

INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: alguns argumentos sobre a migração partidária no Brasil¹

*Andréa Freitas**

INTRODUÇÃO

A relação entre as trocas de partido efetivadas por políticos e a representação política pode parecer, a princípio, óbvia. Vários analistas que investigaram o fenômeno da troca partidária ou da migração partidária, no Brasil, levantaram hipóteses explicativas sobre as conseqüências perversas que as trocas de legenda podem trazer para a representação.

O principal argumento desses autores é de que os parlamentares, ao trocarem de partido, acabam por promover um afastamento entre a vontade expressa do eleitor e sua representação, o que acarretaria uma crise de representatividade, ou, mais especificamente, uma violação do princípio segundo o qual o eleitor é quem determina a distribuição dos cargos eletivos. (Lima Jr., 1993, p.30; Marengo, 2006, p.1; Melo, 2004, p.152).

* Mestranda em Ciência Política pela USP. Pesquisadora permanente do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP.
Rua Morgado de Mateus, 615. Cep: 04015-902. São Paulo - Brasil. amfreitas1@gmail.com

¹ Agradeço os comentários preciosos de Umberto Freitas, Fernando Limongi e Adrian Gurza Lavalle.

Isso ocorreria porque o voto do eleitor, no sistema eleitoral brasileiro, é, ao mesmo tempo, partidário e pessoal, pois promove a distribuição das cadeiras entre os partidos e define a ordem dos eleitos. Ou seja, a soma dos votos dados a todos os candidatos do partido ou da coalizão de partidos e dos votos dados à legenda do partido ou dos partidos que compõem a coalizão determina o número de cadeiras a que cada partido ou coalizão tem direito, e os votos dados aos candidatos, individualmente, ordenam aqueles que ocuparão as cadeiras definidas para os partidos ou para a coalizão.

Com base nessa ambivalência implícita ao sistema eleitoral brasileiro, esses analistas argumentam que não importa se a intenção do eleitor, ao votar, é dar um voto pessoal, ou um voto partidário. O mandato pertenceria ao partido. Empiricamente, argumentam ainda que poucos candidatos ultrapassam o coeficiente eleitoral com sua votação individual. Isso significa que quase todos os parlamentares eleitos dependeriam do mecanismo de transferência de votos no interior do partido ou da coligação para conseguirem sua

cadeira, o que reforça a tese de que o mandato pertence ao partido e não ao candidato eleito.

O que esses autores indagam é se o mecanismo eleitoral concede o mandato ao parlamentar ou ao partido. E sua resposta é que o voto do eleitor distribui as cadeiras entre os partidos. No entanto, esse argumento não é unânime, pois a legislação eleitoral não é explícita quanto a esse ponto. O sistema eleitoral brasileiro é um sistema de lista aberta, em que os eleitores e não os partidos definem quem ocupa as cadeiras, o que poria em dúvida a questão do pertencimento do mandato. Mas, se a tese desses autores está correta, o parlamentar, ao trocar de partido, promoveria um afastamento entre o voto do eleitor dado nas urnas e a distribuição de poder entre os partidos no parlamento e, nesse caso, a migração partidária resultaria em uma crise de representatividade.

Essa é, sem dúvida, uma questão relevante, mas a temática da representação política ultrapassa o mecanismo de transformação de votos em cadeiras, pois importa, sobretudo, o tipo de relação que esse mecanismo estabelece. Ou seja, ocupa-se mais com a relação entre o representado e o representante.

Esse aspecto envolve outras implicações problemáticas, já que os partidos são instâncias intermediárias que se constituem em canal que vincula eleitor e eleitos, mas não se explicitam facilmente na teoria da representação, baseada na relação entre representantes e representados. Apesar de o papel dos partidos políticos estar absolutamente indissociável nessa relação, nas democracias representativas, tal papel aparece apenas nas entrelinhas do debate teórico sobre representação política. A questão subjacente à análise, portanto, que vincula a troca partidária à representação política é: a quem pertence o mandato? Ao parlamentar ou ao partido? E essa é uma questão ainda em aberto, tanto na teoria da representação como na literatura que trata de partidos políticos.

