

Teoria e Prática da Ciência Política

Kelly Cristina Campones
(Organizadora)



Atena
Editora

Ano 2018

Kelly Cristina Campones

(Organizadora)

Teoria e Prática da Ciência Política

Atena Editora

2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

T314 Teoria e prática da ciência política / Organizador Kelly Cristina Campones. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-023-0

DOI 10.22533/at.ed.230182812

1. Ciência política. I. Campones, Kelly Cristina. II. Título.

CDD 320.1

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

DOI O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A obra: “Teoria e Prática da Ciência Política” aborda uma série de livros de publicação da Atena Editora que, em seu I volume, apresenta, 19 capítulos os quais possibilitam compreender e contextualizar as teorias políticas, sociais e educacionais que corroboram com campos de estudo tais como: da história, da administração pública, do direito, dos estudos voltados a economia, da educação, entre outros.

Compreende-se que, ampliar os conhecimentos acerca das teorias e práticas políticas possibilita ao leitor ressignificar conceitos e/ou (pré) conceitos existentes e sobretudo, da compreensão da (re) estruturação social abordadas.

Ressalta-se ainda, que o estudo dos autores apontados nesta obra é condição “cinequanon”, diante de um cenário que, envolve toda a luta histórica existente e que, permanece ainda tão conflituosa. Desta forma, os estudos escritos possibilitam a compreensão do funcionamento bem como, da estrutura e organização do Estado e suas múltiplas possibilidades especificamente descritas e compreendidas neste e-book, a partir dos anos de 1981 a 2015.

Ademais, enquanto sujeitos históricos e atuantes da sociedade desenvolver pesquisas voltadas e essa temática preconiza possibilidade de uma atuação “diferenciada” sendo capaz de trazer reflexões críticas pautadas no desenvolvimento político, econômico e social.

Cabe aqui também, agradecer aos autores dos diversos capítulos, pelo esforço e dedicação que implicam subjetivamente um objeto de pesquisa e, que se propuseram a retratar de forma tão ética e cuidadosa os aspectos diversos que compõe a esfera política.

Diante disso, esperamos que este e-book possibilite a incursão e anseio de mais pesquisadores para a escrita de trabalhos que agreguem no campo da: Teoria e Prática a Ciência Política, assim como as que estão estabelecidas nesta obra.

Boa leitura!

Kelly Cristina Campones

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	8
EVANGÉLICOS E A DITADURA NO BRASIL: A FAMÍLIA EVANGÉLICA CONTRA O COMUNISMO	
João Luis Binde André Valente do Couto José Vinicius da Costa Filho Ivo Assunção Rodrigues	
DOI 10.22533/at.ed.2301828121	
CAPÍTULO 2	24
DEMOCRACIA E CULTURA POLÍTICA NO RIO GRANDE DO SUL NO PÓS-1985: TEM A ABERTURA POLÍTICA BRASILEIRA INFLUENCIADO NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS GAÚCHOS?	
Simone Piletti Viscarra	
DOI 10.22533/at.ed.2301828122	
CAPÍTULO 3	51
CONSTITUIÇÕES DO BRASIL REPÚBLICA: O TRABALHADOR COMO CIDADÃO DE DIREITO À SAÚDE	
Fernanda Cristina Foss De Zorzi Angela Quintanilha Gomes	
DOI 10.22533/at.ed.2301828123	
CAPÍTULO 4	67
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 COMO JUSTIÇA E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	
Leilianne Francielle Silva, Luis Felipe Andrade Barbosa	
DOI 10.22533/at.ed.2301828124	
CAPÍTULO 5	76
DEMOCRACIA, BUROCRACIA E TECNOCRACIA: TENSÕES DO PROJETO MODERNO	
João Roberto Gorini Gamba	
DOI 10.22533/at.ed.2301828125	
CAPÍTULO 6	94
DEMOCRACIA E REBELDIA POPULAR NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	
Mônica Dias Martins	
DOI 10.22533/at.ed.2301828126	
CAPÍTULO 7	108
EMPRESÁRIOS NA POLÍTICA BRASILEIRA: A RELAÇÃO ENTRE OS RECURSOS SOCIOECONÔMICOS DETIDOS E CARREIRA POLÍTICA DESEMPENHADA, 1990-2015	
Icaro Gabriel da Fonseca Engler	
DOI 10.22533/at.ed.2301828127	

