especial ênfase aos partidos que mais absorveram parlamentares e ao período das trocas. O critério tem o objetivo de encontrar padrão nas trocas. Consideramos movimentações qualquer entrada, saída ou exercício do mandato descolado de um partido. Ou seja, quando o parlamentar deixa uma legenda para atuar sem partido na Câmara é contado como movimentação.

Outros itens que não poderiam ficar de fora da análise são: o padrão migratório do governo anterior, as movimentações por estado, pois os regionalismos são importante fator explicador para as trocas e o comparativo das bancadas iniciais e finais dos partidos. O mandato zumbi, modalidade recorrente na legislatura do primeiro mandato de Lula, também será observado. A atuação parlamentar descolada de vínculos partidários foi ampliada no último ano do primeiro governo, pois depois de sucessivos escândalos, muitos deputados federais ficaram sem partido e não se apressaram para encontrar novas legendas. A Legislatura 52 também foi marcada por desencontro entre líderes e parlamentares, tornando mais solto o exercício da vida pública e o controle partidário de alguns representantes eleitos por partidos nanicos. As singularidades da legislatura também produziram outra distorção: a eleição de Severino Cavalcanti – PP-PE. O

líder do PP foi alçado ao cargo de presidente da Câmara dos Deputados depois de revolta do baixo clero. O episódio demonstrou que os líderes partidários não têm total controle de suas bancadas e pode ser citado como questionamento para a suposta disciplina encontrada quando a Casa é numericamente avaliada, tendo como referencial apenas o resultado das votações em relação às determinações da cúpula partidária.

FH e Lula: mais do mesmo?

O fenômeno da migração partidária, depois da redemocratização, teve início no terceiro ano da primeira legislatura pós-regime militar. Com a Emenda Constitucional 25, de 1985, aboliu-se o instituto da fidelidade partidária e as legendas que tiveram o registro cassado ou indeferido puderam se reorganizar ampliando assim o sistema até então bipartidário. Em 1980, a troca dos parlamentares eleitos pelo MDB e Arena para PMDB, PDS, PP, PDT, PTB e PT só foi possível porque esses partidos eram recém-fundados e um mecanismo legal permitia isso. A Lei 6.978 de 1982 também abriu exceção aos parlamentares filiados a partidos que se fundissem a exemplo do que aconteceu com o PMDB e o PP. Os insatisfeitos com a fusão poderiam buscar outro partido. Ainda assim, nos anos de 1983 e 1984 não foram registrados nenhuma mudança de partido. Mas o advento da Emenda Constitucional 25 teve reflexo imediato na Casa.

Em 1985, 117 parlamentares mudaram de partido. No último ano da legislatura, outros 51 migraram.

A criação do PFL foi a principal causa do grande trânsito entre legendas, no período. O partido, que atualmente é chamada de Democratas, recebeu grande parte dos membros do PDS quando esse se dissolveu. O PMDB também recebeu muitas adesões do PDS até 1986.¹ Na legislatura seguinte, um número menor de

¹ NICOLAU, J. Multipartidarismo e democracia, 1996: 68-70.

deputados trocou de partido, mas transitaram mais pelas legendas. A fundação do PSDB explica, em parte, essas movimentações. O partido ganhou muitos parlamentares do PMDB e do PFL. O quadro da evolução das migrações partidárias na Câmara dos Deputados mostra que o primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva foi o período de maior volatilidade do Congresso brasileiro. Durante os quatro anos do mandato, 285 movimentações entre as legendas foram registradas. Fenômeno semelhante ao da legislatura do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a 1999/2003, que assistiu a 281 trocas.

A migração partidária na Câmara dos Deputados é uma constante na vida parlamentar desde a redemocratização. Independentemente do partido do governo, volumosas trocas ocorreram durante o mandato de todos os presidentes que ocuparam o Executivo nacional. - ver tabela 1.

Tabela 1

Evolução das migrações partidárias na Câmara dos Deputados

Legislatura	1983 a 1987	1987 a 1991	1991 a 1995	1995 a 1999	1999 a 2003	2003 a 2007
Número de deputados	165	154	200	165	174	193
Movimentação	168	174	263	207	281	285

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

A Legislatura 1991/1995 ainda é a campeã quando o quesito é o número de deputados migrantes: 200, contra 193 do último mandato. O período, no entanto, foi marcado por forte instabilidade política incluindo o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello e o nascimento de ² legendas nanicas.

Ao compararmos o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso com o de Luiz Inácio Lula da Silva, é possível afirmar que existe continuidade com ligeira ampliação das trocas partidárias, mas com padrão distinto de migração. No primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso a movimentação foi

² De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, durante a era Collor, sete partidos foram fundados.

predominantemente governista, assim como no governo Lula. A diferença reside nos partidos que absorveram essas trocas. No governo Lula, os quatro principais partidos governistas receptores de parlamentares - PMDB, PL, PTB e PP - conquistaram 56 cadeiras a mais na comparação com o resultado da eleição de 2002, mas a bancada do PT, partido do governo, permaneceu imune a arregimentações da base governista. No caso do governo tucano, o PSDB foi parte atuante no processo de migração. A bancada eleita em 1994 passou de 63 parlamentares para 100 em outubro de 1997. No primeiro mandato de FH, PSDB e PFL foram as legendas que juntas mais absorveram parlamentares: 52. No primeiro governo Lula, o posto ficou com PMDB, PL, PTB e PP.

Tabela 2

Comparativo migrações FH e Lula

1º mandato presidencial	Bancada da eleição	Bancada final
PSDB	63	100
PT	91	81*

Número de outubro de 2006, fonte: Câmara dos Deputados.

Em vez de ter sua bancada ampliada, o PT não conseguiu sequer manter o número de parlamentares conquistados na eleição. Com a saída de oito correligionários, insatisfeitos com decisões do partido no âmbito governamental, e outras saídas de deputados com tinham vínculo histórico com outras siglas, o PT terminou a legislatura com 10 parlamentares a menos do que a bancadas que saiu das urnas. O déficit não foi compensado, também, nas eleições seguintes. O partido não repetiu o número de 2002 e elegeu 83 deputados federais.

O PSDB de Fernando Henrique Cardoso não teve o mesmo comportamento quando era partido do governo. No primeiro mandato, a legenda terminou as eleições proporcionais de 1994 com 63 deputados federais. No penúltimo ano de governo, o partido já havia ganhado 37 parlamentares. A bancada foi praticamente mantida, pois o PSDB elegeu 99 deputados federais nas eleições de 1998.

No segundo mandato de FHC, a maioria das trocas ocorridas durante todo o ano de 1999 teve uma direção governista em 70% dos casos. Mas em 2001, 61% das mudanças ocorreram no sentido contrário: a impopularidade do governo e a expectativa de derrota da coalizão tucana levaram os deputados a procurar abrigo na oposição.

O governo Lula, apesar de iniciar os trabalhos com a maior bancada na Câmara, foi marcado por um intenso troca-troca partidário. Partidos que integravam a base do governo tucano passaram a apoiar o novo governo, criando assim, ambiente de instabilidade no interior das legendas. Só em 2003, 107 deputados deixaram os partidos pelos quais conquistaram o mandato. Como alguns mudaram mais de uma vez, foram registradas 131 movimentações. Das 285 trocas que envolveram 193 deputados, 70 desses parlamentares mudaram de partido pelo menos duas vezes.

Em artigo recente, Melo e Miranda³ analisam o comportamento da Câmara dos Deputados no governo Luiz Inácio Lula da Silva e concluem que o jogo foi *embaralhado* nos últimos quatro anos.

Os estudiosos apontam três clivagens distintas no interior da Câmara: 1- Situação/oposição, 2- Esquerda/Centro/Direita, 3- fronteira partidária. A terceira é indicada como a mais fraca das clivagens. O argumento usado para sustentar tal afirmação tem base nos números de migração. Melo e Miranda ressaltam, no entanto que a legislatura 52 mudou a feição da terceira clivagem.

Até o governo FHC as demais clivagens andavam juntas. À situação correspondia a uma aliança de centro-direita e à oposição um bloco de esquerda. No governo Lula, as cartas foram embaralhadas e a correspondência acima não mais se verifica. No governo FHC, PFL, PSDB, PMDB, PTB e PPB encaminhavam juntos a maioria das votações, contrapondo-se ao PT e ao PDT. Em 2003, PTB, PMDB e PP já não votam mais com PSDB e PFL, mas com PT, PDT e PSB. Dados mostram que em 2004 o PDT inicia processo de afastamento

³ MELO & MIRANDA. Migrações e partidos no governo Lula, 2007.

a esquerda – o encaminhamento convergente cai de 97% para 71% – movimento que se completa em 2005, ano em que o partido alinha-se em mais de 60% das votações ao PFL e ao PSDB e apenas 34% das vezes ao PT.⁴

Podemos acrescentar a esse cenário o PPS. O partido iniciou o primeiro mandato do governo Lula como aliado do governo. Agora, engrossa fileiras com o PSDB. Tucanos e Democratas, ou ex-pefelistas, continuam formando o grande bloco de oposição como partido parlamentar. Mas no plano eleitoral, a coligação mal sucedida nas eleições de 2006 afastou as legendas. O PMDB saiu rachado do divórcio institucional com o PSDB, depois do fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Alguns grandes líderes da legenda continuam flertando com os tucanos. O Executivo tem pagado alto preço para colar a legenda, que hoje tem a maior bancada na Câmara dos Deputados. O apoio incondicional do PMDB tem sido negociado com altos cargos e postos nos principais ministérios.

Migração por partido: emagrecimento, engorda e efeito sanfona

Não foi a toa que o PFL saiu das urnas cabisbaixo em 2006 e iniciou 2007 com o pedido de fidelidade partidária. Segurando bandeiras de uma direita distante do eleitorado, o partido amargou um fraco desempenho como oposição durante o primeiro governo Lula. A aliança com o PSDB, que parecia render alguns frutos apenas nos diretórios de São Paulo e mesmo assim só para disputas nacionais, minou parte do capital político do partido no interior do país.

Aos poucos, a bancada constituída em 2002 agonizava na Câmara. O resultado foi a nítida redução das cadeiras do partido. No entra e sai do PFL, 57 movimentações de filiação e desligamento foram registradas em quatro anos. As saídas predominaram: 41, contra 16 pedidos de filiação. Assim, de segunda maior bancada eleita em 2002, com 84 parlamentares, o PFL terminou a Legislatura

⁴ *Idem.*

2003/2007 em quarto, com 67 deputados.

Os tucanos também sentiram o peso da mão do Executivo no início da legislatura. Registraram menos prejuízos do que o PFL, mas assistiram a uma revogada de seus adversários. No fim da legislatura, os líderes do partido se entenderam com os líderes do governo, com o objetivo de engavetar algumas comissões parlamentares de inquérito, e no fim das contas, mesmo na oposição, o PSDB passou de quarta maior bancada a terceira em número de cadeiras. A disputa da presidência com o lançamento do ex-governador de São Paulo Geraldo Alckmin, que conseguiu levar a disputa para o segundo turno, foi decisiva para atrair adeptos para o PSDB. Já o PFL, que lançou o vice da chapa – o senador José Jorge–PE - saiu rachado, pois a maioria dos correligionários não queria a coligação nacional para não impedir os diretórios estaduais de fazer alianças com outros partidos.⁵ Do lado do governo, o PTB foi a partido que mais absorveu parlamentares. Pulou de uma bancada de 30 deputados para um grupo de 52. A maioria deles recrutados no início da legislatura, em uma campanha de filiação em massa amplamente debatida durante o escândalo de corrupção política no Congresso, em 2005, levantada pelo então deputado Roberto Jefferson-RJ, presidente do partido e denunciante do esquema do mensalão.⁶ Em fevereiro de 2003, 16 deputados já haviam migrado para o PTB.

Além do partido de Jefferson, legendas acusadas de envolvimento com o escândalo como o PL - atual PR - e o PP receberam muitos parlamentares no

⁵ A regra da verticalização obriga as coligações nas eleições estaduais a repetir as alianças partidárias feitas para a eleição presidencial. De acordo com a Lei 9.504/97, artigo 6º, os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de Estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.

⁶ Em entrevista publicada na edição do dia 6 de junho, no Caderno Brasil da Folha de São Paulo, Roberto Jefferson revela esquema de pagamento de mesadas de R\$ 30 mil e luvas de R\$ 1 milhão a parlamentares que ajudassem o governo nas votações ou migrassem para a base de apoio do governo, respectivamente.

decorrer da legislatura, inflando suas bancadas. O PT, por sua vez, manteve os índices estáveis das outras legislaturas e continuou como a legenda grande de menor movimentação partidária. Perdendo apenas para alguns nanicos de cunho fortemente ideológico ⁷ que não ultrapassam a marca dos 5% de representação na Câmara – ver tabela 3, movimentação por partidos.

Tabela 3 - Movimentação por partidos

Partido	Entradas	Saídas	Movimentação	Saldo
PFL	16	41	57	-25
PSDB	12	30	42	-18
PMDB	52	52	104	0
PT	2	12	14	-10
PTB	53	30	83	+23
PP	28	21	49	+7
PDT	13	13	26	0
PSB	26	21	47	+5
PPS	16	16	32	0
PCB	0	0	0	0
PCdoB	1	2	3	-1
PR	41	27	68	+14
PSOL	7	0	7	+7
PSTU	0	0	0	0
PTdoB	0	0	0	0
PTC	1	0	0	+1
PV	4	1	5	+3
PSC	12	7	19	+5
PHS	0	0	0	0
PMN	1	2	3	-1
PSL	3	4	7	-1
PCO	0	0	0	0
PSDC	0	1	1	-1
PAN	0	0	0	0
PRB	2	2	4	0
PTN	0	0	0	0
PRTB	0	0	0	0
PRONA	0	4	4	-4

Fonte: Dados obtidos do sistema de informações da Câmara dos Deputados

Apesar de ser o partido do presidente, o PT não se envolveu diretamente no processo de arregimentação política do Executivo. Recebeu dois parlamentares vindos de partidos relacionados com o governo – Miro Teixeira - PDT-RJ - e Lúcia

⁷ SARTORI, G. Partidos e sistemas partidários, 1985.

Braga - PMDB. Os dois entraram e saíram do partido.

O maior trânsito registrado no PT se deu após a intervenção dos líderes na votação da reforma da Previdência, em 2003. Três deputados que não aceitaram a orientação do governo para apoiar as reformas – Luciana Genro -RS-, Babá -PA- e João Fontes -SE – foram expulsos. Outros seis se desligaram do partido depois do episódio. Sete deles se uniram e, juntamente com a então senadora Heloísa Helena-AL, fundaram o Partido Socialismo e Liberdade-PSOL. O jovem partido que nem existia no início da legislatura concluiu os trabalhos na Câmara com uma bancada de sete parlamentares.

A lógica do troca-troca entre as legendas pode ser explicada pela política de portas abertas. Alguns partidos não têm problema em aceitar de volta um parlamentar desertor mesmo se este se desliga do partido mais de uma vez, como é o caso de Alceste Almeida -RR- com o PMDB. O partido é o que registra o mais intenso vai e volta na Legislatura 2003/2007.

Agenda parlamentar e calendário eleitoral

O trânsito das bancadas tem estreita relação com a agenda eleitoral brasileira. A fluidez dos blocos parlamentares segue o calendário. Graças à dispersão dos processos de escolha – o intervalo entre o debate de eleições proporcionais para as Assembleias e o Congresso e as majoritárias para presidente e governadores é de dois anos até as sucessões municipais – a migração partidária tem sido mais intensa no início e no meio das legislaturas, mas ocorre de forma ininterrupta no decorrer do mandato - ver tabela 4, migração e agenda política.