Os objetivos deste texto são, portanto, bastante modestos. Seu intuito é tão somente trazer alguns argumentos que permitam discutir as relações entre a migração partidária e a repre-

sentação política e ultrapassem as interpretações restritas ao procedimento ou às regras de conversão de votos em cadeiras.

MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL: a manifestação na conjuntura

O fenômeno da migração partidária no Brasil ressurgiu² mais explicitamente com o processo de transição do regime autoritário para a democracia. E se divide claramente em dois momentos, sendo o primeiro desses diretamente relacionado à própria transição democrática, ou seja, a um processo natural de re-acomodação das lideranças; já o segundo momento foi iniciado com o governo Fernando Henrique Cardoso. As motivações para as trocas, a partir desse período, ainda carecem de explicação.

Durante o regime autoritário, não ocorreram trocas de legendas, pois a infidelidade partidária era passível de punição com perda do mandato e foi regulada pela Lei 4.740 de 1965, cujo artigo 72 explicita que os filiados a um partido, detentores de mandato eletivo, que se opusessem às diretrizes desse partido – trocando de legenda ou votando contra a indicação de seu líder – perderiam o mandato.

Em 1979, com o processo de liberalização política, promulgou-se a Lei 6.767, que permitiu a criação de novos partidos e reinstalou a possibilidade de organização partidária, negada durante o regime militar. Esse momento de abertura política caracterizou-se pela criação de novos partidos – PMDB, PDS, PTB, PP, PDT e PT – que impulsionaram as primeiras trocas de legenda.

No período seguinte, de 1979 a 1995, as trocas de legenda estavam fortemente vinculadas à instabilidade política, ou às mudanças inesperadas na legislação eleitoral ou partidária, típicas de um período de transição. Em 1981, observou-se

² O fenômeno ressurgiu com a transição, pois ocorrera no período democrático anterior, entre 1946 e 1964. Nessa época, o volume de trocas de legenda, embora inferior ao da democracia atual, estava longe de ser insignificante (Cf. Zulini, 2008).

um movimento migratório ligado à nova lei eleitoral, instituída de forma *ad hoc*. Em 1985, a disputa acirrada pela sucessão presidencial acabou por dividir o PDS (Partido Democrata Cristão), antigo ARENA (Aliança Renovadora Nacional), levando à criação do PFL (Partido da Frente Liberal). Surgem, ainda, mais oito novos partidos, dois deles comunistas, tirados da ilegalidade só em maio de 1985.

Após essa fase inicial, em 1988, período que encerra o processo de transição democrática, com a promulgação da nova Carta Constitucional, observa-se outro grande movimento migratório de reacomodação de parlamentares na Câmara dos Deputados, impulsionado pela disputa eleitoral de 1989. Novamente a criação de novos partidos – o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e o PRN (Partido da Reconstrução Nacional) – e as estratégias partidárias para aumentar o tempo de utilização do horário eleitoral gratuito levaram a uma intensa troca de legenda no interior da Câmara dos Deputados (Diniz, 2000; Freitas, 2007).

No entanto o PRN, criado às vésperas da eleição presidencial, desaparece logo após o *impeachment* do presidente Fernando Collor, levando seus filiados a procurarem abrigo em outras agremiações. Até então, o sistema político brasileiro estava marcado pelo seu caráter de exceção e transição: assunção atípica de dois vice-presidentes (por falecimento e por *impeachment*); reordenamento jurídico dado pela nova Constituição; eleição direta do primeiro presidente; e catorze modificações efetivadas na legislação eleitoral e partidária, entre 1979 e a Nova Constituição.

Assim, não seria demais supor que tamanha instabilidade influenciasse parlamentares a trocarem de partido. Outros países onde ocorreram mudanças de regime e grandes mudanças na legislação eleitoral e (ou) partidária também foram acometidos por uma intensa movimentação entre as legendas; tal é o caso de Rússia, Hungria, Polônia e Ucrânia, Espanha, Filipinas, Taiwan, Japão e Itália (Desposato, 2006; Mershon; Heller, 2005).