CAPÍTULO 8	126
O BRASIL COMO POTÊNCIA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE DA LIDERANÇA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF	
Patricia Nasser de Carvalho Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves	
DOI 10.22533/at.ed.2301828128	
CAPÍTULO 9	145
O PODER LEGISLATIVO E A REFORMA INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS	
Lisiane Granha Martins de Oliveira Lucilly Maria Caetano de Souza	
DOI 10.22533/at.ed.2301828129	
CAPÍTULO 10	172
HERANÇA IBÉRICA, <i>JEITINHO</i> E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS	
Leandro do Nascimento Rodrigues Martin Adamec Willian Washington Wives	
DOI 10.22533/at.ed.23018281210	
CAPÍTULO 11	193
MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS, FIDELIDADE E JANELA ELEITORAL: IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NOS PARTIDOS POLÍTICOS	
Juliane Sant'Ana Bento Ana Paula de Almeida Lopes	
DOI 10.22533/at.ed.23018281211	
CAPÍTULO 12	205
A (DES)ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS SOCIAIS E DE SEGURANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO DOS PROGRAMAS DE GESTÃO SOCIAL EM TERRITÓRIOS PACIFICADOS	
Daniel Ganem Misse	
DOI 10.22533/at.ed.23018281212	
CAPÍTULO 13	222
A ELITE JUDICIAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	
José Vinicius da Costa Filho Ernani Rodrigues de Carvalho Neto João Luis Binde André Valente do Couto Thiago Augusto de Oliveira Marinho Ferreira	
DOI 10.22533/at.ed.23018281213	
CAPÍTULO 14	239
POLÍTICA PÚBLICA DE MÉTODOS CONSENSUAIS E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO	
Celso Antônio Coelho Vaz	
DOI 10.22533/at.ed.23018281214	

CAPÍTULO 15	254
MODELOS DE ANÁLISE INSTITUCIONAL: ALTERNATIVAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS PARA SE FAZER POLÍTICA COMPARADA.	
Rafael Câmara	
DOI 10.22533/at.ed.23018281215	
CAPÍTULO 16	269
A EDITORA VOZES, A IGREJA E O REGIME MILITAR NO BRASIL	
Egberto Pereira dos Reis	
Jorge dos Santos Gomes Soares	
DOI 10.22533/at.ed.23018281216	
CAPÍTULO 17	288
A IMPORTÂNCIA DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA	
Lucas Alberto Rosa da Silva	
DOI 10.22533/at.ed.23018281217	
CAPÍTULO 18	302
CITIZEN COMMUNICATIVE ECOSYSTEM: CONFIGURATIONS OF THE CITIZENSHIPS OF THE GLOBAL SOUTH.	
Sandra Nieto Useche	
DOI 10.22533/at.ed.23018281218	
CAPÍTULO 19	321
CONFLUÊNCIAS E DISSONÂNCIAS ENTRE AS TEORIAS DA DEMOCRACIA DE SCHUMPETER E DAHL: ANÁLISE DAS CRÍTICAS E ALGUNS DE SEUS IMPACTOS	
Alison Ribeiro Centeno	
DOI 10.22533/at.ed.23018281219	
SOBRE A ORGANIZADORA	336

MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS, FIDELIDADE E JANELA ELEITORAL: IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NOS PARTIDOS POLÍTICOS

Juliane Sant'Ana Bento

UFRGS, Faculdade de Direito

Porto Alegre – Rio Grande do Sul

Ana Paula de Almeida Lopes

Centro Universitário FADERGS

Porto Alegre – Rio Grande do Sul

RESUMO: O presente trabalho problematiza a decisão dos tribunais superiores brasileiros a respeito da regra da fidelidade partidária, ou seja, da impossibilidade de parlamentares manterem os mandatos para os quais foram eleitos depois de realizarem troca de partido político. O paper é dividido em quatro momentos. A título de introdução, será feita uma retrospectiva histórica do instituto da fidelidade partidária na legislação brasileira e também em julgamentos anteriores. Na segunda parte, serão ponderados argumentos sobre as supostas distorções que ocorrem no sistema partidário brasileiro como consequência da adoção do sistema de lista aberta e seu reflexo na autonomia dos políticos frente aos líderes e aos partidos políticos. A seguir, serão consideradas as alterações normativas promovidas pelos parlamentares para minimizar os efeitos da decisão judicial. Finalmente, será avaliado o impacto da decisão judicial sobre a fidelidade partidária quanto ao fortalecimento efetivo dos partidos políticos e a necessidade de sua aplicação para a correção

de uma suposta distorção do sistema partidário.

PALAVRAS-CHAVE: migrações partidárias; reforma eleitoral; janela partidária; judicialização.

ABSTRACT: The present work problematizes the decision of the Brazilian superior courts regarding the rule of partisan loyalty, that is, the impossibility for parliamentarians to maintain the mandates for which they were elected after the exchange of political parties. The paper is divided into four moments. As an introduction, it will be made a historical retrospective of the institute of party loyalty in Brazilian legislation and also in previous judgments. In the second part, it will be considered arguments about the alleged distortions that occur in the Brazilian party system as a consequence of the adoption of the open list system and its reflection on the autonomy of politicians vis-à-vis leaders and political parties. Next, it will be considered the normative changes promoted by parliamentarians in 2015 in order to minimize the effects of the judicial decision. Finally, it will be evaluated the impact of the judicial decision on party loyalty regarding the effective strengthening of political parties and the need for its application to the correction of a supposed distortion of the party system.