Tabela 4
Migração e agenda política

	2003	2004	2005	2006
Janeiro	44	0	3	4
Fevereiro	9	2	55	1
Março	5	0	4	0
Abril	6	1	2	0
Maio	8	2	7	1
Junho	4	0	5	0
Julho	6	2	6	0
Agosto	23	3	6	5
Setembro	10	0	21	1
Outubro	11	2	27	0
Novembro	2	1	2	3
Dezembro	9	5	1	0
TOTAL	137	21	139	15

Fonte: Sistema de informações parlamentares da Câmara dos Deputados

A movimentação é mais comum no primeiro e no terceiro ano de mandato, como podemos observar na tabela. No primeiro mês do governo Luiz Inácio Lula da Silva, 44 parlamentares deixaram seus partidos de origem. Em razão de uma recente mudança no regimento interno da Câmara dos Deputados, esse trânsito não se repetiu no início deste ano, quando o presidente assumiu o segundo mandato. Norma da Casa estabeleceu que a partir deste ano, a distribuição dos cargos na Mesa Diretora e nas comissões obedeceu ao tamanho das bancadas eleitas em outubro. Com isso, o PMDB, o PT, o PSDB e o PFL, que, pela ordem, elegeram mais deputados tiveram preferência no preenchimento das vagas disponíveis. A alteração no regimento não alcança, no entanto, a disputa interna pela liderança partidária, um dos principais motivos do entra-e-sai de parlamentares.

O levantamento dos movimentos partidários divididos por períodos da legislatura nos mostra quatro momentos específicos de intensa migração. O primeiro, no início da legislatura, pode ser atribuído aos acertos relacionados à colocação em comissões, recrutamento de bancada para formar representação e alcançar cargos na Mesa Diretora e arregimentação de parlamentares para

ampliação de bancadas.

No mesmo ano, em agosto de 2003, um novo entra-e-sai agitou a Câmara dos Deputados. A data coincide com a aprovação da Reforma da Previdência, discussão acalorada que tomou conta de diversos setores da sociedade. Grande parte dos 23 parlamentares que mudaram de partido durante a disputa do governo para aprovar, em primeiro turno, a reforma foram parar nas fileiras de partidos aliados ao Executivo. O partido do governo saiu ferida do embate porque perdeu líderes históricos que, inconformados com a posição do Executivo em promover reformas, deixou o partido e fundou uma nova legenda.

O ano de 2004, neutro na agenda política e eleitoral, seguiu calmo em relação às migrações. Fenômeno que não se repetiu em 2005. O ano já começou com a turbulência da disputa pela presidência da Casa, episódio em que o governo mostrou-se fragilizado e assistiu a uma revolta silenciosa do baixo clero contra as forças do governo e a coalizão dos partidos aliados. Em fevereiro de 2005, 55 deputados deixaram seus partidos e migraram para outros ou ficaram sem legendas, tocando um mandato zumbi na Câmara dos Deputados.

O motivo do alto trânsito registrado no período foi a ausência de um consenso entre os partidários da coalizão sobre o melhor nome para disputar a presidência da Casa. O PT indicou, contra a vontade de muitos parlamentares do partido, Luiz Eduardo Greenhalgh-SP, para disputar com Severino Cavalcanti -PP-PE-, o comando da Casa. Os petistas ainda tentaram uma candidatura paralela, mas falharam. A adesão do baixo clero ao pepistas enfraqueceu o governo.

Depois da derrota que deu a Severino Cavalcanti o comando da Casa, o governo reuniu forças para impedir a aprovação da Medida Provisória 232, a chamada *MP dos tributos*. A medida além de criar um redutor para o Imposto de Renda, também aumentou a tributação para os prestadores de serviços. O governo foi atendido, e a base trabalhou para rejeitar as mudanças. Em menos de um mês,

porém, o PP, partido de Severino, cobrou a fatura quando o presidente Lula elaborou sua reforma ministerial. O presidente da Câmara exigiu uma gorda fatia de cargos para sua legenda, atraindo assim novos quadros para o PP.

O quarto momento de grandes mudanças nos quadros da Câmara foi desencadeado nos meses de setembro e outubro de 2005. As trocas partidárias se deveram à exigência da legislação eleitoral. Devido ao prazo mínimo de filiação de um ano para se disputar eleição, 48 movimentações foram registradas nesse período.

Organização interna da Câmara dos Deputados e o mandato zumbi

Ao trocar de legenda um ocupante de um cargo de destaque dentro da Câmara dos Deputados pode calcular que a punição é menor do que os benefícios,⁸ como nas hipóteses:⁹

1. A reacomodação: o novo partido pode levar o parlamentar para uma comissão indicando-o para a vaga de outro correligionário ainda dentro do sistema proporcional de distribuição das vagas;
2. o parlamentar migra de um partido de oposição para um de situação e entra na lista das benesses do Executivo;
3. os mandatários acham mais vantajoso agir como um *deputado zumbi*¹⁰ do que se submeter constantemente ao mando dos líderes;
4. os parlamentares precisam se adequar as acordo partidários regionais para manter sua base.

No caso da primeira hipótese, é preciso levar em consideração o sistema de

⁸ Os *incentivos seletivos* funcionariam como instrumento de coação dos indivíduos através de punições ou como recompensa àqueles que conformassem seu comportamento ao interesse coletivo.

⁹ As hipóteses são calculadas de acordo com o sistema vigente. Como a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, em resposta à consulta do ex-PFL ainda é de caráter provisório, ou seja, ainda não foi votada pelo Supremo Tribunal Federal, vamos trabalhar com o cenário atual de permissão, ou não coação, às trocas partidárias.

¹⁰ O nome nasceu de bate-papo entre congressista e designa o parlamentar de partido que não alcançou 5% dos votos nas eleições proporcionais e, como consequência, não podem participar de comissões técnicas, temporárias e mistas, muito menos da tão disputada Comissão do Orçamento, sem falar nas comissões parlamentares de inquérito. Além disso, os deputados zumbis não estarão representados nos votos de liderança e terão apenas o plenário como espaço de atuação.

capitalização existente no meio político-partidário. Fatores externos afetam a correlação de forças determinada pelas urnas. Um parlamentar considerado baixo clero que migra de um partido A – em que possui cargo em comissão de média importância – pode chegar ao partido B com status de alto clero. Um exemplo disso foi a meteórica carreira da deputada Denise Frossard - PPS-RJ. De coadjuvante de um partido que no âmbito estadual não tem força política, a parlamentar conseguiu se *cacifar* como candidata ao governo do Rio. Se continuasse no PSDB, certamente Denise perderia a disputa para sair candidata da chapa para Eduardo Paes, tucano com mais força política no partido. Ao deixar o PSDB no tempo certo e se constituir como oposição branda ao governo Lula, Denise conquistou espaço batendo no governo durante a CPI dos Correios e ganhou visibilidade nacional. Apesar de não conquistar o governo do Rio, a ex-deputada reverteu placar que dava como certo um segundo turno do senador Marcelo Crivella contra o também senador, à época, Sérgio Cabral - PMDB.

O modo como o deputado se relaciona com a mídia, sua capacidade de construir alianças com outros parlamentares e a atuação como um líder extra-partidário podem ser formas de alcançar esse valor agregado para que ele deixe o partido sem se preocupar com a perda do cargo. Assim, o custo do movimento é pequeno, pois ao se consolidar como líder de nichos extra-partidários e com a exposição à mídia, o deputado consegue manter-se em diálogo com a base que o elegeu conservando-se assim sob os olhos do eleitorado. Pois um parlamentar com canais próprios de interlocução – seja a mídia ou por meio da ascendência que exerce sobre os colegas – torna-se também um garoto propaganda para as legendas. Assim, a perda do cargo não se constituiria como prejuízo permanente para um deputado com o perfil apresentado.

Na segunda hipótese, o movimento migratório pode ser explicado como um processo de arregimentação. A saída de uma legenda de oposição – em que já se

tem certo vínculo com o partido pelas funções em cargos de comissões – para um partido de situação é mediada por outro parlamentar de situação. O flerte com o governo vem acompanhado da esperança ou da promessa de benefícios em curto prazo. Em contrapartida, o parlamentar vai distanciar-se da base que o elegeu. Poderá manter a porção do eleitorado personalista,¹¹ mas calcula que com a ajuda dos benefícios que pode alcançar ao lado da situação vai ganhar novos apoiadores.

Mas as migrações, mesmo quando punidas a alto custo, não podem ser observadas somente como ações que visem à maximização dos benefícios. O convívio partidário é também, em muitos casos, a arena da discórdia. Muitas vezes, os verdadeiros *punidos* por gestos de infidelidade partidária são aqueles que deixam os partidos de origem para se dedicar a mandatos zumbis.¹² Abandonaram uma vida política agitada, em meio à efervescência institucional das comissões para viverem somente dos discursos no plenário e, geralmente, participando poucas vezes de votações nominais.¹³

As mudanças partidárias também têm forte ligação com o estado de atuação do mandatário. Partidos grandes, com líderes centralizados em capitais com grande

¹¹ Em seu trabalho sobre o governo representativo, 1995, Bernard Manin traça três momentos do modelo de representação democrática. Um deles é o que chama de *democracia de público*. Neste modelo, o eleitorado reage como uma platéia de teatro e elege seus preferidos de acordo com o desempenho comunicacional do político. Durante a campanha de 2002, as mudanças no formato da propaganda eleitoral do PT chamaram a atenção dos analistas de mídia. À época, chamou-se de PT cor-de-rosa a nova forma de comunicação que o líder Luiz Inácio Lula da Silva travou com o eleitorado. Como o voto de legenda do PT caiu durante a disputa, mas Lula foi eleito com grande vantagem, em relação ao candidato tucano José Serra, o eleitorado do presidente foi dividido entre os petistas - voto ideológico do PT - e os lulistas - admiradores de Lula. MANIN, B. *As metamorfoses do governo representativo*, 1995.

¹² João Fontes -SE, Babá - PA, Luciana Genro -RS - vagaram cinco meses pela Câmara antes de fundarem o Partido Socialismo e Liberdade em dezembro de 2003. O partido, no entanto, só obteve o registro definitivo em setembro de 2005.

¹³ Um pedido de verificação de votação, em caso de a minoria do Congresso rejeitar o voto dos líderes, só acontece com apoio de 6% dos parlamentares. Assim, mesmo a votação nominal só acontece se os líderes se empenharem para isso, por algum motivo estratégico. Geralmente, as votações nominais são impedidas, porque os partidos bloqueiam a possibilidade de as minorias usarem o voto para obstruir algum trabalho. Ou seja, por força regimental, os líderes dispõem de um arsenal significativo de recursos por meio dos quais controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares e com isso atuam em nome de suas bancadas.

relevância econômica tendem a ser mais fechados do que partidos com tradição satélite. O PT ou o PSDB de São Paulo, por exemplo, são diretórios que recebem e perdem poucos parlamentares ao longo das legislaturas. Os movimentos são calculados, também, em relação à manutenção ou mudança das lideranças locais. Se um deputado federal tem acordo político com determinado governador ou prefeito de sua região e base eleitoral, um desacordo desses governantes com o partido do parlamentar poderia levar o representante a deixar a legenda para não perder vínculos regionais e, como consequência, seu acesso à máquina pública local, garantidora do eleitorado.

Infidelidade por estado e os recordistas de trocas

Dos 27 estados, incluído o Distrito Federal, em apenas 11 unidades da federação os candidatos eleitos ou reeleitos alcançaram o quociente eleitoral. Foram sete na Bahia, cinco no Rio de Janeiro e em São Paulo, três em Pernambuco e no Rio Grande do Sul, dois no Ceará, no Pará, na Paraíba e no Paraná, e apenas um em Goiás e em Minas.

No Pará, os dois recordistas de votos não precisaram de coligação para ser reeleitos – ambos são do PMDB – Jader Barbalho, que recebeu 311.526 votos, e Wladimir Costa, que obteve 216.972 sufrágios. O quociente no estado foi de 184.439 eleitores. No Paraná, cujo quociente foi de 178.299 votos, o deputado reeleito Gustavo Fruet - PSDB - não precisaria de coligação para renovar o mandato. Ele obteve 210.674 votos. Outro candidato que alcançou o quociente foi o deputado Ratinho Júnior – PPS - filho do apresentador de TV Carlos Massa, o Ratinho, eleito com 205.286 votos. No Rio de Janeiro, dos cinco candidatos que alcançaram o quociente, três já eram deputados. Desses, apenas o deputado Rodrigo Maia – PFL- se reelegeu sem precisar de coligação.

No Rio Grande do Sul, a campeã de votos foi a jovem comunista Manuela

D'ávila, que obteve 271.939 votos, quando o quociente foi de 172.219. Apesar de filiada a um partido tradicional como o PCdoB, Manuela foi alçada, durante as eleições, como líder personalista. Antes mesmo da diplomação na Câmara dos Deputados, ganhou a alcunha de *musa do Congresso*. Os outros dois que alcançaram o quociente – ambos do PP – foram Luís Carlos Heinze - 205.734 - que renovou o mandato, e o novato José Otávio Germano - 195.822.

Em São Paulo, entre os recordistas de votos, cinco alcançaram o quociente eleitoral -290.784. Dentre estes, quatro se elegeram sem precisar de coligação; apenas o novato Emanuel – PSDB - precisou se coligar para alcançar o quociente. A novidade foi a eleição do apresentador de TV Clodovil Hernandez – PTC - com 493.951 votos. Com as sobra de votos, o PTC elegeu ainda o coronel da Polícia Militar, Paes de Lira, que obteve apenas 6.673 votos, mas acabou perdendo a vaga na recontagem de votos em São Paulo. Clodovil, por sua vez, já está filiado a outro partido, o PTB. Os dados são do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - Diap.

Os parlamentares Zequinha Marinho -PSC-PA- e Alceste Almeida -PTB-RR, com seis mudanças cada, são os deputados que mais trocaram de partido na Legislatura 2003/2007. Depois deles, aparecem João Mendes de Jesus -RJ, que terminou o mandato sem partido, e Enio Tatico -PTB-GO-, com cinco mudanças cada. Outros cinco trocaram quatro vezes: Lúcia Braga -PMDB-PB-, Carlos Willian -PTC-MG-, Lino Rossi -PP-MT-, Almir Moura -sem partido-RJ- e Pastor Amarildo -PSC-TO.

Desses, Apenas Zequinha Marinho e Carlos Willian conseguiram se reeleger. Dos 193 que mudaram de legenda, 110 concorreram sem sucesso a outros cargos ou não se candidataram, e outros seis não concluíram o mandato. Só 77 - 40% - conseguiram se reeleger em outubro de 2006.

A grande maioria dos parlamentares migrantes trocou legendas da oposição

por partidos da base aliada. Sessenta deputados trocaram o PFL e o PSDB por legendas da base aliada – PL, PTB, PP, PSB e PMDB - ao longo dos quatro anos. Somente 15 fizeram o trajeto inverso. Outros deputados, como Ana Alencar do PSDB do Tocantins, Joaquim Francisco, DEM de Pernambuco e Marcelo Guimarães Filho, DEM da Bahia, por exemplo, voltaram aos partidos pelos quais foram empossados após passagem pelos governistas PL e PTB.

Apesar de citarmos os regionalismos como importante fator nas migrações partidárias, não é possível atribuir aos partidos de capitais de grande peso econômico e social qualificação de maior institucionalização. A migração por estados varia sem um padrão detectável, em relação ao número de líderes, puxadores de votos ou partidos dominantes por região. Rio de Janeiro e São Paulo são bons exemplos dessas descontinuidades. Os dois estados das principais capitais brasileiras apresentam comportamento diferente em relação à migração de suas bancadas. Na movimentação partidária, o Rio de Janeiro é o estado com maior movimentação. Com bancada de 46 deputados, foram 43 trocas envolvendo 28 parlamentares do estado. São Paulo com bancada muito maior: 70 deputados, porém, registrou 22 movimentações. Os mineiros, apesar de possuírem bancada maior do que a do Rio – 53 contra 46- ficaram com o segundo lugar no ranking.

Ao compararmos estados menores, também detectamos a mesma descontinuidade. Enquanto o Amazonas registrou 100% de migrações, em relação ao tamanho de sua bancada, Sergipe e Mato Grosso do Sul viram apenas dois de seus deputados mudarem de partido, ver tabela 5, migrações por estado.