Assim, só a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República é que se pode considerar que o sistema político

brasileiro adquire certa estabilidade e se consolida. É nesse momento também que as trocas de legenda apontam para uma estabilização do fenômeno, concentrando-se em períodos específicos das legislaturas, principalmente, nos meses de fevereiro do primeiro e do terceiro ano da legislatura e no período que antecede o fim do prazo mínimo de filiação com vistas à eleição seguinte, seja ela municipal ou federal (Freitas, 2008; Limongi; Freitas, 2005; Melo, 2004).

Araújo (2000) afirma ainda que é somente a partir da legislatura que se inicia em 1995 que o movimento de migração partidária se regulariza, invertendo o seu sentido, ou seja, ao invés de se dar em direção aos novos e pequenos partidos, ela passa a ocorrer na direção dos grandes partidos.

A partir da eleição do presidente Fernando Henrique, as migrações partidárias não podem mais ser explicadas pela transição e pelo ajuste institucional. Os estudos que se dedicaram ao tema, no Brasil, ainda não elucidam o porquê das incessantes trocas de legenda. Suas principais hipóteses giram em torno da idéia de que os parlamentares querem aumentar suas chances de se reeleger e, diante do imperativo da sobrevivência política, acabam por trocar de legenda, procurando partidos melhor posicionados junto ao governo (Melo, 2004).

No entanto, Freitas e Limongi (2005) demonstram que as trocas de legenda entre partidos externos à coalizão governista para partidos da coalizão governista representam 13% do total das migrações durante o governo Fernando Henrique. No governo Lula, esse percentual sobe para 27% do total das migrações. Ainda assim, não é possível explicar as trocas de legenda apenas pela afirmação de que os parlamentares trocam de partido no sentido da coalizão governista, procurando, assim, maximizar seu acesso a recursos públicos que só o Executivo teria como disponibilizar.

Do ponto de vista do comportamento parlamentar, Freitas e Limongi demonstram que as migrações implicam poucas mudanças, pois os parlamentares trocam para partidos que votam de maneira muito semelhante entre si, o que significa

que as taxas de apoio dos parlamentares, tanto em relação ao governo como em relação ao líder de seu partido, antes e depois das trocas, teriam alterações insignificantes.

Ou seja, a tese da migração partidária voltada para maximizar as chances de sucesso eleitoral – num movimento em direção à coalizão governnista, de modo a converter o apoio ao governo em recursos, e os recursos em votos, nas eleições seguintes – não é suficiente. Para atestá-la seria necessário compreender os ganhos que o deputado migrante e o partido que o recebe podem obter quando há uma troca de filiação partidária. E não se tem ainda uma resposta suficiente para essa questão.

A migração partidária, portanto, é um daqueles temas árdios da ciência política no Brasil, em primeiro lugar, pela insuficiência de explicações teóricas respaldadas em pesquisas capazes de explicá-la. Em segundo, por força de uma visão influenciada por uma cultura política que considera esses fenômenos como “típicos” do comportamento político brasileiro, ou de que só aqui elas ocorrem na quantidade em que ocorrem,³ o que acaba por deslocar a questão da explicação analítica, simplificando-a e privilegiando aspectos folclóricos da nossa política.

O ponto central dessas considerações é que ainda não se dispõe de um conjunto de estudos detalhados que explicita a motivação dos parlamentares para a troca de legenda, dificultando entender as conseqüências do fenômeno para o sistema político e para a representatividade do mandato, questão que problematiza o processo de migração partidária.