KEYWORDS: party fidelity – party migration - judicialization of politics - party system

1 | CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nos termos da interpretação judicial dos tribunais superiores (Tribunal Superior Eleitoral e Supremo Tribunal Federal), o instituto da fidelidade partidária estabelece que os mandatos políticos pertencem aos partidos e não aos candidatos que foram para eles eleitos. Conforme a resolução fixada pelo Tribunal Superior Eleitoral, a mudança de partido só é permitida em caso de incorporação ou fusão de legendas, criação de novo partido, mudança ou desvio programático da sigla e “grave discriminação” cometida contra o parlamentar.

Em outubro de 2007, o STF decidiu que o mandato parlamentar pertence ao partido político e, portanto, o parlamentar eleito que mudasse de legenda partidária deveria perder o seu mandato. Esta decisão foi motivada pela Consulta nº 1.389/DF feita ao TSE pelo PFL. A resposta do TSE, em 27/03/2007, contrariando decisões anteriores deste tribunal, determinou que o mandato parlamentar, no caso dos eleitos pelo sistema proporcional, não pertence ao candidato eleito, mas ao partido político.

Muito identificada com a falta de compromisso ético dos parlamentares e com o clientelismo exacerbado das relações políticas do país, as migrações partidárias foram objeto da referida decisão judicial, que questionava a prática política e sugeria que a pauta da reforma política e os discursos em prol da fidelidade partidária ganhassem novo vigor na Câmara dos Deputados.

Discursos e notas taquigráficas da Câmara dos Deputados demonstram que o tema da reforma política ganhou destaque nos debates. Ainda estão em tramitação na Câmara e no Senado aproximadamente doze projetos de lei e de emenda constitucional que tratam do tema: PEC 42/1995, PEC 182/2007, PEC 4/2004, PL 1445/2007, PLP 624/2007, PLP 35/2007, PL 4635/2009. No Senado: PLS 622/2007, PEC 29/2007. O tema da fidelidade partidária também está no Relatório final aprovado pela Comissão Especial de Reforma Política do Senado, em 15/02/2012.

Em declaração, o Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI sobre a cláusula de desempenho, no final de 2006, também afirma a necessidade de se rever a jurisprudência do STF a respeito do instituto da fidelidade partidária, apontando a facilidade com que é feita a migração partidária como uma das causas da crise do mensalão.

“(…) Recentemente, o país mergulhou numa das maiores crises éticas e políticas de sua história republicana, crise esta que revelou uma das graves mazelas do sistema político-partidário brasileiro e que torna imperiosa a sua imediata revisão. (...) A crise tornou, porém, evidente, para todos, a necessidade de que sejam revistas as atuais regras quanto à fidelidade partidária.” (BRASIL, 2007, p. 277)

Com a superveniência do julgamento dos mandados de segurança impetrados a partir da decisão do TSE que impôs a fidelidade partidária, bem como da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Partido Social Cristão, o STF consolidou o entendimento de que o mandato parlamentar pertence ao partido. A interpretação majoritária nesta corte foi de que a infidelidade partidária é um mal para o sistema

partidário por violar o princípio da representação política.

O efeito decorrente dessa nova interpretação sobre a proibição de troca de partido foi uma pulverização do número de partidos políticos entre 2011 e 2015, época em que surgiram o PSD (Partido Social Democrático), PPL (Partido Pátria Livre), PEN (Partido Ecológico Nacional), PROS (Partido Republicano Da Ordem Social), SDD (Solidariedade), NOVO (Partido Novo), REDE (Rede Sustentabilidade), PMB (Partido Da Mulher Brasileira). A razão que promoveu o registro de tantas novas legendas era a possibilidade legislativa que permitia ao parlamentar disposto a fundar um novo partido político, sem o risco da perda do mandato. A título de ilustração, em 2011, 54 parlamentares trocaram de legenda, e todos eles foram para o PSD. Por isso, a pulverização partidária é tida como um efeito de contorno à regra da fidelidade partidária, contribuindo para a representação difundida de que partidos não têm ideologia e não representam seus eleitores.