Tabela 5
Migrações por estado

Estado	Número de migrantes	Número de migrações	Bancada	Porcentagem de migrações em relação à bancada
Acre	4	6	8	75%
Alagoas	5	5	9	55,5%
Amapá	5	7	8	87,5%
Amazonas	4	8	8	100%
Bahia	11	14	39	35,9%
Ceará	11	15	22	68,18%
D. Federal	4	4	8	50%
Esp. Santo	4	6	10	60%
Goiás	6	10	17	58,8%
Maranhão	8	11	18	61,1%
Mato Grosso	3	5	8	62,5%
MG do Sul	2	3	8	37,5%
Minas Gerais	23	26	53	49%
Pará	4	7	17	41,1%
Paraíba	9	14	12	116,6%
Paraná	9	15	30	50%
Pernambuco	13	17	25	68%
Piauí	3	4	10	40%
Rio de Jan	28	43	46	93,4%
Rio Gr Norte	5	5	8	62,5%
Rio Gr Sul	2	3	31	9,6%
Rondônia	4	6	8	75%
Roraima	7	10	8	125%
Sta.Catarina	4	6	16	37,5%
São Paulo	19	22	70	31,4%
Sergipe	2	3	8	37,5
Tocantins	7	10	8	125%

Em termos proporcionais, porém, ninguém supera os tocantinenses. Sete parlamentares de uma bancada de 8 se revezaram na Câmara dos Deputados. Metade da bancada do Acre também mudou de partido.

Na outra ponta, chama a atenção o índice de fidelidade partidária dos representantes do Rio Grande do Sul. Entre os 38 deputados que exerceram o mandato pelo estado, apenas dois mudaram de legenda, com um resultado final de três movimentações. O deputado Júlio Redecker foi um dos 15 deputados a trocar a base governista pela oposição, no caso o PP pelo PSDB em maio de 2003. O segundo registro de migração diz respeito à deputada Luciana Genro que deixou o PT, ficou sem partido até fundar o PSOL.

Apesar de terem um dos recordistas no troca-troca, os paraenses também se destacaram entre os mais fiéis. Além de Zequinha Marinho, com seis mudanças em quatro anos, outros três deputados deixaram seus partidos de origem.

Política das portas abertas, justificativa das trocas

São diversas as razões apresentadas pelos deputados que mais trocaram de partido na última legislatura. Em quatro anos de vida pública, Carlos Willian - PTC-MG- já trocou de partido cinco vezes. O parlamentar admitiu que, enquanto não houver uma legislação que institua o financiamento público de campanha, continuará mudando de partido por uma questão de *sobrevivência*.

Sem o financiamento público, um candidato que não tem dinheiro, não tem condições de se reeleger. Enquanto não tem financiamento público de campanha, a gente fica nessa luta pela sobrevivência, na tentativa de conseguir espaço e de conseguir se eleger.¹⁴

O deputado foi eleito em 2002 pelo PST. Em janeiro de 2003, antes mesmo de tomar posse, trocou o pequeno partido, incorporado na época ao PL, pelo PSB. O

¹⁴ Portal do Congresso em Foco, outubro de 2006, depoimento do deputado Carlos Willian – PTC-MG

parlamentar conquistou fama e eleitorado graças a programa de rádio em Belo Horizonte. Iniciou sua carreira política como vereador, na capital. Ele afirma que a fusão do partido foi um dos fatores da sua mudança, mas revela que a idéia de participar de uma bancada evangélica pesou na troca de partido.

O presidente do partido fez a fusão com o PL e foi uma fusão sem conversar com os parlamentares, sem discussão dentro do partido, e o PL para mim não era a melhor opção, fui para o PSB porque tinha proposta de união dos candidatos evangélicos.¹⁵

Fundado em 1985 por integrantes do espólio da Arena - legenda de sustentação política ao regime militar, o PL se fundiu com o PTC e com o PSC. O PTC era a derivação do PRN que elegeu, em 1989, Fernando Collor para a Presidência da República. Depois das eleições de 2006, os partidos desencadearam uma série de fusões ou incorporações partidárias como artifício para escapar das restrições da cláusula de barreira. A regra impõe limitações às que não obtiveram ao menos 5% dos votos nacionais para deputado federal. Atualmente, só sete partidos superaram o índice. Depois da fusão, o conjunto de agremiações que deu origem ao novo partido deve redigir novo texto para o estatuto e definir novo nome e número da legenda.

Depois de deixar o extinto PTC, o parlamentar Carlos Willian ficou só sete meses no PSB. Em fevereiro de 2006, trocou novamente de partido. Foi para o PMDB onde chegou a ser um dos vice-líderes. No PSB havia um grupo articulando para apoiar Anthony Garotinho, mas Miguel Arraes não nos dava espaço no partido, não éramos ouvidos e fomos para o PSC. No entanto, o PSC não estava ganhando representação partidária e dentro desse mesmo projeto Garotinho nos filiamos ao PMDB. Lá dentro, conclui que para me eleger pelo partido ia precisar de uma quantidade muito grande de votos, então preferi ir para uma legenda menor para fazer coligações. Fui para o PTC para fazer coligações e conseguir voltar para a Câmara. Fizemos coligações com o Prona e o PSDC. Se estivesse em qualquer outro partido, não teria conseguido me reeleger.¹⁶

A interferência dos diretórios regionais é uma constante na vida dos

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

parlamentares que ganham mandatos com votos do interior. A eleição, muitas vezes, está ligada ao apoio das máquinas públicas municipais. Seguir as coligações ou acordos nacionais muitas vezes põe em risco os acertos locais, como argumenta o deputado Zequinha Marinho – PSC/PA. Em quatro anos, o parlamentar mudou de partido seis vezes. Esteve duas vezes no PSC e no PMDB, mas alcançou o mandato pelo PDT. O representante alega que as trocas partidárias têm origem em desentendimentos internos com líderes regionais do Pará.

Nós éramos quatro deputados estaduais e 12 prefeitos. Todos queriam apoiar um candidato ao governo, mas o presidente do partido queria apoiar o outro. Ficou valendo o voto do presidente. Não tinha condições de ficar em um partido assim.¹⁷

Zequinha diz que escolheu o PTB, em seguida, por ser *ideologicamente o mais próximo do PDT, afinal os dois partidos têm suas raízes no partido criado por Getúlio Vargas*. Como líder religioso e possuidor de base eleitoral ligada à igreja evangélica, afirma que precisou ingressar em partido de cunho espiritual para não entrar em confronto com seu eleitorado.

Sou evangélico e me chamaram para compor o PSC, para tentar unir os interesses da igreja. A bancada evangélica é formada por parlamentares de vários partidos, mas havia uma diferença entre o que o líder do partido queria e o que era interessante religiosamente falando. Por isso o Conselho Político da Igreja tentou montar o PSC para unir a igreja em torno de questões polêmicas, como a legalização do aborto.

João Mendes de Jesus -RJ- deixou o PDT em agosto de 2003 depois de receber do PSL a oferta da presidência do partido no Rio de Janeiro e de diretórios do partido no estado. Em fevereiro de 2005, o deputado voltou a trocar de partido. Nos registros da Câmara, sua filiação ao PL durou apenas três dias. O parlamentar argumentou que a saída relâmpago do partido foi por uma *questão de votação*.

O deputado federal Lino Rossi -PP-MT- foi reeleito pelo PSDB em 2002, mas deixou o partido em julho de 2004 para se juntar à base aliada do governo Lula.

¹⁷ *Idem*.

Entrou para o PSB e ficou cinco meses até migrar para o PP. Em 14 de fevereiro de 2006, teve a mais breve experiência partidária registrada pela Câmara dos Deputados na Legislatura 52: menos de 24 horas no PMDB, de acordo com o sistema de registro parlamentar do Congresso Nacional. Segundo a assessoria do deputado, Lino foi para o PMDB após receber uma promessa da direção nacional do partido de que assumiria o comando da legenda em Cuiabá. Mas o deputado desistiu da mudança e voltou ao PP depois de perceber que sofreria resistência dos peemedebistas mato-grossenses.

A composição das bancadas no início e no fim da legislatura mostra como a migração partidária distorce o processo de seleção eleitoral. Partidos pequenos que fizeram um ou dois parlamentares *desaparecem* no decorrer do mandato. Este é o caso, por exemplo, do PMN. O partido perdeu seu único parlamentar, mas continuava a ter sala de liderança na Câmara dos Deputados.¹⁸ Já o PP e o PTB quase dobraram suas bancadas, contrariando o resultado eleitoral. Com a ampliação artificial da bancada, os partidos se tornaram importante base de apoio para o Executivo. Dos partidos da base aliada, PP e PTB já perdiam em número de parlamentares para o PMDB.

A mudança das cadeiras no decorrer da legislatura indica também o deslocamento das forças no Congresso. O PP e o PTB que estavam sem rumo com o fim do governo tucano, do qual participavam, foram, aos poucos, encontrando espaço no governo Lula. Para atuar como bancada efetiva de apoio do governo, precisavam também de suporte numérico. Conseguiram e ampliaram seu poder de barganha com o Executivo. O PMDB, que no início da legislatura tinha bancada maior do que a do PT e terminou 2006 soberano na Casa. Na oposição, o PFL viu sua bancada minguar no decorrer do exercício. O PSB também foi centro de recepção de parlamentares governistas, diferentemente do PPS que deixou a base

¹⁸ JORNAL DO BRASIL. O PMN não é nanico. 12/2/2006.

do governo, mas atraiu deputados da oposição, por utilizar discurso contrário, mas moderado em relação ao governo.

Tabela 6
Bancada inicial e bancada final

Partido	Bancada no início da legislatura	Bancada no fim da legislatura
PT	91	81
PMDB	75	100
PSDB	70	75
PFL	84	67
PP	49	64
PTB	26	52
PSB	22	38
PDT	21	26
PL	26	*
PPS	15	19
PV	5	8
PCdoB	12	12
PSC	1	7
PSOL	O partido não existia	7
PRONA	6	*
PMN	1	0
PTC	Nenhum eleito	1
PHS	2	0
PSDC	1	*
PTdoB	Nenhum eleito	0
PAN	Nenhum eleito	0
PRB	O partido não existia	0
PRP	Nenhum eleito	0
PSL	1	*
PRTB	Nenhum eleito	*
PTN	Nenhum eleito	*

*Partidos ignorados pelo sistema de contagem da Câmara ou que se fundiram antes do término da Legislatura 2003/2007

Conclusão

O quadro da evolução das migrações partidárias – no período pós-redemocratização – mostra que o primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva foi o período de maior volatilidade do Congresso Brasileiro. Durante os quatro anos de mandato, 285 movimentações foram registradas. Só em 2003, 107 deputados deixaram seus partidos de origem. Como alguns mudaram mais de uma vez, foram registradas 131 movimentações. Das 285 mudanças que envolveram 193 deputados, 70 trocaram de partido pelo menos duas vezes. O resultado das eleições de 2006 mostrou, no entanto, que a intensidade da migração é inversamente proporcional ao nível de dependência dos parlamentares em relação ao partido. Os partidos elegeram 94% dos 513 parlamentares da Câmara. Só 6% contaram com capital eleitoral próprio. Apenas 32 candidatos dos 5.659 que concorreram a uma cadeira na Câmara conseguiram o número de votos necessários para atingir, sem o auxílio dos votos de legenda, o quociente eleitoral. Número menor do que foi alcançado em 2002, que registrou 33 parlamentares.

Capitaneando a oposição nos primeiros quatro anos do governo Lula, o PFL e o PSDB foram as legendas que mais perderam parlamentares para a base aliada: 60 ao todo. Por se tratar da legislatura em que a volatilidade apresentou-se mais pela mobilidade entre as legendas – parlamentares como Zequinha Marinho - PSC-PA - e Alceste Almeida – PTB-RR-mudaram seis vezes de partido, cada um, durante os quatro anos – o foco do levantamento será a movimentação, principalmente quando em massa. Além de o número de deputados migrantes ser um elemento importante para análise dos mecanismos institucionais que vinculam mandatos a partidos, as movimentações – número total que inclui as ações de mudanças por parte do mesmo parlamentar e a escolha do deputado de desfiliar-se e atuar sem

partido ¹⁹ - dão um aspecto mais geral sobre a volatilidade das bancadas.

Confirmando a tese de atração do Executivo, os opositores PFL -atual DEM- e PSDB foram as partidos que mais perderam parlamentares: 60 ao todo. O PFL, de líder em número de cadeiras nas eleições de 1998, foi o partido mais prejudicado no primeiro mandato do governo Lula. Os momentos mais intensos de migração coincidem com a agenda parlamentar e o calendário eleitoral. As transferências ocorreram, em grande número, no primeiro e no terceiro ano do mandato. No primeiro mês do governo Lula, 44 parlamentares deixaram suas partidos de origem. Levantamento mostra que a Legislatura 52 foi marcada por quatro principais momentos de migração.

O primeiro diz respeito à divisão dos cargos nas comissões, recrutamento da bancada para formar representação e arregimentação de parlamentares para ampliação das bancadas. Ainda no primeiro ano de mandato, a pressão do Executivo para alcançar maioria e conseguir votar a Reforma da Previdência acarretou na troca de 23 parlamentares. A maioria partiu para a base aliada. O único fenômeno contrário foi a crise que a votação da reforma desencadeou no interior do PT. Sete petistas deixaram a partido por não concordar com a posição do governo sobre a reforma. Em vez de migrar para partidos de oposição, fundaram um novo partido: o PSOL.

No ano de 2004, não houve grande movimento migratório. Mas em 2005, o ano começou turbulento graças às eleições pela presidência da Casa. Enfraquecido por uma série de escândalos, o governo não conseguiu emplacar candidato e o baixo clero – representado por partidários de legenda com poucos votos – dominou a disputa. O resultado foi a eleição de Severino Cavalcanti -PP-PE- e a migração de 55 deputados.

O quarto momento de grandes mudanças nos quadros da Câmara foi

¹⁹ A Legislatura 52ª terminou com nove parlamentares sem partido.

desencadeado de setembro a outubro de 2005. As trocas se deveram à exigência da Justiça Eleitoral sobre o tempo mínimo de filiação. Se não migrassem até a data não poderiam concorrer no pleito de 2006 pelo novo partido. No fim da legislatura, o raio X das bancadas revelou que apesar de o governo ter sido o principal agente na atração de deputados para partidos da base aliada a legenda do presidente se constitui como a mais estável no período. Salvo a saída brusca dos parlamentares insatisfeitos com as decisões do presidente no início da legislatura, a bancada do PT permaneceu quase inalterada – passou de 91 a 96 – ao fim do mandato.

O PMDB, que vinha como base de apoio do antigo governo, comandado pelo PSDB que passou ao status de oposição, se realinhou e ao fim do governo Lula ampliou sua bancada de 75 para 100 e pulou de terceiro colocado para o primeiro lugar em número de parlamentares. O mesmo não aconteceu com o PFL. De segundo colocado – atrás somente do PT – passou a quarta bancada numérica. Ampliação sensível sofreu também o PP, ao ganhar a presidência da Câmara, pulou de 49 deputados para 64 ao fim da legislatura.

Considerações finais

Em todas as legislaturas exercidas no país desde 1985 a Câmara dos Deputados registra pelo menos 30% de migrações durante o período do mandato. O fluxo do trânsito segue o caminho do Executivo. O quadro da evolução das migrações partidárias na Câmara mostra que o primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva foi o período de maior volatilidade do Congresso Brasileiro, em comparação às cinco legislaturas passadas. O governo Lula, porém, apresenta padrão de migração diferente do registrado durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso. Enquanto o PSDB foi um dos principais partidos recebedores de parlamentares migrantes, o PT manteve-se imune às trocas partidárias na Câmara dos Deputados. O partido terminou a legislatura menor do que entrou. Perdeu 10 parlamentares e não recuperou durante o mandato.