Como foi explicitado, a literatura que trata do tema no Brasil afirma, de forma aligeirada, que a migração partidária teria conseqüências perversas para a representação. Para esses autores, as tro-

cas de legenda promoveriam um afastamento entre a vontade do eleitor e a distribuição de cadeiras entre os partidos no parlamento, o que levaria a uma crise de representatividade (Lima Jr., 1993, p.30; Marengo, 2006, p.1; Melo, 2004, p.152). Essa resposta é apressada, primeiramente porque a legislação eleitoral deixa na mão do eleitor o ordenamento dos eleitos e, sendo assim, cria uma situação dúbia, em que não é possível definir a quem pertence o mandato, mesmo olhando apenas para o sistema eleitoral. O próprio Tribunal Superior Eleitoral, que recentemente decidiu que o mandato pertence ao partido e não ao candidato, quando foi consultado sobre a mesma questão, em 1989, decidiu, por unanimidade, que não havia bases na legislação eleitoral e partidária para definir que o mandato pertence ao partido. Sendo assim, a questão é pouco clara e, mesmo que se tome a questão da representação apenas pelas regras de conversão de cadeiras em votos, não se pode afirmar que o mandato pertence ao partido.

REPRESENTAÇÃO OU GOVERNABILIDADE: o debate institucionalista

Outra abordagem sobre a migração partidária considera como um dos componentes fundamentais da fidelidade partidária o grau de institucionalização dos sistemas partidários. Nesse caso, a fidelidade partidária é entendida a partir da ótica segundo a qual, em sistemas representativos, a ordenação das preferências é função dos partidos políticos, e o bom funcionamento dos sistemas políticos estaria diretamente relacionado à *capacidade de os líderes partidários induzirem os parlamentares à cooperação*.

Ou seja, segundo essa visão, as instituições eleitorais e parlamentares produzem incentivos para o fortalecimento dos partidos políticos, dando-lhes meios para aplicar sanções aos membros indisciplinados, o que lhes possibilita serem capazes não apenas de coordenar as decisões, mas também de impedir que os parlamentares, preocupados em aumentar suas chances de sucesso na

³ Entre fevereiro de 1987 e abril de 2008, cerca de 27% dos parlamentares brasileiros trocaram de partido pelo menos uma vez, ao longo de seu mandato. O volume impressiona, mas não constitui exclusividade do sistema político brasileiro. Na Itália, por exemplo, aproximadamente 25% dos parlamentares trocaram de legenda pelo menos uma vez, entre 1996 e 2001. Ao trazer esses números, não se quer banalizar o tema, mas apenas demonstrar que as trocas de legenda ocorreram e ocorrem em diversos países (Mershon; Heller, 2005).

carreira política, procurem apenas atender a seus eleitores de forma clientelista.

Essa perspectiva entende que os interesses dos parlamentares são sempre particularistas e paroquiais, e que os partidos políticos, em um sistema institucionalizado, trariam à pauta questões nacionais. Assim, a análise da migração partidária é colocada ao lado da tese da disciplina partidária e da coesão interna dos partidos.

Esse debate institucionalista está muito distante do debate teórico da representação política, pois, nesse caso, a questão principal é a capacidade de as instituições garantirem a governabilidade ou impedirem a paralisia decisória. O que importa aqui é que as decisões sejam tomadas. Como as decisões são tomadas dentro dos partidos não é tão importante, desde que eles sejam disciplinados. Obviamente, é melhor que sejam coesos, mas, como veremos a seguir, a coesão partidária, por si só, não garante decisões unânimes dentro dos partidos.

Essa matriz de análise, que acompanha o debate sobre migração partidária, leva autores a afirmarem que a migração afeta a representação política de forma negativa. No entanto, essa não é uma questão relevante entre os teóricos que tratam da representação política. A noção de representatividade entendida pelos autores que tratam da migração partidária – e que se refere à diferença entre a vontade expressa pelos eleitores nas urnas e a distribuição de cadeiras entre os partidos políticos – não é a mesma representatividade que aparece na teoria da representação, em que a questão se relaciona com a dualidade constitutiva própria da representação política no Brasil, como apontado no início. A ambivalência da representação se expressa na manutenção de um equilíbrio frágil entre a idéia de que o representante representa a nação, mas, ao mesmo tempo, não deve perder o fio condutor que o liga ao eleitor. Sendo assim, entender quais as conseqüências da migração partidária para a representatividade exigiria entender o papel mediador dos partidos políticos nessa relação. E isso não é simples, como veremos a seguir.