Nesse contexto, entre 2013 e 2015 iniciativas para disciplinar o surgimento de novas legendas foram sendo postas em operação. Dentre eles, a lei 13.165/2015 incluiu outra espécie de justa causa, que autoriza a troca de partido sem implicar em perda de mandato: diz respeito à mudança de partido feita durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Ou seja, no limite, a criação da janela partidária pode ser entendida como iniciativa parlamentar para minimizar o impacto da regra originada dos tribunais para punibilizar agentes políticos que migrassem de legenda no curso dos mandatos. Além disso, segundo análise do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), a alteração eleitoral que instituiu a janela partidária e o fundo eleitoral permitiu “melhores condições na disputa da reeleição, como prioridade no horário eleitoral e na destinação dos recursos do fundo eleitoral” (CAMPOS, 2018).

Recentemente, a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 97 de 2017 abriu a possibilidade para a migração partidária de candidato eleito por partido que não preencheu os requisitos para ter acesso aos recursos do fundo partidário e tempo de televisão. Apesar do regime de transição durar até 2030, a nova regra estabelece a necessidade de o partido atingir pelo menos 3% dos votos válidos para a Câmara dos deputados distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas, e eleger no mínimo 15 deputados em um terço das unidades da federação para ter acesso ao fundo partidário. Sendo assim, dá alternativa ao candidato eleito, cujo partido não tenha preenchido tais requisitos, para migrar para outro partido com maior performance eleitoral.

O texto normativo da referida Emenda prevê:

Art. 17, § 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins

de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Até o presente momento, não houve ajuizamento de ação perante o Supremo Tribunal Federal, questionando a mudança provocada pela referida emenda quanto à restrição do acesso ao fundo partidário. Com 35 partidos atualmente registrados no Tribunal Superior Eleitoral, espera-se que até atingir plena vigência, a nova cláusula de desempenho resulte na diminuição de siglas partidárias.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar o impacto da imposição da titularidade do mandato parlamentar ao partido político, pelo Poder Judiciário. Desse modo, busca-se avaliar se o objetivo traçado pela decisão do STF de corrigir supostas distorções do sistema partidário brasileiro foi alcançado.

Logo, o artigo será dividido em quatro partes. Na primeira, será tratado o histórico do instituto da fidelidade partidária na legislação brasileira e também julgamentos anteriores do STF. Na segunda parte, será analisado o diagnóstico das supostas distorções do sistema partidário brasileiro como consequência da lista aberta e seu reflexo na autonomia dos políticos frente aos partidos políticos. Na terceira, serão consideradas as alterações normativas promovidas pelos parlamentares para minimizar os efeitos da decisão judicial. Por fim, será avaliado o impacto da decisão judicial sobre a fidelidade partidária quanto ao fortalecimento efetivo dos partidos políticos e a necessidade de sua aplicação para a correção de uma suposta distorção do sistema partidário.

2 | EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A fidelidade partidária foi regulamentada pela primeira vez na EC no de 1969, a qual estabeleceu que a troca de partido implicaria a perda do mandato parlamentar. Até então, não havia previsão legal para a perda do mandato em caso de mudança de partido, a exemplo da decisão do TSE no RE 578/55, de 1955, que negou o pedido do PSD, reivindicando a perda do mandato parlamentar de um deputado federal que migrara para o PTB (MARCHETTI, 2008).

Com o processo de abertura política *lenta, gradual e segura*, o presidente Geisel assinou, em 1978, a Emenda Constitucional no 11 que flexibilizou a regra da fidelidade partidária. A partir desta Emenda, os parlamentares que deixassem os seus partidos

para fundar um novo não seriam punidos com a perda do mandato.

Em razão da flexibilização das regras que poderiam limitar o número dos partidos com representação no Congresso Nacional, no início da década de 1980, houve um aumento considerável no número de partidos com representação no parlamento. Entre 1982 a 1985, houve um aumento de 460% no número de partidos disputando as eleições, sendo que entre 1985 e 1988 foram registrados vinte e sete partidos do TSE (FERREIRA, BATISTA e STABILE, 2008).

Como um reforço a esta flexibilização, foi publicada, em 1985, a Emenda Constitucional nº 25 que extinguiu definitivamente a regra que punia aquele que deixasse o seu partido com a perda do mandato parlamentar. A partir de então, com a abertura ao multipartidarismo e com a promulgação da Constituição de 1988 - que não regulamentou a fidelidade partidária -, a migração partidária se tornou prática corrente no cenário político brasileiro.

O fenômeno migratório a partir da Emenda Constitucional nº 25 de 1985 é maior se comparado ao período de 1946 a 1964, tendo em vista que nesta fase também não existiam regras que vinculassem os mandatos eletivos aos partidos. Segundo Marengo (2006b), um em cada quatro deputados, entre 1986 e 2002, abandonou o partido político responsável por sua eleição para a Câmara dos Deputados, sendo que 53% dos deputados federais eleitos em 2002 possuíam registro de filiação em mais de um partido durante sua trajetória pública. Em pesquisa mais recente, Marchetti (2008) verifica que a média de migração partidária entre 1983 e 2007 é de 29,3% por legislatura entre titulares e suplentes.