O fenômeno migratório durante o governo Lula seguiu, mesmo assim, com números absurdos. Alguns deputados mudaram até seis vezes de partido durante a 52ª Legislatura. Tomando o número absoluto de deputados envolvidos na troca, a Legislatura de 1991/1995 ainda é a que obteve maior trânsito: 200 trocas contra 193 do governo Lula.

A instabilidade das bancadas registrada no período 2003/2007 pode ser explicada pelo corte de continuidade acarretado pelo fim de oito anos de governo PDDB. Os tucanos não fizeream sucessor e o Congresso precisou se rearranjar com o novo governo, antes oposição. O PMDB e o PTB, que integravam a base de sustentação do antigo governo, precisaram aderir ao governo petista. Apesar de o PT ter feito a maior bancada em 2002, o Executivo formou ao decorrer de mandato as mais diversas alianças para garantir uma ampla coalizão e não sofrer os impactos da oposição do PSDB/PFL.

O PFL, de maior bancada em 1992, amargou uma oposição quase solitária. Propôs reformulação interna e iniciou a Legislatura 53 de nome novo: Democratas,

partido DEM. O PMDB - mesmo com segregação interna que dividia o partido entre governistas e não governistas - não teve problemas ao ingressar no governo. Ampliou sua bancada de 75 para 100, atraindo parlamentares da oposição, especialmente de partidos menores não alinhados. Como exemplo, citaremos o PPS. O partido, governista ao início do mandato, rompeu com o Executivo e foi para as fileiras do que chamaremos de oposição branda. Não atuaram de forma incisiva como o PFL e o PSDB, pois seus recursos de contra-ofensiva, como o poder de veto, não se comparavam aos pefelistas e tucanos. No meio da legislatura a partido perdeu muitos integrantes, mas se recuperou no último ano, atraindo parlamentares.

De uma forma geral, as migrações da Legislatura 52^o foram marcadas por quatro momentos. O primeiro chamaremos de movimento de migração. Quando o novo governo assumiu houve uma corrida para as legendas da base. Alguns meses depois, o Executivo se esforçou para votar matéria polêmica – a Reforma da Previdência. O resultado da busca de apoio para constituir maioria foi outra debandada. No ano de 2004, as bancadas permanecem estáveis. Mas em fevereiro de 2005 a Casa foi remexida graças às eleições para a presidência da Câmara e, conseqüentemente, a nova formação da Mesa Diretora. No mesmo ano, em meados de agosto e setembro, o calendário eleitoral propiciou outro movimento. A Justiça Eleitoral determina que os candidatos às eleições, no caso a de 2006, devem estar filiados na nova partido por pelo menos um ano antes do pleito.

Até hoje, os movimentos migratórios não são punidos com a perda do mandato. O Tribunal Superior Eleitoral decidiu, em maio deste ano, que o mandato pertence ao partido. Mas a resolução da Corte não foi o suficiente para coibir as trocas.

Antes disso, mudança no Regimento Interno da Câmara foi de primordial importância para reduzir os incentivos à arregimentação partidária. No fim de 2005,

resolução estabeleceu que as vagas das comissões e de cargos da Mesa Diretora seriam divididas por base na proporcionalidade da bancada constituída depois das eleições e não no dia da diplomação, como ocorria. Com a medida, o artificial das bancadas deixou de servir como forma de alcançar cargos importantes na Casa. Mesmo assim, o peso numérico dos grupos partidários faz diferença nas negociações com o Executivo diante de votações de matéria de interesse do governo.

As migrações são patrocinadas pelo interesse individual dos parlamentares. Apesar de o sistema proteger a Casa da atuação independente dos deputados, ao vincular as decisões a escolhas majoritárias dos grupos partidários, existe um mercado paralelo no interior das decisões legislativas que permite aos parlamentares, ditos independentes, atuarem desvinculados de partidos sem ônus político.

A independência partidária está diretamente associada ao voto personalista. Números das eleições da Câmara dos Deputados mostram que voto de legenda ainda é usado em pequena escala no Brasil. Na primeira eleição do período de redemocratização, em 1986, foram 28,1% de votos brancos e nulos e 13,9% de votos na legenda. A preferência por anular o voto ou deixá-lo em branco aumentou em 1990, quando chegou a 43,7% e o em legenda foi 18,3% do total. Na eleição seguinte, em 1994, a diferença foi maior: 41,7% anularam o voto enquanto 8,3% escolheram votar no partido.

Em 2002, só 9,9% dos eleitores votaram na legenda e 7,6% em branco ou nulo. Foram 84 milhões de votos para deputados federais contra apenas 9 milhões de votos na legenda para a Câmara. Nas eleições para as Assembléias Legislativas, os eleitores deram 79,5 milhões de votos para candidatos nominais e apenas 13,8 milhões de votos para os partidos.

O personalismo da democracia brasileira não pode ser explicado somente

pelo viés da cultura política. Está embutido no modo de escolha de representantes elementos que favorecem o culto da personalidade em detrimento das bandeiras partidárias. Das fotos dos candidatos nas urnas eletrônicas até o sistema de lista aberta para selecionar o grupo que vai distribuir os votos totais do partido para a distribuição das cadeiras nas eleições proporcionais, a personalidade do candidato é destacada.

O fator financeiro – os candidatos organizam e custeiam as campanhas – e a estratégia pessoal de promoção fazem com que o parlamentar sinta-se proprietário de seu mandato quando ingressa em uma casa legislativa. A Justiça Eleitoral tenta, agora, vincular o mandato ao partido, mas até mesmo a essência jurídica híbrida das legendas é um entrave. Depois da Constituição de 1988, os partidos mudaram de status jurídico. Passaram de entidades de direito público para entidades de direito privado. Na prática, ganharam autonomia e se desvincularam legalmente da estrutura do Estado. Tornaram-se imunes à intervenções governamentais em sua organização interna.

Para assumirem o monopólio da delegação das ações políticas, na forma das candidaturas, no entanto, deveriam registrar seus estatutos na Justiça Eleitoral. A partir disso, tornam-se monstros híbridos, meio autônomos, meio governo. Desta forma, a própria natureza jurídica dos partidos abre espaço para questionamento sobre a propriedade do mandato.

A fragmentação do sistema partidário surge como meio e consequência da liberdade associativa e do trânsito entre as legendas. A sobrevivência de alguns partidos nanicos no sistema partidário é nociva quando esses partidos tornam-se legendas baldeação para líderes personalistas interessados em alugar uma agremiação.

Não se pretende afirmar aqui, porém, que a fragmentação partidária e o voto personalista constituem uma ameaça à qualidade da Democracia. Esses

fatores impedem a consolidação de instituições e o desenvolvimento do arranjo formal existente. Como consequência, transfere poder ao Executivo que utiliza, muitas vezes, força material com a oferta de bens públicos para arregimentação individual ou de grupo partidário específico para fazer valer suas vontades enquanto governo vigente.

Na prática da arregimentação parlamentar financiada pelo Executivo, sim, apontamos risco ao exercício democrático. Pois a influência do governo na proporcionalidade partidária definida pelas eleições perturba a distribuição com base na escolha democrática e é uma forma de *roubar*, no período pós-eleição, o voto dos representados. A dificuldade encontrada pelo Executivo em formar coalizão com o mínimo de afinidade programática ou ideológica propicia o espírito independente dos parlamentares. Internamente, o arranjo da Câmara dos Deputados é elaborado para que um parlamentar com mandato *zumbi* - como chamam aqueles que não têm ligação com bancadas partidárias com 5% ou mais do total de votos da Casa e por consequência direito de participação nas comissões - viva isolado politicamente durante o mandato e não tenha poder de expressão, pois até mesmo as proposições legislativas dependem dos grupos para sair das gavetas. O *zumbi*, impedido de atuar em matérias de interesse próprio pelo entrave organizacional da Casa, se limitaria a discursos no plenário. Mas, atualmente, não parece desvantajoso ser eleito como *zumbi*, pois é aberta a possibilidade de arranjos partidários no decorrer do mandato.

O personalismo político, no entanto, manifesta-se como reação à organização partidária pouco horizontalizada. Concentrar votos em nomes em vez de legendas é um efeito da constituição dos partidos brasileiros, formados sem capilaridade social. O voto nominal não pode ser analisado somente como expressão da cultura política, mas como falha dos partidos enquanto organizações sociais e como resistência encontrada pelos aspirantes a cargos públicos que

precisam ingressar nas legendas para romper o monopólio das ações políticas delegada às agremiações.

Usamos a palavra resistência para nomear o caráter centralizador existente no interior de algumas legendas em relação às lideranças partidárias. A autonomia da organização interna dos partidos aliada à falta de horizontalidade social da formação partidária transforma os líderes ou fundadores dos partidos em entidades máximas nas decisões sobre o rumo das legendas. Com isso, candidatos ou mandatários, muitas vezes, são reféns das decisões de caciques partidários. O preceito democrático - causa a que servem os partidos - não está presente no interior de muitas agremiações.

O argumento do personalismo como efeito e forma de resistência ao modelo de organização interna de partidos sem capilaridade ideológica pode ser confirmada pelo número de migrações e histórico de filiações dos parlamentares de cada partido. O Partido dos Trabalhadores torna-se objeto de primordial importância para a análise do comportamento partidário por ter enfrentado, na Legislatura 52, seu primeiro período como bancada do governo no Congresso. Apesar de o Executivo, comandado pelo presidente petista Luiz Inácio Lula da Silva, ter seguido a constante de atrair parlamentares para a base do governo, a bancada do PT permaneceu inabalável. Os poucos movimentos detectados durante os quatro anos de mandato se relacionam com disputas ideológicas, que acarretaram a debandada de sete parlamentares durante as discussões da Reforma da Previdência, da entrada e da saída do deputado Miro Teixeira, e do ingresso de dois peemedebistas. Em termos de estabilidade da bancada, o PT só perde para o Pcdob, que permaneceu inalterado. O PDT também teve menos movimentações, mas apresentava bancada menor que 30 deputados.

O histórico da biografia partidária da bancada petista de Legislatura 52 mostra que apenas 10 dos 91 parlamentares do PT pertenceram a outro partido,

considerando o sistema partidário pós 1985. Desses 10 é preciso excluir os cinco integrantes do Pcdob que iniciaram o período da redemocratização já filiados à partido comunista. Dos cinco restantes, quatro passaram por mais de dois partidos durante toda vida parlamentar. São eles o prefeito de Nova Iguaçu Lindberg Farias -Pcdob e PSTU-, o baiano Sérgio Barrada -PSDB da Bahia de 1992 até 1993-, Sigmaringa Seixas -ex-tucano e peemedebista - e o parlamentar do Acre Zico Bronzeado -PDS e PMN.

O problema da migração partidária não é um fenômeno que encontra explicação simplesmente nas falhas da legislação. O fator coesão, desejável às agremiações, limita a ação independente dos parlamentares e contribui para a institucionalização do sistema. A ausência de participação social no processo de criação da maioria das legendas brasileiras influenciou a padronização do personalismo como cultura política. A liberalização da ação dos partidos depois da reabertura teve o objetivo de estimular a criação de novo sistema partidário depois do longo processo de interrupção ocasionado pelo período militar.

A facilidade da ação política não significou, no entanto, formação de veículo de expressão de grupos com idéias comuns, porque não havia grau de organização suficiente para que as preferências e ideologias fossem canalizadas em forma de partidos.

Referências Bibliográficas

- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- ANASTASIA, Fátima. *Responsabilização por controle parlamentar*. Caxambu: Anpocs, Petrópolis, 2000.
- CAIN, Bruce, FERREJONH, John , FIORINA, Morris. *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Harvard: Harvard University: 1987.
- CAREY, John e SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 1995.
- CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. *Crise ou falência: partidos políticos ontem e hoje. O estudo da Política*. Brasília: Paralelo, 1998.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2005.
- DIAS, José Luciano de Mattos. Legislação eleitoral e padrões de competição político-partidária, em O. B. Lima Jr. (org.). *Sistema Eleitoral Brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.
- DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática comparada. Programa de Pós-Graduação de Ciência Política, 2001, mimeo.
- DINIZ, Simone. Migrações partidárias e o calendário eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 2000.
- DOWS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper, 1957.
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- _____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, vol. 45, n.2, 2002.
- KINZO, Maria D´Alva. O quadro partidário e a constituinte. In: *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Idesp, 1990.
- _____ e CARREIRÃO, Yan de Souza. Partidos políticos, preferências partidárias e decisão eleitoral no Brasil. *Dados*, vol. 7, número 1, Rio de Janeiro, 2004.
- KRAUSE, Silvana e SCHIMITT, Rogério (orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas – O segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- _____ e SANTOS, Fabiano G. M. O sistema proporcional no Brasil: lições de vida. In: *Sistema Eleitoral Brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Rio Fundo/Iuperj, 1991.
- MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- MAIR, Peter. *The West European party system*. Oxford: Oxford University, 2000.
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de*

Ciências Sociais, número 29 ano 10, 1995.

MARENCO DOS SANTOS, André. Partidos em carne e osso: votos e deputados nas eleições de 2002, 2003.

MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as cadeiras do lugar. migração partidária na Câmara dos Deputados*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

_____ e MIRANDA, Geralda Luiza. Migrações e partidos no governo Lula. ABCP, 2007.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: UnB, 1982.

NEPOMUCEMO, J. e PAIVA, Sebastião. A importância do instituto da fidelidade partidária na reforma política brasileira. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais* nº 11, 2005.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2006.

_____. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: M. V. BENEVIDES, VANNUCHI & KERCHE (org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

OLSON, Mancur. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

_____. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, volume 23, número 2, 2000.

PEDERSEN, Mogens. Electoral volatility in Western Europe. In: MAIR, P. (org.). *The West European party system*. Oxford: Oxford University, 1990.

PESSANHA, Charles *O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições Brasileiras*, 2002.

_____. *O uso da delegação legislativa no Brasil*, 1995.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade e instituições políticas. In: *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. São Paulo: Olympio, 1994.

_____. Partidos, ideologia e consolidação democrática. In: *A Democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

RIBEIRO, Fávila. *A Justiça Eleitoral e a democracia brasileira*. Fortaleza: Jurídica, 1996.

ROMA, Celso. Agenda, ideologia e coesão partidária na Câmara dos Deputados. Caxambu: Anpocs, 2006.

SANTOS, André Marengo dos. Partidos em carne e osso: votos e deputados nas eleições 2002. In: *Eleições e Partidos*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

SANTOS, Fabiano, Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, 2002

SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*. Brasília: UnB, 1996.

_____. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UnB, 1967 .

SCHMITTER, Philippe. Parties are not what they once were. In: DIAMOND & GUNTHER (org.), *Political parties and democracy*. Londres: The Johns Hopkins

University, 2001.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1997.