Assim, podem ser verificados dois padrões migratórios a partir de 1985. O primeiro, de 1985 a 1990, é um período de acomodações partidárias, enquanto o segundo período, a partir do início da década de 1990, tem um padrão migratório marcado por uma lógica interna à competição eleitoral e reflete como o jogo político partidário se desenrola no Brasil sob o presidencialismo de coalizão (MARCHETTI, 2008; MELO, 2003).

Em estudo sobre o multipartidarismo brasileiro, Jairo Nicolau (1996) entende que até o começo dos anos 1990, o fluxo de mudanças partidárias se dava, em geral, para as novas legendas, sendo que, a partir de então, passaram a ocorrer em direção aos partidos maiores. O primeiro padrão de migração partidária foi marcado pela fundação do PFL como uma alternativa àqueles que desejavam se desvincular da marca do partido de sustentação ao regime militar, PDS. Houve também a elaboração da Constituição Federal em 1988 e o retorno das eleições diretas para o cargo de Presidente da República depois de 29 anos. Outro acontecimento importante é a fragmentação do PMDB que marcou o fim da coalizão governista de José Sarney sem que nada houvesse para substituí-la, abrindo o caminho para o surgimento do PSDB, em junho de 1988, o que deu início a um amplo processo de reacomodação das elites políticas no Congresso Nacional (MARCHETTI, 2008; MELO, 2003).

A partir disso, começaram as provocações ao TSE e STF para o cancelamento

dos mandatos dos migrantes. A primeira foi a Consulta nº 9.948, de março de 1989, feita pelo Deputado Federal João Hermann Neto (PSB-SP) a respeito da possibilidade de vereador eleito por uma determinada legenda poder migrar para outro partido e conservar íntegro o seu mandato para o qual foi eleito.

A resposta do TSE foi unânime no sentido de que não há perda de mandato no caso apresentado por considerar que a Constituição Federal revogara as leis que regulamentavam a perda do mandato por infidelidade partidária (BRASIL, 1989).

Posteriormente, o STF julga o Mandado de Segurança nº 20.927/89, contra ato da Presidência da Câmara dos Deputados que concedeu, após o falecimento do Deputado Federal Jessé Freire Filho (PFL), a vaga de primeiro suplente ao deputado Marcos Cesar Formiga Ramos, que havia migrado para o PL. Apesar do amplo debate, o STF seguiu o entendimento adotado pelo TSE, decidindo pelo indeferimento do mandado de segurança, isto é, pela inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária. A tese minoritária foi defendida pelos ministros Celso de Mello, Paulo Brossard, Carlos Madeira e Sydney Sanches, no sentido de que se é o partido que garante a condição de elegibilidade de um candidato; um eventual mandato pertenceria ao partido e não ao candidato.

Assim, no período de 1985 a 1990, consolidou-se no Poder Judiciário o entendimento de que a Constituição Federal não proíbe o fluxo de parlamentares entre os partidos, não cabendo a ele assumir uma postura mais restritiva.

A partir do início da década de 1990, supera-se a fase aguda de criação de fusão de partidos e inicia-se outro momento referente à migração de parlamentares (MELO, 2006). Segundo Melo (2003, p. 330), “a movimentação dos deputados entre as legendas disponíveis passou a refletir uma lógica interna à competição político-eleitoral”. Essa nova fase do sistema partidário sustenta-se, principalmente, em uma legislação altamente permissiva, na existência de um grande número de siglas partidárias e no baixo custo político para a troca de legendas (MELO, 2003).

Segundo o autor, entre 1985 e 6 de outubro de 2001, quando foi encerrado o prazo de filiação partidária, 846 parlamentares, entre titulares e suplentes, mudaram de partido na Câmara dos Deputados. Avalia, ainda, que nas três legislaturas da década, houve intensa troca de legenda no primeiro ano e terceiro anos de mandato, tendo em vista a importância desses períodos para as carreiras políticas, de modo que se criou um padrão associado a estratégias de sobrevivência política.

Desse modo, a magnitude e a persistência das migrações permitem aos deputados uma margem de manobra que não está restrita à sobrevivência política dentro do partido no qual foram eleitos. Segundo Melo (2003), essa possibilidade introduz um elemento de instabilidade no interior do Legislativo que cria obstáculos à consolidação do sistema partidário e contribuiu para acentuar o desgaste dos partidos perante a sociedade. No mesmo sentido, Marengo (2006, p. 179) entende que a migração partidária intensa “representa uma violação na correspondência entre votos e cadeiras legislativas, acentua problemas de coordenação e incrementa os custos

para lealdades partidárias.”