Documentos

Regimento Interno da Câmara dos Deputados. www.camara.gov.br acesso em 5/11/2006

Estatuto dos Democratas -DEM. www.tse.gov.br. Acesso em 27/6/2007

Artigo 52 da Emenda de 1969. www.mj.gov.br. acesso em 6/5/2007

Artigo 2 da Lei 5.682 de 1971. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Lei 6.767 de 1979. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Emenda Constitucional 25 de 1985. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Artigo 79 da lei 9.767 de 1988. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Artigo 17 da Constituição de 1988. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Lei 9.096 de 1995. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Lei 6.767 de 1996. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Decisão 22.526, Tribunal Superior Eleitoral, de 2007. www.tse.gov.br. acesso em 10/10/2007

Estatuto do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido dos Trabalhadores – PT. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Progressista -PP. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Democrático Trabalhista – PDT. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Socialista Brasileiro – PSB. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Popular Socialista – PPS. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Comunista Brasileiro – PCB. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Estatuto Partido Comunista do Brasil – Pcdob. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Republicano -ex-Partido Liberal- PL. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado – PSTU. www.tse.gov.br. Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Trabalhista do Brasil – PtdoB [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Trabalhista Cristão – PTC [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Verde – PV [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Social Cristão – PSC [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Humanista da Solidariedade – PHS [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido da Mobilização Nacional – PMN [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Social Liberal – PSL [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido da Causa Operária – PCO [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Estatuto do PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO – PSDC [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido dos Aposentados da Nação – PAN [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Partido Republicano Brasileiro – PRB [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Trabalhista Nacional – PTN [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Estatuto do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro – PRTB [.www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 6/5/2007

Quem mudou de partido na Câmara:

Ademir Camilo -PDT-MG- - reeleito

Trocou o PPS pelo PL em 15/02/2005

Trocou o PL pelo PDT em 04/10/2005

Agnaldo Muniz -PP-RO-

Trocou o PPS pelo PP em 11/02/2005

Airton Roveda -PPS-PR- - não reeleito

Trocou o PTB pelo PMDB em 21/10/2003

Trocou o PMDB pelo PTB em 14/02/2005

Trocou o PTB pelo PPS em 31/10/2005

Alberto Fraga -PFL-DF- - reeleito

Trocou o PMDB pelo PTB em 05/11/2003

Deixou o PTB em 22/03/2005

Filiou-se ao PFL em 11/07/2005

Alceste Almeida -PTB-RR- - acusado no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas. Será investigado pelo Ministério Público Federal. Não reeleito

Trocou o PL pelo PPS em 01/02/2003

Trocou o PPS pelo PMDB em 24/03/2003

Trocou o PMDB pelo PTB em 14/02/2005

Trocou o PTB pelo PMDB em 15/02/2005

Deixou o PMDB em 22/02/2005

Voltou para o PMDB em 28/02/2005

Trocou o PMDB pelo PTB em 03/10/2005

Alex Canziani -PTB-PR- - reeleito

Trocou o PSDB pelo PTB em 31/01/2003

Alexandre Santos -PMDB-RJ- - reeleito

Trocou o PSDB pelo PP em 05/08/2003

Trocou o PP pelo PMDB em 02/02/2005

Almerinda de Carvalho -PMDB-RJ- - acusada no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas. Será investigada pelo Ministério Público Federal. Não reeleita.

Trocou o PP pelo PSB em 31/01/2003

Trocou o PSB pelo PMDB em 25/08/2003

Almir Moura -sem partido-RJ- - acusado no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas. Investigado pelo Ministério Público Federal. Não reeleito

Trocou o PL pelo PMDB em 16/02/2005

Deixou o PMDB em 22/02/2005

Voltou para o PMDB em 21/06/2005

Trocou o PMDB pelo PFL em 06/10/2005

Deixou o PFL em 09/11/2006

Almir Sá -PL-RR- - não reeleito

Trocou o PP pelo PL em 24/06/2003

Álvaro Dias -PDT-RN- - não reeleito

Trocou o PMDB pelo PDT em 11/03/2003

Amauri Gasques -PL-SP- - acusado no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas. Será investigado pelo Ministério Público Federal. Não reeleito

Trocou o Prona pelo PL em 18/12/2003

Ana Alencar -PSDB-TO- - não reeleita

Trocou o PSDB pelo PL em 25/05/2005

Trocou o PL pelo PSDB em 30/01/2006

André Costa -PDT-RJ- - não reeleito

Trocou o PT pelo PDT em 30/08/2005

André Zacharow -PMDB-PR-

Trocou o PDT pelo PP em 03/02/2004

Trocou o PP pelo PSB em 14/02/2005

Trocou o PSB pelo PMDB em 21/09/2005

Antonio Cruz -PP-MS- - reeleito

Trocou o PMDB pelo PTB em 23/12/2002

Trocou o PTB pelo PP em 05/05/2005

Antonio Joaquim -PSDB-MA- - não reeleito

Trocou o PP pelo PTB em 14/02/2005

Trocou o PTB pelo PSDB em 10/10/2005

Aracely de Paula -PL-MG- - reeleito

Trocou o PFL pelo PL em 29/05/2003

Ariosto Holanda -PSB-CE- - reeleito

Trocou o PSDB pelo PSB em 12/07/2005

Armando Abílio -PTB-PB- - reeleito

Trocou o PSDB pelo PTB em 23/11/2006

Armando Monteiro Neto -PTB-PE- - reeleito

Trocou o PMDB pelo PTB em 14/05/2003

Arnon Bezerra -PTB-CE- - reeleito

Trocou o PSDB pelo PTB em 17/09/2003

Átila Lins -PMDB-AM- - reeleito

Trocou o PFL pelo PPS em 31/01/2003

Trocou o PPS pelo PMDB em 29/09/2005

B. Sá -PSB-PI- - não reeleito

Trocou o PSDB pelo PPS em 31/01/2003

Trocou o PPS pelo PSB em 11/07/2005

Babá -PSOL-PA- - não reeleito

Deixou o PT em 14/12/2003

Filiou-se ao PSOL em 04/10/2005

Barbosa Neto -PSB-GO- - não reeleito

Trocou o PMDB pelo PSB em 14/10/2003

Benedito de Lira -PP-AL-

Trocou o PTB pelo PP em 07/04/2003

Bernardo Ariston -PMDB-RJ- - reeleito

Trocou o PSB pelo PMDB em 27/08/2003

Cabo Júlio -PMDB-MG-

Trocou o PST pelo PSB em 31/01/2003

Trocou o PSB pelo PSC em 11/09/2003

Trocou o PSC pelo PMDB em 31/01/2005

Carlos Batata -PFL-PE- - não reeleito
Trocou o PSDB pelo PFL em 21/12/2005

Carlos Mota -PSB-MG- - não reeleito
Trocou o PL pelo PSB em 27/09/2005

Carlos Nader -PL-RJ-
Trocou o PFL pelo PL em 03/08/2004

Carlos Souza -PP-AM- - reeleito
Trocou o PL pelo PP em 19/05/2004

Carlos Willian -PTC-MG- - reeleito
Trocou o PST pelo PSB em 31/01/2003
Trocou o PSB pelo PSC em 16/09/2003
Trocou o PSC pelo PMDB em 02/02/2005
Trocou o PMDB pelo PTC em 10/01/2006*

Chico Alencar -PSOL-RJ- - reeleito
Trocou o PT pelo PSOL em 27/10/2005

Chico da Princesa -PL-PR- - reeleito
Trocou o PSDB pelo PL em 31/01/2003

Chico Sardelli -PV-SP- - não reeleito
Trocou o PFL pelo PV em 29/09/2005

Ciro Nogueira -PP-PI- - reeleito
Trocou o PFL pelo PP em 13/02/2004

Cleuber Carneiro -PTB-MG- - acusado no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas. Será investigado pelo MPF. Não reeleito
Trocou o PFL pelo PTB em 11/02/2005

Coriolano Sales -PFL-BA- - acusado no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas. Será investigado pelo MPF. Renunciou ao mandato em 15/08/06. Não reeleito
Trocou o PMDB pelo PFL em 31/01/2003

Coronel Alves -PL-AP- - acusado no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas. Será investigado pelo MPF. Não reeleito
Trocou o PSDB pelo PL 31/01/2003

Costa Ferreira -PSC-MA- - não reeleito
Trocou o PFL pelo PSC em 10/09/2003
Trocou o PSC pelo PMDB em 14/02/2005
Trocou o PMDB pelo PSC em 09/03/2005

Damião Feliciano -PP-PB- - reeleito
Trocou o PMDB pelo PP em 09/07/2004

Darci Coelho -PP-TO- - não reeleito
Trocou o PFL pelo PP em 11/02/2004

Davi Alcolumbre -PFL-AP- - reeleito
Trocou o PDT pelo PFL em 14/02/2005

Deley -PSC-RJ- - reeleito
Trocou o PV pelo PMDB em 02/02/2005
Trocou o PMDB pelo PSC em 05/10/2005

Delfim Netto -PMDB-SP- - não reeleito
Trocou o PP pelo PMDB em 19/09/2005

Dr. Francisco Gonçalves -PPS-MG- - não reeleito

Trocou o PDT pelo PTB em 29/01/2003

Trocou o PTB pelo PPS em 23/11/2005

Dr. Heleno -PSC-RJ-

Trocou o PSDB pelo PP em 07/08/2003

Trocou o PP pelo PMDB em 02/02/2005

Trocou o PMDB pelo PSC em 05/10/2005

Dr. Pinotti -PFL-SP- - reeleito

Trocou o PMDB pelo PFL em 07/10/2003

Edinho Montemor -PSB-SP- - reeleito

Trocou o PSB pelo PL em 14/02/2005

Trocou o PL pelo PSB em 20/09/2005

Edmar Moreira -PFL-MG- - reeleito

Trocou o PP pelo PL em 31/01/2003

Trocou o PL pelo PFL em 29/09/2005

Edmundo Galdino -PDT-TO-

Trocou o PSDB pelo PDT em 25/01/2006

Edson Ezequiel -PMDB-RJ-

Trocou o PSB pelo PMDB em 25/08/2003

Eduardo Cunha -PMDB-RJ- -

Trocou o PP pelo PMDB em 25/08/2003

Eduardo Paes -PSDB-RJ-

Trocou o PFL pelo PSDB em 03/06/2003

Elaine Costa -PTB-RJ-

Trocou o PDT pelo PTB em 31/01/2003

Enio Tatico -PTB-GO- - não reeleito

Trocou o PSC pelo PL em 30/01/2003

Trocou o PL pelo PTB em 31/01/2003

Trocou o PTB pelo PMDB em 13/02/2005

Trocou o PMDB pelo PL em 15/02/2005

Trocou o PL pelo PTB em 14/02/2006

Evandro Milhomen -PCdoB-AP-

Suplente foi efetivado no cargo após a cassação da deputada Janete Capiberibe - PSB-AP-. Em 2002, Millhomen não se reelegeu, mas garantiu uma vaga na suplência pelo PSB. No ano seguinte, no entanto, trocou o partido pelo PCdoB.

Félix Mendonça -PFL-BA- - reeleito

Trocou o PTB pelo PFL em 03/10/2003

Fernando Coruja -PPS-SC- - reeleito

Trocou o PDT pelo PPS em 21/08/2003

Fernando Estima -sem partido-SP-

Trocou o PPS pelo PL em 16/08/2005

Deixou o PPS em 18/10/2006

Fernando Gabeira -PV-RJ- - reeleito

Deixou o PT em 27/11/2003

Filiou-se ao PV em 01/02/2005

Fernando Lopes -PMDB-RJ- - reeleito

Trocou o PSB pelo PMDB em 08/09/2003

Feu Rosa -PP-ES- - inocentado no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas, mas com pedido de abertura de inquérito aceito pelo STF. Será investigado pelo Ministério Público Federal. Não reeleito
Deixou o PSDB em 03/07/2003
Filiou-se ao PP em 05/08/2003

Francisco Garcia -PP-AM-
Trocou o PFL pelo PPS em 31/01/2003
Trocou o PPS pelo PP em 05/06/2003

Fred Kohler -PMDB-RJ-
Trocou o PPS pelo PMDB em 08/02/2006

Gervásio Oliveira -PMDB-AP-
Trocou o PDT pelo PMDB em 15/02/2005
Deixou o PMDB em 22/02/2005
Voltou para o PMDB em 28/02/2005

Giacobo -PL-PR-
Trocou o PPS pelo PL em 17/06/2003

Gilberto Nascimento -PMDB-SP- -
Trocou o PSB pelo PMDB em 25/08/2003

Gonzaga Mota -PSDB-CE-
Trocou o PMDB pelo PSDB em 02/04/2003

Gorete Pereira -PL-CE-
Trocou o PFL pelo PL em 23/05/2004
Trocou o PL pelo PMDB em 12/02/2005
Deixou o PMDB em 22/02/2005
Voltou ao PMDB em 28/02/2005
Trocou o PMDB pelo PL em 15/04/2005

Gustavo Fruet -PSDB-PR-
Deixou o PMDB em 06/10/2004
Filiou-se ao PSDB em 10/02/2005

Hamilton Casara -PSDB-RO- - não reeleito
Trocou o PSDB pelo PSB em 17/12/2003
Trocou o PSB pelo PL em 23/12/2004
Trocou o PL pelo PSDB em 24/08/2005

Homero Barreto -PTB-TO-
Trocou o PFL pelo PTB em 30/01/2003

Iberê Ferreira -PSB-RN-
Trocou o PTB pelo PSB em 19/10/2005

IIdeu Araújo -PP-SP- -
Trocou o Prona pelo PP em 09/12/2003

Inaldo Leitão -PL-PB-
Deixou o PSDB em 02/07/2003
Filiou-se ao PL em 04/08/2003

Inocência Oliveira -PL-PE-
Trocou o PFL pelo PMDB em 10/02/2005
Trocou o PMDB pelo PL em 29/08/2005

Irineu Rodrigues -PPS-PR-

Trocou o PDT pelo PPS em 04/05/2006*

Ivan Ranzolin -PFL-SC-

Deixou o PP em 30/08/2005

Filou-se ao PFL em 22/09/2005

Ivan Valente -PSOL-SP-

Trocou o PT pelo PSOL em 04/10/2005

Jackson Barreto -PTB-SE- - reeleito

Trocou o PMN pelo PTB em 25/04/2003

Jaime Martins -PL-MG-

Trocou o PFL pelo PL em 01/02/2003

Jair Bolsonaro -PP-RJ- - reeleito

Trocou o PP pelo PTB em 09/01/2003

Trocou o PTB pelo PFL em 27/01/2005

Trocou o PFL pelo PP em 28/04/2005

Jair de Oliveira -PMDB-ES-

Trocou o PDT pelo PTB em 12/01/2005

Trocou o PTB pelo PMDB em 11/02/2005

Jefferson Campos -PTB-SP-

Trocou o PSB pelo PMDB em 27/08/2003

Trocou o PMDB pelo PTB em 29/09/2005

João Alfredo -PSOL-CE-

Trocou o PT pelo PSOL em 04/10/2005

João Batista -PP-SP-

Trocou o PFL pelo PP em 28/09/2005

João Carlos Bacelar -PL-BA-

Trocou o PFL pelo PL em 06/06/2005

João Fontes -PDT-SE-

Deixou o PT em 14/12/2003

Filou-se ao PDT em 10/02/2005

João Herrmann Neto -PDT-SP-

Trocou o PPS pelo PDT em 26/11/2004

João Leão -PP-BA-

Trocou o PP pelo PL em 31/01/2003

Trocou o PL pelo PP em 28/09/2005

João Magalhães -PMDB-MG-

Trocou o PMDB pelo PTB em 31/01/2003

Trocou o PTB pelo PMDB em 14/10/2003

João Mendes de Jesus -sem partido-RJ-

Trocou o PDT pelo PSL em 05/08/2003

Trocou o PSL pelo PL em 15/02/2005

Trocou o PL pelo PSL em 18/02/2005

Trocou o PSL pelo PSB em 02/09/2005

Deixou o PSB em 23/08/2006

João Paulo Gomes da Silva -PSB-MG-

Trocou o PL pelo PSB em 27/09/2005

João Tota -PP-AC-

Trocou o PP pelo PL em 01/10/2003

Trocou o PL pelo PP em 25/05/2005

Joaquim Francisco -PFL-PE-

Trocou o PFL pelo PTB em 14/05/2003

Trocou o PTB pelo PFL em 30/09/2005

Jonival Lucas Junior -PTB-BA-

Trocou o PMDB pelo PTB em 31/07/2003

Jorge Pinheiro -PL-DF-

Trocou o PMDB pelo PL em 31/01/2003

Jorge VI -PSC-AL-

Trocou o PSDB pelo PSC em 18/08/2005

José Carlos Araújo -PL-BA-

Trocou o PFL pelo PL em 25/05/2005

José Chaves -PTB-PE-

Trocou o PMDB pelo PTB em 14/05/2003

José Divino -sem partido-RJ-

Trocou o PMDB pelo PRB em 13/10/2005

Deixou o PRB em 01/08/2006

José Múcio Monteiro -PTB-PE-

Trocou o PSDB pelo PTB em 14/05/2003

José Santana de Vasconcellos -PL-MG-

Trocou o PFL pelo PL em 23/04/2003

Josias Quintal -PSB-RJ-

Trocou o PSB pelo PMDB em 28/08/2003

Trocou o PMDB pelo PSB em 10/10/2005

Jovair Arantes -PTB-GO- - reeleito

Trocou o PSDB pelo PTB em 07/08/2003

Juíza Denise Frossard -PPS-RJ-

Deixou o PSDB em 25/08/2004

Filiou-se ao PPS em 10/12/2004

Júlio Delgado -PSB-MG-

Trocou o PPS pelo PSB em 08/07/2005

Júlio Redecker -PSDB-RS-

Trocou o PP pelo PSDB em 07/05/2003

Júnior Betão -PL-AC-

Trocou o PPS pelo PL em 15/02/2005

Jurandir Boia -PDT-AL-

Trocou o PSB pelo PDT em 14/02/2005

Lavoisier Maia -PSB-RN-

Trocou o PFL pelo PSB em 18/03/2003

Leonardo Vilela -PSDB-GO-

Trocou o PP pelo PSDB em 17/11/2005

Lincoln Portela -PL-MG-

Trocou o PSL pelo PL em 01/02/2003

Lino Rossi -PP-MT-

Trocou o PSDB pelo PSB em 09/07/2004
Trocou o PSB pelo PP em 07/12/2004
Trocou o PP pelo PMDB em 14/02/2005
Trocou o PMDB pelo PP em 14/02/2005

Lúcia Braga -PMDB-PB-

Trocou o PTB pelo PMN em 01/02/2003
Trocou o PMN pelo PT em 15/10/2003
Trocou o PT pelo PMDB em 13/02/2005
Deixou o PMDB em 22/02/2005
Voltou ao PMDB em 28/02/2005

Luciana Genro -PSOL-RS-

Deixou o PT em 14/12/2003
Filiou-se ao PSOL em 04/10/2005

Luciano Castro -PL-RR-

Trocou o PFL pelo PL em 14/05/2003

Luciano Leitoa -PSB-MA- -

Trocou o PDT pelo PSB em 22/10/2003

Luiz Piauhyllino -PDT-PE-

Trocou o PSDB pelo PTB em 07/08/2003
Deixou o PTB em 29/10/2004
Filiou-se ao PDT em 15/12/2004

Lupércio Ramos -PMDB-AM-

Trocou o PL pelo PPS em 01/02/2003
Trocou o PPS pelo PMDB em 14/02/2005
Deixou o PMDB em 22/02/2005
Voltou ao PMDB em 28/02/2005

Maninha -PSOL-DF-

Trocou o PT pelo PSOL em 03/10/2005

Marcelo Guimarães Filho -PFL-BA-

Trocou o PFL pelo PL em 25/05/2005
Trocou o PL pelo PFL em 29/09/2005

Marcelo Teixeira -PSDB-CE-

Trocou o PMDB pelo PSDB em 11/10/2005

Marcondes Gadelha -PSB-PB-

Trocou o PFL pelo PTB em 24/07/2003
Trocou o PTB pelo PSB em 10/10/2005

Marcos Abramo -PP-SP-

Trocou o PFL pelo PP em 06/10/2005

Marcos de Jesus -sem partido-PE-

Trocou o PL pelo PFL em 28/09/2005
Deixou o PFL em 05/09/2006

Marcus Vicente -PTB-ES-

Trocou o PP pelo PTB em 11/03/2003

Maria Helena -PSB-RR-

Trocou o PST pelo PMDB em 31/01/2003
Trocou o PMDB pelo PPS em 17/09/2003

Trocou o PPS pelo PSB em 06/10/2005

Mário Assad Júnior -PSB-MG-

Trocou o PL pelo PSB em 28/09/2005

Maurício Quintella Lessa -PDT-AL-

Trocou o PSB pelo PDT em 10/10/2005

Maurício Rabelo -PL-TO-

Trocou o PTB pelo PL em 31/01/2003

Miguel de Souza -PL-RO- - não reeleito

Trocou o PFL pelo PL em 30/01/2003

Milton Barbosa -PSC-BA-

Trocou o PFL pelo PSC em 20/09/2005

Milton Monti -PL-SP- - reeleito

Trocou o PMDB pelo PL em 30/01/2003

Miro Teixeira -PDT-RJ- - reeleito

Trocou o PDT pelo PPS em 13/04/2004

Trocou o PPS pelo PT em 14/02/2005

Trocou o PT pelo PDT em 28/09/2005

Múcio Sá -PSB-RN-

Trocou o PTB pelo PSB em 04/12/2003

Nelson Bornier -PMDB-RJ-

Trocou o PL pelo PSB em 31/01/2003

Trocou o PSB pelo PMDB em 25/08/2003

Nelson Trad -PMDB-MS-

Trocou o PTB pelo PMDB em 10/04/2003

Neuton Lima -PTB-SP-

Trocou o PFL pelo PTB em 31/01/2003

Odílio Balbinotti -PMDB-PR-

Trocou o PSDB pelo PMDB em 31/01/2003

Orlando Fantazzini -PSOL-SP-

Trocou o PT pelo PSOL em 05/10/2005

Osmânio Pereira -PTB-MG-

Trocou o PSDB pelo PTB em 07/08/2003

Deixou o PTB em 07/07/2005

Voltou a filiar-se ao PTB em 22/09/2005

Paes Landim -PTB-PI-

Trocou o PFL pelo PTB em 14/02/2004

Pastor Amarildo -PSC-TO-

Trocou o PP pelo PSB em 31/01/2003

Trocou o PSB pelo PSC em 16/09/2003

Trocou o PSC pelo PMDB em 02/02/2005

Trocou o PMDB pelo PSC em 10/08/2005

Pastor Frankembergen -PTB-RR-

Trocou o PMDB pelo PTB em 31/12/2002

Pastor Pedro Ribeiro -PMDB-CE-

Trocou o PL pelo PTB em 07/01/2003

Trocou o PTB pelo PMDB em 21/08/2003

Paulo Bauer -PSDB-SC-

Trocou o PFL pelo PSDB em 21/06/2005

Paulo Marinho -PL-MA-

Trocou o PFL pelo PL em 29/07/2003

Cassado pelo TRE maranhense em 2005 depois de um processo que se arrastou por anos na Justiça eleitoral. Marinho foi acusado de improbidade administrativa no tempo em que foi prefeito da cidade de Caxias -MA-.

Paulo Rattes -PSB-RJ-

Trocou o PST pelo PSB em 19/03/2003

Pedro Canedo -PP-GO-

Trocou o PSDB pelo PP em 11/02/2005

Pedro Fernandes -PTB-MA-

Trocou o PFL pelo PTB em 14/01/2003

Pedro Irujo -PMDB-BA-

Trocou o PFL pelo PL em 25/09/2003

Deixou o PL em 22/06/2005

Filou-se ao PMDB em 27/09/2005

Philemon Rodrigues -PTB-PB-

Trocou o PL pelo PTB em 27/02/2003

Pinheiro Landim -sem partido-CE-

Trocou o PMDB pelo PSL 30/01/2003

Deixou o PSL em 20/02/2003

Renunciou ao mandato em fevereiro de 2003 para evitar um processo de cassação. Ele era acusado pela Polícia Federal de intermediar habeas-corpus em tribunais superiores para traficantes de drogas. Landim foi reeleito e, em fevereiro daquele mesmo ano, o então presidente da Câmara, deputado João Paulo Cunha, do PT paulista, mandou desarquivar a sindicância contra o parlamentar. Mais uma vez, Pinheiro Landim renunciou ao mandato.

Professor Irapuan Teixeira -PP-SP-

Trocou o Prona pelo PP em 09/12/2003

Promotor Afonso Gil -PDT-PI-

Trocou o PCdoB pelo PDT em 08/10/2003

Raul Jungmann -PPS-PE-

Trocou o PMDB pelo PPS em 13/08/2003

Reginaldo Germano -PP-BA-

Trocou o PFL pelo PP em 10/02/2004

Reinaldo Betão -PL-RJ-

Trocou o PSDC pelo PL em 01/02/2003

Renato Cozzolino -PDT-RJ-

Trocou o PSC pelo PMDB em 12/02/2005

Deixou o PMDB em 16/02/2005

Sem partido, filiou-se ao PRP em 13/07/2005

Trocou o PRP pelo PDT em 18/10/2005

Ricardo Rique -PL-PB-

Deixou o PSDB em 30/06/2005

Filiou-se ao PL em 05/08/2003

Ricarte de Freitas -PTB-MT-

Trocou o PSDB pelo PTB em 31/01/2003

Roberto Magalhães -PFL-PE-

Trocou o PSDB pelo PTB em 14/05/2003

Deixou o PTB em 06/10/2004

Filiou-se ao PFL em 29/12/2004

Roberto Pessoa -PL-CE-

Trocou o PFL pelo PL em 29/07/2003

Rogério Silva -PPS-MT-

Trocou o PMDB pelo PPS em 31/01/2003

Cassado pelo TRE de Mato Grosso, teve a perda do mandato referendada pela Mesa Diretora da Câmara em janeiro de 2004. Foi acusado pelo Ministério Público de seu estado de compra de votos durante a eleição de 2002.

Rogério Teófilo -PPS-AL-

Trocou o PFL pelo PPS em 24/09/2003

Roland Lavigne -PSDB-BA-

Trocou o PMDB pelo PSDB em 14/09/2006

Rommel Feijó -PTB-CE-

Trocou o PSDB pelo PTB em 17/09/2003

Ronaldo Vasconcellos -PTB-MG-

Trocou o PL pelo PTB em 31/01/2003

Ronivon Santiago -PP-AC-

Trocou o PMDB pelo PP em 21/02/2005

Trocou o PP pelo PMDB em 16/02/2005

Trocou o PMDB pelo PP em 16/02/2005

Cassado pelo TRE acreano em 2004 por compra de votos, manteve-se no cargo por mais de um ano graças a liminares da Justiça. Em outro escândalo, em 1997, Ronivon renunciou ao mandato para escapar à cassação, acusado de vender o voto em favor da emenda que permitiu a reeleição do ex-presidente Fernando Henrique.

Rose de Freitas -PMDB-ES-

Trocou o PSDB pelo PMDB em 13/10/2003

Salatiel Carvalho -PFL-PE-

Trocou o PMDB pelo PFL em 16/01/2006*

Salvador Zimbaldi -PSB-SP-

Trocou o PSDB pelo PTB em 07/08/2003

Trocou o PTB pelo PSB em 28/09/2005

Sandra Rosado -PSB-RN-

Trocou o PMDB pelo PSB em 12/05/2005

Sandro Matos -PTB-RJ-

Trocou o PTB pelo PSB em 31/01/2003

Trocou o PSB pelo PMDB em 27/08/2003

Trocou o PMDB pelo PTB em 24/09/2003

Sandro Mabel -PL-GO-

Trocou o PFL pelo PL em 30/01/2003

Sarney Filho -PV-MA-

Trocou o PFL pelo PV em 31/01/2003

Serafim Venzon -PSDB-SC-

Deixou o PDT em 20/02/2003
Filiou-se ao PSDB em 23/07/2003

Sérgio Miranda -PDT-MG-

Trocou o PCdoB pelo PDT em 27/09/2005

Suely Campos -PP-RO-

Trocou o PFL pelo PP em 15/04/2003

Takayama -PMDB-PR-

Trocou o PTB pelo PSB em 31/01/2003
Trocou o PSB pelo PMDB em 25/08/2003

Tatico -PTB-DF-

Trocou o PTB pelo PL em 15/02/2005
Trocou o PL pelo PTB em 30/09/2005

Valdenor Guedes -PSC-AP-

Trocou o PP pelo PSC em 24/09/2003

Vanderlei Assis -PP-SP-

Trocou o Prona pelo PP em 22/12/2003

Vicente Cascione -PTB-SP-

Trocou o PSB pelo PTB em 31/01/2003

Vieira Reis -sem partido-RJ-

Trocou o PMDB pelo PRB em 13/10/2005
Deixou o PRB em 30/08/2006

Vittorio Mediolli -PV-MG-

Trocou o PSDB pelo PV em 11/05/2005

Wagner Lago -PDT-MA-

Trocou o PDT pelo PP em 11/09/2003
Trocou o PP pelo PDT em 10/10/2005

Wellington Roberto -PL-PB-

Trocou o PTB pelo PL em 31/01/2003

Zequinha Marinho -PSC-PA-

Trocou o PDT pelo PTB em 23/01/2003
Trocou o PTB pelo PSC em 09/09/2003
Trocou o PSC pelo PMDB em 02/02/2005
Deixou o PMDB em 28/02/2005
Filiou-se novamente ao PMDB em 01/03/2005

Fonte: *Coordenação de Registro de Comissões e Movimentação Parlamentar e de Apoio à Informática da Câmara.*

*Pela legislação eleitoral, o prazo para os candidatos mudarem de partido terminou em 30 de setembro de 2005. Por isso, é provável que o deputado tenha trocado de legenda ainda em 2005, apesar de a mudança só ter sido incluída na relação da Câmara este ano.

Na relação apresentada constam os nomes de titulares e suplentes que chegaram a exercer o mandato, dois deputados que renunciaram ao cargo para escapar do processo de cassação, três cassados e um parlamentar que morreu durante a legislatura – o deputado Promotor Afonso Gil -PDT-PI-, eleito pelo PCdoB.

Renunciaram ao mandato Coriolano Sales -PFL-BA- – acusado de envolvimento com

os sanguessugas e reeleito pelo PMDB em 2002 – e Pinheiro Landim -sem partido-CE-. Reeleito pelo PMDB quatro anos atrás, meses após ter renunciado ao mandato, Landim voltou a abrir mão do cargo em 2003, com a reabertura de seu processo de cassação no Conselho de Ética. Antes mesmo da nova posse, chegou a trocar a bancada peemedebista pela do minúsculo PSL. Ele era acusado pela Polícia Federal de intermediar habeas-corpus em tribunais superiores para traficantes de drogas. Landim foi reeleito e, em fevereiro daquele mesmo ano, o então presidente da Câmara, deputado João Paulo Cunha -PT-SP-, mandou desarquivar a sindicância contra o parlamentar. Mais uma vez, Pinheiro Landim renunciou ao mandato.

Cassado pelo TRE de Mato Grosso, Rogério Silva teve a perda do mandato referendada pela Mesa Diretora da Câmara em janeiro de 2004. Foi acusado pelo Ministério Público de seu estado de compra de votos durante a eleição de 2002. Em janeiro de 2003, ele havia trocado o PMDB pelo PPS.

Com três mudanças de partido apenas em 2005, Ronivon Santiago -PP-AC- foi cassado pelo TRE acreano em 2004 por compra de votos. Manteve-se no cargo por mais de um ano graças a liminares da Justiça. Em outro escândalo, em 1997, Ronivon renunciou ao mandato para escapar à cassação, acusado de vender o voto em favor da emenda que permitiu a reeleição do ex-presidente Fernando Henrique.

Já Paulo Marinho -PL-MA-, que havia sido reeleito pelo PFL e migrado para a base governista ainda em 2003, foi cassado pelo TRE maranhense em 2005 depois de um processo que se arrastou por anos na Justiça eleitoral. Marinho foi acusado de improbidade administrativa no tempo em que foi prefeito da cidade de Caxias -MA-.

Cassado em maio de 2005, o deputado André Luiz -sem partido-RJ- não aparece na lista do troca-troca, apesar de seu nome constar da movimentação ocorrida no PMDB. Expulso do partido após o escândalo vir à tona, André foi condenado pelo Plenário, acusado de tentar extorquir R\$ 4 milhões do empresário Carlos Augusto da Silva, o Carlinhos Cachoeira, na tentativa de retirar o seu nome da CPI da Loterj, da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro. Perdeu os direitos políticos por oito anos.