Tal possibilidade de manobra reforça a autonomia do parlamentar frente ao seu partido, o que, no entendimento do Supremo Tribunal Federal, seria corrigida por meio da proibição das migrações partidárias sem justa causa. Antes de analisarmos o impacto da nova regra emitida pelo Judiciário, passaremos por um breve diagnóstico das supostas distorções do sistema partidário brasileiro como consequência da lista aberta e do seu reflexo na autonomia dos políticos frente aos partidos políticos.

3 | SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO: AUTONOMIA PARLAMENTAR *VERSUS* FORÇA PARTIDÁRIA

Desde o trabalho de Mainwaring (1991), entende-se que o sistema eleitoral brasileiro contribuiu para minar os esforços de construção de partidos políticos mais efetivos. O autor se propõe a discutir o efeito dos sistemas eleitorais em estratégias de eleitores e de políticos, como determinante da natureza da competição no sistema partidário, bem como a preencher a lacuna nos estudos do novo institucionalismo que não atentavam seriamente ao estudo dos sistemas eleitorais na América Latina (MAINWARING, 1991, p.34).

A tese do autor trata da acentuada autonomia dos políticos brasileiros em relação aos seus partidos, cuja principal causa seria a regra eleitoral de lista aberta: o modelo mais pernicioso ao controle do partido sobre as escolhas intralistas do eleitor, dito voto preferencial, no período eleitoral (MAINWARING, 1991, p.36):

Ainda que o número de representantes seja determinado pelos votos partidários, a eleição ou não de um candidato depende de sua capacidade de obter votos individuais [...]. Esse sistema incentiva fortemente o individualismo nas campanhas, especialmente porque o prestígio e o poder de um candidato são grandemente fortalecidos por um total de votos massivo (MAINWARING, 1991, p.39).

Acerca das consequências políticas do sistema eleitoral brasileiro, afirma que este foi impeditivo da construção partidária no país porque a legislação institucionalizou um sistema que estimula a ausência de compromisso, de solidariedade, de disciplina e de coesão partidárias. Ela é, além disso, estimuladora de uma rivalidade intrapartidária exacerbada (e não restrita ao momento de escolha dos candidatos, como no sistema majoritário), somada a enormes despesas individuais e à corrupção financeira nas campanhas (MAINWARING, 1991, p.43-44).

Em obra posterior, dedicada a estudar a disciplina partidária do Congresso brasileiro a partir das votações nominais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, Mainwaring e Aníbal Pérez Liñan (1998) reafirmam a raridade de estudos sobre o tema na América Latina e retomam a discussão sobre a inconsistência da disciplina partidária. Demonstram quanto os grandes partidos do período eram indisciplinados, à exceção dos partidos de esquerda, e como os parlamentares que mudaram de partido no curso da Constituinte, que tendiam a ser mais indisciplinados do que os outros

antes da mudança, tiveram aumentada sua disciplina depois da troca. Conceituam disciplina como a unidade partidária, ou “a proporção com que os membros de um partido votam do mesmo modo em votações nominais polêmicas” – sendo estas “aquelas em que um mínimo de 25% dos parlamentares votam contra a proposta vencedora” (MAINWARING; LIÑAN, 1998, p.108).

Consideram, também, que a disciplina partidária afeta os sistemas presidencialistas de forma ambígua, uma vez que, com partidos indisciplinados, a base de apoio ao governo é imprevisível e instável, o que cria maior dificuldade nas negociações porque os membros do partido podem não acatar o acordo de seus líderes com o governo, não obstante muitas vezes os desertores de partidos de oposição possam fornecer apoio individual a projetos de lei específicos. Já nos partidos disciplinados, o governo pode negociar diretamente com as lideranças, que garantem os votos da maioria de seus parlamentares, reduzindo consideravelmente os custos de negociação (MAINWARING; LIÑAN, 1998, p.109).

Os autores atribuem a suposta fragilidade da disciplina partidária brasileira a seis regras institucionais que incentivariam o individualismo no comportamento parlamentar, ao invés de proporcionarem motivações para que os congressistas mantenham-se ao lado de suas lideranças. A saber: o sistema eleitoral, a seleção de candidatos, o controle de recursos que representem poder sobre o parlamentar, as normas vigentes no momento da votação nominal, o sistema presidencialista e o federalismo (MAINWARING; LIÑAN, 1998, p.129-132).

Para tanto, recorrem aos trabalhos de Carey e Shugart (1995) e de Mainwaring e Shugart (1997) para elencar, em primeiro lugar, o sistema eleitoral de lista aberta, que encorajaria o candidato a cultivar individualmente seu próprio eleitorado, pois as cadeiras, uma vez divididas entre os partidos, são ocupadas a partir da ordem interna estabelecida pelos candidatos mais votados.