ESTATUTOS

DEMOCRATAS -Ex-Partido da Frente Liberal -PFL-

O estatuto é enxuto e econômico ao tratar aspectos da vida partidária. É redigido em formato de “leis gerais” e não entra em detalhes sobre política de recrutamento interno ou externo ¹ou sobre o perfil do filiado. Atém-se a aspectos formais da participação partidária, limitando a disciplina partidária à obrigação de:

“Disciplina partidária: participar das campanhas eleitorais defendendo o programa e os candidatos do partido. Votar nos candidatos a cargos eletivos indicados pelas convenções partidárias. Acatar e respeitar as deliberações superiores, as diretrizes estabelecidas pelos órgãos competentes e as normas estatutárias”.

O artigo 75 do estatuto segue o artigo 29 da lei 9.096 e diz que os partidos funcionam nas Casas Legislativas por meio das bancadas. Apesar de o documento caracterizar “infidelidade” como gestos de desvio de conduta, relacionadas às

¹Em termos de recrutamento interno, alguns partidos traçam critérios de ascensão, como uma espécie de plano de carreira, para correligionários. Seja o tempo de filiação ou a atividade de militância em favor do partido. Outros apontam o perfil ideal de um novo filiado, para reduzir as chances de engrossarem fileiras com pessoas sem afinidade ideológica com a legenda.

regras internas, a migração é atribuída aos infielis, mas somente quando o mandatário for eleito pelo partido. O estatuto não menciona casos em que o parlamentar migre de outro partido e deixe o PFL:

“O filiado, eleito pela legenda do PFL, que vier a desligar-se do partido durante o exercício do mandato, cometerá ato de infidelidade partidária”.

Art. 113 - As Comissões Executivas, pela maioria dos seus membros, substituirão os candidatos que venham a ser considerados inelegíveis, que renunciarem, que falecerem, que tiverem o seu registro indeferido ou cancelado, ou que forem punidos por transgressão disciplinar.

Parágrafo único - As substituições de candidatos far-se-ão na forma e nos prazos estabelecidos em lei.

Art. 114 - As Comissões Executivas poderão promover perante a Justiça Eleitoral o cancelamento do registro de candidatos que se tornarem responsáveis por transgressão de qualquer das disposições disciplinares estabelecidas nas diretrizes partidárias, neste Estatuto ou na legislação pertinente.

Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB

Os tucanos optaram por um modelo estatutário mais geral, em termos de bandeiras ideológicas. Além dos nove itens jurídicos determinados pela Justiça Eleitoral, só incluíram, com certa ênfase, regras específicas para o chamado “fechamento de questão” e para a filiação partidária. A expressão refere-se à decisão do partido na representação do líder. Ou seja, os parlamentares são obrigados a votar de acordo com a determinação do partido, o poder do líder é substituído pelo apontamento da cúpula do partido. Em resumo, as normas alertam sobre a conduta do parlamentar mediante uma decisão previamente tomada pelo partido. Neste caso, o líder é o voto da bancada e qualquer posição contrária é vista como um gesto de infidelidade. Alguns trechos:

Artigo 5º, capítulo III

§ 2º. O pedido de filiação será abonado por qualquer membro do Diretório ou da Comissão Provisória perante a qual se der a filiação, ou por parlamentar do Partido, e será recebido pelo Presidente ou pelo Secretário da Comissão Executiva ou Provisória, mediante comprovante, não podendo estes negarem-se a recebê-lo.

§ 3º. Recebido o pedido de filiação, será afixado, pela Secretaria, aviso na sede do Partido ou em outro local habitual, pelo prazo de 3 (três) dias, para conhecimento dos demais filiados e exercício do direito de impugnação.

§ 4º. Decorrido o prazo a que se refere o parágrafo anterior sem impugnação, a Comissão Executiva ou Provisória decidirá o pedido dentro do prazo de 3 (três) dias; indeferida a filiação, caberá ao interessado o direito de recurso nos termos do artigo seguinte.

§ 5º. Considerar-se-á deferida a filiação caso a Comissão não se pronuncie no prazo a que se refere o parágrafo anterior.

§ 6º. As filiações pedidas na semana anterior à do prazo limite para remessa da lista à Justiça Eleitoral, de acordo com a legislação partidária e eleitoral, obedecerão a rito sumário, sendo reduzidos para 1/3 (um terço) os prazos fixados nos parágrafos anteriores

Artigo 7

§ 8º. Quando se tratar de filiação de pessoas de notória expressão pública, incluídas entre elas as que tenham exercido ou estejam exercendo cargos eletivos,

função pública ou de relevo político, os órgãos executivos Zonais, Municipais ou Estaduais ficam obrigados a comunicar à Comissão Executiva Nacional a existência da proposta de filiação, cinco dias antes da sua apreciação pelo respectivo órgão, cabendo recurso, em qualquer hipótese, ao órgão nacional.

Artigo 15

§ 2º. Os filiados quando convidados a assumir cargo ou função de confiança em governos não apoiados pelo Partido ou de cuja coligação não participe, deverão solicitar prévia autorização à Comissão Executiva do respectivo nível, não podendo assumi-lo se esta não autorizar.

Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB

O PMDB levou para o seu estatuto a filosofia federativa que aplica na arena política. O documento é claro ao determinar as singularidades apresentadas pelo partido nos estados. Ao mesmo tempo em que prega a “unidade de ação programática”, no artigo 3 do capítulo II, libera os filiados com cargos eletivos a seguirem com certa independência ao não fixar normas de obediências aos líderes, como está expresso no inciso V do artigo 2, capítulo II:

“Garantia de independência das direções em relação às administrações públicas, nos diversos níveis, nos termos deste estatuto”.

Os filiados, no entanto, são advertidos do dever de “respeitar a escolha nos diferentes âmbitos” -artigo 9 do capítulo IV-

Partido dos Trabalhadores - PT

A palavra “afinidade” surge no estatuto do PT como um índice da tão desejada coesão. A partido é a única a tratar da questão do recrutamento de parlamentares no estatuto. No artigo 212, inciso IX, do documento, é determinada punição aos filiados que promoverem política de arregimentação de parlamentares com o único objetivo de ampliar o número de cadeiras da partido nas Casas Legislativas ou aumentar o número de filiados. “Reincidência em promover filiações em bloco que objetivem o predomínio de pessoas ou grupos estranhos sem afinidade com o partido” poderá ser punida com, até mesmo, a expulsão.

O artigo 69 do estatuto determina objetivamente que “todo mandato eletivo pertence ao partido e que suas instâncias de direção poderão adotar todas as medidas necessárias para preservar esse mandato se deixar a legenda ou dela for desligado”.

A predominância dos líderes sobre as bancadas é, de acordo com o estatuto, reduzida. Em casos de divergências, o partido chama também a executiva nacional – quando o assunto é debatido no Congresso – para dividir a responsabilidade com os parlamentares. O inciso 1º do artigo 65 diz que o “fechamento de questão decorrerá de decisão conjunta da bancada parlamentar com a comissão executiva do nível correspondente e deverá ser aprovado por maioria absoluta de votos”.

O estatuto também é flexível com relação a votos nominais que sejam contrários ao fechamento da questão. O inciso 2 do artigo 65 determina que “excepcionalmente e somente por decisão conjunta da bancada e da comissão executiva do diretório correspondente, precedida de debate amplo e público, o parlamentar poderá ser dispensado do cumprimento de decisão coletiva, face a graves objeções de natureza ética ou religiosa ou foro íntimo”.

Longe do bem resolvido cenário pintado por tintas jurídicas no estatuto, a permissão para a dispensa dos deveres partidários não é tão simples. Como exemplo a contenda dos parlamentares petistas com os líderes à época da Reforma

da Previdência.

Partido Trabalhista Brasileiro - PTB

O documento de registro do PTB é mais detalhado, apresenta diretrizes bem esclarecidas, com ênfase no ideário da legenda abrangendo âmbitos de atuação na engenharia do Estado e em setores sociais. Foge da formalidade jurídica da maioria dos estatutos.

Mecanismo relevante a ser citado é o direito que todo filiado tem de abonar ou indeferir pedidos de filiação, de acordo com o artigo 5 e 7 do capítulo II do estatuto. A participação fixa da bancada federal na Convenção Nacional do partido também funciona como um incentivo aos parlamentares petebistas. Pois, independentemente de pertencer ao baixo ou alto clero, o deputado poderá ter voz nas decisões do partido no momento de discutir a formação das chapas eleitorais ou durante o período de mudanças na direção da legenda.

Mas na Câmara dos Deputados a ação parlamentar das bancadas, como deliberação conjunta, está limitada às decisões de:

- I. Diretrizes políticas partidárias, no âmbito da bancada.
- II. Orientação de voto em relação a questões consideradas relevantes, doutrinárias ou programáticas.
- III. Fechamento de questão.
- IV. Indicação, nomeação ou referendun para preenchimento de cargos ou funções públicas, temporários ou não, remunerados ou gratuitos.

O voto do líder pesa sobre a bancada do PTB. A principal punição por gestos caracterizados como infidelidade partidária, de acordo com o artigo 76 do estatuto, é o veto de concessão de legenda para candidatura nas eleições.

Partido Progressista -PP-

Logo na apresentação do estatuto, o partido lista itens de propósitos. O 6º propósito do PP é o:

“Estímulo à arregimentação de quadros comprometidos com as linhas programáticas e doutrinárias do partido, facilitando-lhes o acesso às posições diretivas e executivas na agremiação, bem como as disputas dos cargos eletivos nos pleitos”.

A política de “portas abertas” é uma constante no estatuto. No artigo V a questão é novamente colocada, desta vez transferindo a responsabilidade da arregimentação para os diretórios municipais, sem especificar na regra, no entanto, se a medida diz respeito à ampliação das bancadas ou ao aumento do número de filiados.

No PP o fechamento de questão se dá por bloco formado por um terço da bancada municipal, estadual ou federal ou por proposta do líder da bancada. Ou seja, se a maioria da bancada não concordar com a opinião do líder há disputa.

A expulsão é o único tipo de sanção que não depende da maioria de votos do diretório. Pode ser executada pelos dirigentes ou presidente do partido.

Partido Democrático Trabalhista - PDT

O estatuto do PDT dedica dois artigos para determinar que a posse de um mandato conquistado em uma candidatura lançada pelo partido pertence ao partido e não ao eleito por votação proporcional.

ARTIGO 68: “Os mandatos Legislativos obtidos pelo PDT, através dos votos atribuídos aos candidatos inscritos sob sua Legenda, pertencem ao PDT, em decorrência dos princípios constitucionais e legais vigentes, que regem o instituto da representação político-partidária; ao candidato eleito pela Legenda do PDT cabe o exercício do mandato -representação-, enquanto observar as regras sobre fidelidade e disciplina partidárias estabelecidas pelo Partido ou que venham a ser prescritas em lei.

§ 1º - Os candidatos do PDT ao exercício de Mandatos legislativos, antes de sua escolha pelo Partido, assinarão declaração em que reconhecem a total juridicidade da disposição estatutária contida no caput deste artigo e que, na hipótese de serem eleitos, terão direito, apenas, ao exercício do mandato, visto como este pertence ao PDT, enquanto continuarem no Partido e a ele permanecer fieis.

§ 2º - O filiado ao PDT, que estiver no exercício de Mandato Legislativo, que se desligar do Partido ou dele for expulso, perderá automaticamente o exercício do mesmo Mandato, devolvendo-o ao PDT. Nessa hipótese, a Comissão Executiva Nacional, estadual ou Municipal, conforme o caso, depois de concluído o processo punitivo previsto neste Estatuto, comunicará o fato a Justiça Eleitoral e a Casa Legislativa, requerendo a sua substituição pelo Suplente imediato, a fim de preservar a representação do partido e a vontade do eleitorado.

ARTIGO 10: O candidato a qualquer cargo eletivo reconhecerá, por escrito e publicamente, antes do registro de sua candidatura, que ao PDT pertence o mandato que vier a exercer como, titular originário da representação parlamentar, que deve ao partido lealdade, fidelidade e disciplina, se dele vier a desfiliar-se, por qualquer forma ou razão, tipificando violação à ética e viciando o sistema representativo, em razão do que se comprometerá a devolver ao PDT o mandato que o Partido lhe ensejou.

As filiações em bloco também são censuradas pelo item V do inciso 6º no capítulo II.

Partido Socialista Brasileiro - PSB

O estatuto do PST trata de questões práticas da vida parlamentar. Além da disposição das bancadas – o partido reserva um inciso para tratar exclusivamente de legislaturas com pequenas representações conferindo à comissão executiva do partido a tarefa de indicar o líder no caso de apenas dois socialistas eleitos – o documento traz regra para a distribuição de cargos na Câmara. Oficialmente, até mesmo a escolha da assessoria parlamentar é regida pelo estatuto. Entre as regras está o empecilho de indicar pessoas sem filiação ao PSB para cargos técnicos ligados à bancada do partido.

ARTIGO 58: Do total de cargos de assessoria direta de parlamentares, caberá à Comissão Executiva respectiva indicar: os titulares dos cargos destinados à liderança; até 1/3 -um terço- dos cargos destinados ao parlamentar que deverá ser ouvido sobre os nomes indicados. Parágrafo único: - Dependerá de autorização da respectiva Comissão Executiva a indicação para a assessoria parlamentar de pessoas sem filiação partidária, ou que sejam filiadas ao PSB há menos de 6 -seis- meses.

A organização de grupos de interesses dentro do partido também é censurada, de acordo com o estatuto, quando a ação é caracterizada com “dupla militância”.

ARTIGO 72º : “É vedada a dupla militância e nenhum filiado ou grupo de filiados pode desenvolver ação política que caracterize organização autônoma no seio do PSB, sob pena de expulsão”.

Partido Popular Socialista - PPS

O mecanismo legal mais direto, sem o objetivo de reger internamente, o recrutamento de parlamentares com algum capital político próprio. O inciso 3º do artigo 9º diz que: “Independentemente das demais disposições deste capítulo, os casos de filiações de detentores de cargos eletivos ou de personalidades sociais deverão ser submetidas às instâncias mais abrangentes”.

De acordo com o conjunto de regras que norteia os trabalhos do PPS os líderes das bancadas serão eleitos anualmente para que os demais parlamentares tenham oportunidade de chegar à liderança.

Partido Comunista Brasileiro - PCB

O estatuto do PCB não detalha ações da conduta parlamentar, restringe-se a cumprir os itens exigidos pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Partido Comunista do Brasil - Pcdob

O Pcdob agregou ao estatuto uma série de bandeiras de luta social. Entre as tarefas dos filiados estão os deveres de:

a- atuar de acordo com os princípios e normas do presente Estatuto, observando a disciplina partidária; atuar regularmente em uma das organizações do Partido, contribuir para o desenvolvimento da sua linha política, para a filiação de novos membros, aplicar as suas decisões e defender a sua unidade de ação política;

b- possuir a Carteira Nacional do Militante como comprovação de estar em dia com as obrigações de sustentação financeira do Partido; ler e difundir o jornal A Classe Operária, a revista teórica, o Portal do Partido na internet e as demais publicações do Partido; participar das atividades partidárias de formação;

c- associar-se à entidade ou organização de massa relacionada com seu trabalho, moradia, área ou setor de atuação, respeitando as decisões democráticas que ali se tomam e contribuindo para o fortalecimento e desenvolvimento da entidade;

d- prestar contas ao coletivo da sua atividade partidária, exercer e estimular a prática da crítica e autocrítica; informar sobre mudança de local de trabalho, residência ou área de militância que implique em alteração do seu organismo de atuação;

e- combater todas as formas de opressão e prestar solidariedade aos que são alvos de quaisquer manifestações de perseguição política ou discriminação social, de gênero, racista ou étnica, de orientação sexual, religião, e as relativas à condição da criança e do adolescente, dos idosos e portadores de necessidades especiais; hipotecar plena solidariedade à luta dos trabalhadores e dos povos em defesa da soberania nacional e de sua emancipação social, pela paz e contra o imperialismo.

O documento abre espaço para defender a importância dos “quadros” na vida partidária. Descreve, no entanto, quem são esses quadros:

ARTIGO 7º: Os quadros são a coluna vertebral da estrutura partidária. São os principais responsáveis pela unidade do Partido em torno de seus princípios e de sua orientação, bem como pela permanente construção política, ideológica e orgânica do Partido. São os cumpridores exemplares dos deveres dos militantes.