Por outro lado, Limongi e Figueiredo (1998), tomando como unidade de análise os partidos e não os parlamentares, avaliam que o Congresso brasileiro é disciplinado a partir da estatística, do final da década de 1990, de que 89,4% dos parlamentares votam de acordo com a orientação do seu líder. A explicação para este percentual estaria na ampliação dos poderes do presidente e dos recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para aumentarem as suas bancadas. O fato de o presidente possuir amplos poderes legislativos faz com que ele possa ditar a agenda dos trabalhos legislativos e, assim, obter a cooperação dos parlamentares.

No artigo “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2002) aprofundam a proposta de revisão da tese do voto pessoal como consequência da adoção do voto proporcional com lista aberta. Citam os autores a “*interpretação canônica*” desenvolvida pelos brasilianistas e até agora apresentada, que atribui o enfraquecimento dos partidos à lista aberta – pois subtrairia das lideranças a oportunidade de punir o comportamento individualista e antipartidário dos políticos – e, especialmente no caso brasileiro, à garantia de acesso

a lista através da candidatura nata.

Figueiredo e Limongi (2002, p. 307) constatam que a candidatura nata é o único critério usado por Carey e Shugart (1995) para atribuir à legislação brasileira o *score* mais alto no item falta de controle partidário sobre candidaturas contendo incentivos para o voto pessoal. Dizem acertadamente, ao passo disso, que a lista é fixada em convenção partidária, logo, os nomes dos candidatos de um partido ao pleito são estabelecidos em concorrência interna e pré-eleitoral. Embora suspensa desde 2002 no Brasil, a candidatura nata é prova, para os autores, de que há disputa entre os pretendentes a figurar na lista:

[...] a composição da lista partidária [...] é fixada pela convenção partidária. Cada partido pode, de acordo com a legislação vigente, apresentar um candidato e meio por vaga. O número pode ser considerado excessivo, mas não é ilimitado. Logo, a lista é definida pelo partido e resulta da competição intrapartidária que ocorre na etapa pré-eleitoral. A própria existência da candidatura nata comprova haver uma competição real entre pretendentes a figurar na lista. Não fosse pelo temor de ser excluído da mesma, porque detentores do mandato precisariam dessa proteção legal? (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.307).

Para os autores, se a classe política, atenta que é à realidade política, está preocupada com a questão, parece evidente que o partido desempenha um papel relevante e a autonomia dos políticos não é tão intensa quanto fazem crer os intérpretes dos efeitos do sistema eleitoral de lista aberta ou, alternativamente, tais parlamentares se empenham para efetivamente conseguirem ser autônomos, no que a candidatura nata pode ajudá-los. De qualquer modo, por contraste, está-se afirmando que os partidos são importantes e contam no sistema eleitoral.

O artigo sobre controle partidário de Figueiredo e Limongi (2007), publicado na revista *Plenarium*, defende que a lista em seu formato atual não é aberta a todo e qualquer pré-candidato. As direções e lideranças dos partidos detêm de fato o controle sobre a elaboração das listas partidárias; só não as ordenam, tarefa que cabe ao eleitor. Para os autores, se os partidos não tivessem controle, não haveria necessidade de candidatura nata, garantindo aos parlamentares acesso automático à lista partidária. A abolição recente desse mecanismo aumentou o controle partidário na elaboração da lista, pois os deputados passaram também a disputar vaga.

Na sequência, Figueiredo e Limongi (2002) apontam ainda uma similaridade ao modelo chileno, considerado por Carey e Shugart (1995) como um sistema partidário forte e consolidado: a composição da lista é prerrogativa do partido e a reputação partidária é muito significativa porque os votos de todos os candidatos são somados, aumentando o total do partido. Assim, o controle pelos líderes partidários pode dar-se por intermédio de outros instrumentos com o fim de disciplinar os parlamentares, a exemplo da distribuição do tempo de horário gratuito de propaganda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.308).

Sobre o argumento de que a lista aberta estimularia a competição intrapartidária, pois o candidato dependeria apenas da votação conseguida por ele mesmo – o que

prejudicaria a solidariedade entre candidatos –, enquanto na lista fechada os candidatos não disputam votos dos eleitores, que são disputados apenas entre os partidos, os autores defendem que, como a representação proporcional garante a transferência de votos no interior da lista, as competições intrapartidárias e interpartidárias não tem o mesmo peso para sorte eleitoral do candidato (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.309). Conforme os autores, inclusive o trabalho de Mainwaring (1991), que denuncia a fragilidade partidária no Brasil, admite-se que o eleitor vota partidariamente: e na medida em que os votos na lista são transferidos, votos em um candidato do partido aumentam as chances de os demais se elegerem. O resultado disso é uma dificuldade em distinguir votos pessoais e partidários.