Os quadros se formam mediante processo laborioso e prolongado, combinando o trabalho coletivo e o esforço individual. Sua progressiva educação comunista pressupõe assumir e cumprir as tarefas partidárias que lhe são delegadas, delas prestando contas, com espírito crítico e autocrítico e zelo pela causa partidária. Seu firme compromisso ideológico com a causa socialista, seu desprendimento e

dedicação às tarefas que lhe foram designadas, ligação com o povo, firme disciplina pessoal e salvaguarda do centralismo democrático na vida partidária são o maior estímulo à coesão e à força do Partido.

Quadros são os -as- militantes que, a partir de comprovada atuação regular em uma das organizações partidárias, realizam esforço pessoal permanente por elevar o domínio do marxismo-leninismo e da linha política do Partido; estão rigorosamente em dia com suas obrigações financeiras junto ao Partido; e que:

a- são eleitos para funções de direção de Comitês partidários, ou atuam junto aos órgãos de direção partidária, como membros de comissões auxiliares ou em outras funções de apoio;

b- exercem atividades de representação política eletiva ou por indicação do Partido, na atividade institucional e na direção de organizações de massas;

c- atuam, por tarefa partidária, no âmbito das atividades estatais, acadêmicas, científicas e culturais, em funções técnicas de assessoria às bancadas e à direção partidária.

Entre os preceitos da cultura do “centralismo democrático” ²o partido diz que permitir a “ampla iniciativa” de ação por parte de cada militante desde que os atos estejam sob a fiscalização de um único centro dirigente: o congresso do partido - que também pode ser representado pelo Comitê Central da partido-. Entre as funções está o “combate a tendências autoritárias e ao culto à personalidade” - Artigo 17- e a alternância no desempenho das funções executivas e de representação do partido.

O estatuto do PCdoB é um dos poucos a tratar a questão dos filiados com cargos no Executivo. Uma medida expressa no estatuto é a proibição de o presidente do partido concorrer ou assumir funções executivas.

As bancadas parlamentares também ganham status de comitês partidários mesmo no caso de os detentores do mandato não integrarem os órgãos anteriormente.

Partido Republicano -ex-Partido Liberal- PL-

O PL mudou de nome, se fundiu com outros ³ e reeditou um longo e detalhado estatuto em dezembro de 2006. O artigo 48 detalha as medidas disciplinares e as transgressões que podem ser punidas. Entre elas são consideradas faltas graves:

² Nos partidos comunistas leninistas, chama-se centralismo democrático a um sistema de organização que diante de uma determinada questão programática, os correligionários têm direito à discussão livre da mesma questão, eventualmente podendo até mesmo constituir facções. O direito ao dissenso, entretanto, exige a organização de teses escritas, para pautar uma discussão interna. O grupo em discordância defende suas posições e, em seguida, há a votação das questões debatidas. A questão é por voto majoritário. Todas as decisões do congresso nacional do partido aplicam-se a todos os membros sem exceção, e estes concluem a discussão de todas as questões disputadas a partir da qual uma decisão foi tomada. Qualquer membro que viola a decisão do congresso ou tentar reviver discussões com respeito a ele dentro de qualquer organização formal do partido, coloca a si mesmo em oposição ao partido e perde direitos de militância. Mas um princípio básico desse modo de organização é que o partido aceita as pessoas que concordam com o programa e nega a admissão daqueles que não concordam. – James Cannon, A luta por um partido proletário.

³ O PL, o Prona e o PTdoB se fundiram no dia 24 de outubro de 2006 e formaram o Partido Republicano -PR-. O objetivo era somar as votações dos três partidos para ultrapassar a cláusula de barreira.

- i. Deixar de mencionar a partido partidária em propaganda eleitoral
- ii. Fazer referencia desairosa a outro candidato ou filiado do partido
- iii. Apoiar, clara ou veladamente, candidato de outro partido ou de outra coligação em eleições das quais o partido participe
- iv. Utilizar cargo, função ou mandato público par auferir lucros em seus próprio benefício ou vantagens financeiras ou comerciais
- v. Nomear para cargos ou funções de sua confiança parentes que não tenham notória competência para seu exercício

O documento, apesar de extenso, não se atém à observar punições para atos de infidelidade partidária diretamente relacionadas com as atividades parlamentares.

Partido Socialismo e Liberdade - PSOL

Formado por dissidentes do PT, justamente porque alguns correligionários se recusaram a votar de acordo com a orientação dos líderes, o PSOL – um dos partidos mais jovens do sistema, formado em meados de 2006 juntamente com o PRB - é rígido em relação ao respeito das orientações da legenda. O artigo 19 do estatuto é dedicado à questão da infidelidade partidária e obriga o parlamentar socialista a votar segundo orientação do partido:

“Votar na condição de parlamentar, contra decisão do congresso e ou convenção, ou linha programática do partido” é considerada uma penalidade enquadrada como infidelidade partidária. As medidas punitivas para atos de infidelidade variam entre suspensão do direito de representar o partido -artigo 20- e fazer aparições públicas em nome do partido, perda do direito a voto em qualquer instância partidária.

Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado - PSTU

Apesar de o PSTU se apresentar com um partido anti-sistema ⁴ sua organização legal – sob forma do estatuto – não acrescenta informações aos preceitos básicos da inscrição partidária, determinada pelo inciso 2 do artigo 7 da Lei 9.096

Partido Trabalhista do Brasil - PTdoB

As infrações são observadas segundo princípios de fidelidade e à ética partidária. A conduta parlamentar, em relação aos líderes e à liberdade ou restrição de atuação, não é contemplada. Há maior preocupação em relação ao comportamento público – expresso por entrevistas ou textos publicados pelos filiados - em relação a informações internas da legenda e ao modo de tratamento dos dirigentes.

Partido Trabalhista Cristão - PTC

O artigo 6º do estatuto permite que o presidente do diretório nacional e da comissão e da comissão executiva nacional tenham poderes para impugnar qualquer filiação que “possa trazer danos à legenda e à imagem do partido”. O parágrafo 2º do artigo, no entanto, determina que as medidas disciplinares só podem ser tomadas por maioria absoluta dos membros do respectivo diretório. Salvo essas duas ressalvas, o estatuto do PTC não faz menções específicas à convivência partidária em relação a limitações de filiados com cargos públicos.

Partido Verde - PV

⁴ Giovanni Sartori, em Partidos e Sistemas Partidários – 1982 – caracterizou os partidos anti-sistema como as agremiações que fazem uma oposição irresponsável, por não ter compromisso com a governabilidade.

O Partido Verde foi fundado em 1986 e desde então já mudou três vezes o estatuto. A maioria das mudanças foi feita devido a problemas de disciplina partidária que precisavam de preceitos estatutários para se enquadrar como infrações às regras da legenda.

Uma das normas, prevista no inciso 1º do artigo 13, estende a punição por infidelidade partidária aos órgãos partidários, além da pessoa do filiado.

A expulsão no caso de divergência com líderes e o mau desempenho eleitoral também é estipulada pelo artigo.

O capítulo XI, que trata do funcionamento parlamentar, prevê indicação do líder pela comissão executiva em caso de bancada com apenas dois parlamentares, caso os correligionários não entrem em acordo. O artigo 81 transfere para a comissão executiva nacional a responsabilidade sobre o parlamentar que decidir deixar o partido.

Partido Social Cristão - PSC

O PSC se apresenta como uma legenda continuação do PDR, de Pedro Aleixo⁵. Partido pequeno, o PSC já prevê uma alternativa para exercer controle parlamentar na falta de um líder de bancada:

ARTIGO 9º “A inexistência dos líderes de bancada será suprida por mais um ou dois vogais na comissão executiva”.

O pagamento da mensalidade, obrigatório para mandatário de cargo público, figura no documento do partido como a responsabilidade principal:

ARTIGO 27 “O candidato eleito pelo PSC, detentor de mandato legislativo ou executivo, deverá ao partido contribuição partidária de 10% ou 15% nos termos do artigo 30 do estatuto partidário, mensalmente, de seus vencimentos brutos, até o final de seu mandato, independentemente de continuar ou não filiado ao partido nos termos da lei civil, caracterizando o débito, dívida líquida e certa devendo ser cobrada através de ação de execução”.

O PSC ganha características de uma legenda-empresa, ou como sugerem alguns articulistas que escrevem sobre o sistema partidário brasileiro – legenda de aluguel – a medida que se preocupa mais – em seu estatuto – em garantir – que o parlamentar continue pagando a mensalidade do que em manter o mandatário na legenda. O partido também declara que os eleitos pelo partido deverão perder os cargos administrativos comissionados ou de confiança que ocuparem por indicação do partido -artigo 28- se deixar de contribuir. A falta de contribuição também é passível de expulsão.

Partido Humanista da Solidariedade - PHS

Desde a fundação, em 2000, o PHS já teve cinco estatutos. No texto do atual, a política de portas abertas é evidente. É prevista a permissão de filiação em nível hierárquico imediatamente superior quando não houver diretórios nos municípios correspondentes.

⁵ O Partido Democrático Republicano – PDR - foi articulado pelo ex-vice-presidente Pedro Aleixo, ex-udenista de Minas Gerais. Não conseguiu o registro, pois a Lei n. 5.682/71 previa a presença apenas de dois partidos, à época, década de 70, MDB e Arena. Na década de 80, o filho de Pedro Aleixo, Mauricio Brand tentou rearticular a legenda, com a adesão de um grupo do Rio de Janeiro. Como a partido não conseguiu registro para as eleições de 1982, se abrigou no PTB para se candidatar ao governo do Estado.

O partido exige que qualquer filiado interessado em concorrer às chapas que indicarão nomes para as eleições proporcionais ou majoritárias se inscreva em um curso de preparação política dado pelo partido.

Partido da Mobilização Nacional - PMN

De acordo com o estatuto do PMN, a impugnação da filiação de um parlamentar transferido de outro partido só poderá acontecer se fundamentada em inelegibilidade, na forma da Constituição Federal, Lei Complementar número 64, - inciso 6º, 1º artigo-.

O partido ressalta que os cargos comissionados devem ser preenchidos por filiados e indicados pela legenda salvo a composição dos gabinetes individuais dos parlamentares. As bancadas, de acordo com o artigo 88, são formadas pelos parlamentares eleitos pela legenda e os "que vierem a adota-la". Essa observação do documento contraria a resolução 34 da Mesa Diretora da Câmara de 23 de novembro de 2005 com a determinação de que a bancada é reconhecida logo depois do resultado da eleição.

O artigo 89, que trata do comportamento da bancada, determina que os parlamentares devem se subordinar aos "princípios doutrinários do estatuto" mas não menciona a ascendência dos líderes sobre os mandatários, apesar de a partido ser responsável pela escolha dos líderes. Ainda de acordo com a regra, o PMN reconhecerá o "voto de consciência e liberará o parlamentar quando a matéria votada for de cunho religioso ou envolver debate sobre o direito à vida".

Partido Social Liberal - PSL

O documento de fundação – já na terceira edição – dá direito a qualquer filiado de impugnar pedido de filiação -artigo 7º-. A atuação dos líderes nas Casas não é ressaltada no estatuto. Os parlamentares são orientados a seguir os "princípios doutrinários e programáticos" do documento.

Partido da Causa Operária - PCO

A penalidade mais grave é caracterizada em caso de infração ao inciso IX do artigo 30 "que refere-se à expulsão desonrosa, dar-se-ão no caso de grave atentado contra a moralidade socialista e revolucionária".

O PCO afirma, em seu estatuto, que as bancadas não são órgãos partidários e devem se submeter aos dirigentes do partido. De acordo com o documento, os parlamentares não têm "nenhuma autonomia".

PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO - PSDC

É vetado a políticos em cargos no Executivo exercer funções na Comissão Executiva do partido para diminuir a força de pressão nas instâncias inferiores. Os líderes do partido no Congresso, no entanto, são automaticamente indicados aos diretórios. O partido tem um Conselho Nacional de Ética Partidária, composto por cinco integrantes com mandato de quatro anos, além das comissões estaduais de disciplina, que têm o objetivo de fiscalizar a ação dos parlamentares. O líder da bancada é eleito por maioria absoluta dos votos. A saída do partido é punida com multa em dinheiro, fixada conforme o rendimento do mandatário, como expresso no artigo 72:

Art. 72º O filiado que, concorrendo em eleições pelo PSDC – Partido Social Democrata Cristão, for eleito para mandato no Poder Executivo ou Legislativo, e antes da posse ou depois dela, desfiliar-se do Partido, pagará ao PSDC – Partido Social Democrata Cristão, a título de INDENIZAÇÃO COMPENSATÓRIA, mensalmente e até o final do mandato para o qual foi eleito, a importância

correspondente a 50% -cinquenta por cento- da remuneração bruta que receber em decorrência do exercício desse mesmo mandato.

§ 1º - Esta Indenização Compensatória constitui dívida líquida e certa, e quando devida, será paga ao Diretório do Partido através do qual ocorreu o registro na Justiça Eleitoral, do candidato ao qual se aplicar.

§ 2º - A filiação ao PSDC – Partido Social Democrata Cristão implica, também, na autorização expressa por parte do filiado, ao qual vier a se aplicar a Indenização Compensatória de que trata este Artigo, para que o valor dela decorrente seja descontado da remuneração pertinente ao mandato para o qual foi eleito, na medida em que ela for paga, e transferida diretamente pelo responsável do pagamento dessa remuneração, ao Diretório do Partido ao qual for devida a Indenização Compensatória nos termos desse Estatuto.

§ 3º - Ao filiado que sendo suplente de mandato de Vereador, Deputado Estadual, Deputado Federal ou Senador, vier assumir o mandato do qual é suplente, aplicam-se todas as normas contidas nesse Artigo, mesmo que a assunção a esse mandato ocorra em data posterior a sua desfiliação."

§ 4º Além do pagamento mensal a partir da data da desfiliação, de que trata este artigo, a INDENIZAÇÃO COMPENSATÓRIA também se aplica, com o mesmo percentual de 50% -cinquenta por cento-, sobre o montante da remuneração recebida desde o início da posse até a data da desfiliação, devendo o valor correspondente ser pago, de uma única vez, dentro do prazo de 30 -trinta- dias contado da data da desfiliação, constituindo-se também em dívida líquida e certa este valor.

Partido dos Aposentados da Nação - PAN

O artigo 13º do estatuto determina que "o candidato a qualquer cargo eletivo reconhecerá por escrito, antes do registro de sua candidatura, que se o seu mandato, se eleito for, pertence ao PAN, a ele devendo lealdade, disciplina e fidelidade e se dele vier a desfiliar-se, por qualquer motivo, importará em violação ética, a quebra do sistema representativo, em razão do que se compromete a devolver ao PAN o mandato que o partido lhe possibilitou ocupar".

Partido Republicano Brasileiro - PRB

Um dos partidos mais novos, como o PSOL, tem estatuto reduzido, não traz nenhuma orientação ou limitação específica à atuação parlamentar.

Partido Trabalhista Nacional - PTN

O líder da bancada é escolhido pela comissão executiva. Entre as infrações passíveis de punição estão a votação de matérias controvertidas, contra os interesses ou a determinação do partido e a "negociação da legenda para apoio político, com interesse de arrecadar recursos espúrios que comprometam a lisura e a boa conduta do partido".

Partido Renovador Trabalhista Brasileiro - PRTB

O estatuto do PRTB prevê responsabilização jurídica ao parlamentar que deixar a legenda depois de alcançar cargo no Legislativo por intermédio da legenda:

A simples desfiliação aceita pelo partido, do parlamentar ou a sua exclusão dos quadros da bancada, não o isenta ou exime das obrigações estatutárias contraídas para com o partido, que por sua vez, após sua desvinculação, poderá buscar no Judiciário o ressarcimento das mesmas. **-Estatuto do PRTB, parágrafo 2.**

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)