Para os autores o valor do voto pessoal no Brasil pode ser equacionado empiricamente: quando muitos eleitores pautam suas escolhas pela qualidade pessoal do candidato, estreitamente relacionada com a filiação partidária do mesmo, ou quando afirmam ter simpatia com algum dos candidatos, pode-se afirmar que não há dicotomia entre voto pessoal e voto partidário. Logo, a lista aberta não enfraquece os partidos. Se os eleitores raramente se recordam em quem votaram nas últimas eleições proporcionais, há de ser questionado o vínculo pessoal que os une aos representantes.

Sendo assim, a ideia inicial de que o sistema eleitoral de lista aberta provoca o enfraquecimento dos partidos políticos frente à autonomia dos políticos, principalmente por estimular o aumento da infidelidade e indisciplina partidária, torna-se inócuo em razão dos mecanismos institucionais que fortalecem as agremiações partidárias. Estes mecanismos podem ser identificados como: a fixação da lista aberta em convenção partidária, o que ocasiona a disputa entre os pretendentes; o fim da candidatura nata; o controle das lideranças partidárias sobre a elaboração das listas; o fato de que há transferência de votos no sistema de lista aberta.

Desse modo, a partir desta análise será avaliado o impacto da decisão judicial sobre a fidelidade partidária quanto ao fortalecimento efetivo dos partidos políticos e a necessidade de sua aplicação para a correção da suposta distorção do sistema partidário.

REFERÊNCIAS

BALEST, Caroline. **Uma década de fidelidade partidária e sua desconstrução**. 2017. 69 f. TCC (Graduação) - Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Resolução no 15.135. Relator: Ministro Roberto Rosas. Diário de Justiça, Brasília, DF, 20.04. 1989.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Indireta de Inconstitucionalidade no 1.354-8. Partido Social Cristão (PSC) e Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Diário de Justiça 30.03.2007.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança no 26.602-3. Partido Popular Socialista (PPS) e Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau, julgado em 04.10.2007. Diário de Justiça

17.10.2008.

CAMPOS, Ana Cristina. Eleições 2018: 75% dos deputados federais devem se reeleger. In: **Agência Brasil**, 16 de ago. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-08/eleicoes-2018-75-dos-deputados-federais-devem-se-reeleger>. Acesso em 29 de ago. De 2018.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v.14, n.4, 1995, p.417- 439.

CUNOW, Saul. Party switching and party strength in the legislature: evidence from Brazil. Trabalho apresentado na **Annual Meeting of the WPSA ANNUAL MEETING “Ideas, Interests and Institutions”**, Hyatt Regency Vancouver, BC Canada, Vancouver, BC, Canada Online, em 19 de março de 2009.

FERREIRA, Denise; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982- 2006. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. 14, no 2, Novembro, 2008, pp.432-453.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v.45, n.2, 2002, p.303-344.

FLEISCHER, David; BARRETO, Leonardo. El impacto de la justicia electoral sobre el sistemapolítico brasileño. **América Latina Hoy**, 51, 2009, pp. 117-138.

FREITAS, Andréa. Migração Partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 55, no 4, 2012. Pp. 951 a 986.

LIMA, Eduardo Martins de. **Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada**. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, no 44, 1998. Pp. 81-106.

MADUEÑO, Denise. Câmara afasta infiel por ordem do Supremo. **Estadão**, 19 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-afasta-infiel-por-ordem-do-supremo,296303> [Acesso em 08 de agosto de 2014]

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos**, São Paulo, n.29, mar. 1991, p.34-58.

MAINWARING, Scott; LIÑAN, Aníbal Pérez. Disciplina partidária: o caso da Constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, n.44, 1998, p.107-215.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Presidentialism and the party system in Latin America In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (Org.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. New York e Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARCHETTI FERRAZ Jr., Vitor Emanuel. **Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais**. 2008. 234f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. 15, no2, novembro de 2009, p. 422-450.

MARENCO, André. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (orgs). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora

FGV, 2006. Pp. 176-192.

_____. Migração partidária. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b, pp. 183-187.

MELO, Carlos Ranulfo F. Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas, consequências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. Pp. 321-343.

_____. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Pp. 157-175.

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

ROMA, Celso. Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007. Pp. 351 a 392.

ROMA, Celso. Infidelidade partidária, mitos e realidades (2011). Disponível em: <http://poliarquiaufrgs.blogspot.com.br/2011/06/infidelidade-partidaria-mitos-e.html> [Acesso 2 de agosto de 2014]

SWEET, Alec Stone. **Governing with judges: constitutional politics in Europe**. Oxford: Oxford Universities, 2000.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-023-0