PARTIDOS POLÍTICOS: a questão da unidade partidária e autonomia do representante

A definição de partidos políticos de Burke é: *party is a body of men united, for promotion by their joint endeavours the national interest, upon some particular principle in which they are all agreed* (Burke, 1981, [1770], p.317). Sartori (1983) acrescenta a essa definição que, entre os objetivos dos partidos, está a seleção e a apresentação de candidatos nas eleições, com o intuito de influenciar as políticas governamentais.

Sartori substitui os princípios que Burke apresenta como uma unanimidade entre os membros por “princípios gerais ou tendências com as quais concorda a maioria de seus membros” (1983, p.81).

Downs (1999), por sua vez, informa que partidos políticos constituem uma coalizão de indivíduos que buscam, através de meios legais, controlar o aparato governamental. O autor completa, definindo coalizão de indivíduos como o conjunto daqueles “que têm certos fins em comum e cooperam entre si para atingi-los” (p.46). Downs afirma que essa descrição ampla, embora de acordo com a visão que temos dos partidos políticos, traz problemas para a análise, pois a idéia de coalizão de indivíduos não pressupõe que eles concordem entre si.

Ou seja, os partidos políticos não são um bloco monolítico, o que leva Downs a concluir que sua definição de partidos esbarra no dilema “da falsa personalização versus superindividualismo” (p.46-47). O autor acrescenta, mais à frente:

... tomamos cada partido como se fosse uma pessoa; daí poder parecer ser uma falsa personificação. Admitimos que se trata de uma abstração do mundo real, já que, na realidade, nem mesmo os funcionários-chave de qualquer governo têm exatamente as mesmas metas (Downs, 1999, p.47).

Não podemos entender os partidos políticos como grupos de indivíduos que concordam entre si, não importa a questão em pauta. Obviamente, é desejável que esses indivíduos, ao se unirem, se articulem em torno de uma bandeira

ou de princípios comuns pelos quais queiram lutar. Mas, quando eles, unidos por uma sigla partidária, chegam ao Executivo ou ao Legislativo, não basta que acreditem nos mesmos princípios gerais: eles têm de tomar decisões que nada têm a ver com as grandes ideologias, mas com decisões do cotidiano dos governos.

A questão a ser ressaltada é que a tomada de decisão no parlamento independe do quão institucionalizado seja o sistema partidário: mesmo que os partidos sejam os ideais, ideológica e socialmente enraizados e com membros coesos, a cada momento é preciso decidir sobre qual será a posição do partido.

Aqui, temos uma questão importante para a representação política: apesar de sua dualidade constitutiva, em momento algum se entende que os parlamentares representem partidos, ou bandeiras específicas. E, se os partidos tiverem meios para induzir a cooperação de seus membros através de sanções ou ameaça de sanções, os parlamentares ficarão limitados na execução de seu papel de representantes. Cabe perguntar, portanto, que mecanismos irão garantir autonomia ao representante para decidir conforme seu entendimento do que é o melhor para a nação. E o que garante que as decisões serão tomadas após deliberação, já que existe a possibilidade de mudança de posição?

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, PARTIDOS POLÍTICOS E REPRESENTATIVIDADE

O debate em torno da autonomia do representante, na teoria da representação, faz referência, em geral, à relação entre representante e representado, sem incluir os partidos políticos nessa relação. Para se entender as implicações da migração partidária para a representação política, seria necessário compreender as relações que se estabelecem entre representante e representado, e entre o representante e seu partido. Nesta seção, farei menção extensiva aos teóricos que tratam do tema da representação política, para apreender a complexidade do tema e a controvérsia que ele gera,

para que, assim, possamos compreender que não há nada de óbvio na relação entre migração partidária e representação política.

Para Pitkin (2006), o debate pode ser sintetizado da seguinte forma: “um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha que é melhor?” (p.30). E completa: “A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de *alguma forma* o que apesar disso *não* está literalmente presente” (grifo da autora, 2006).

A autora acrescenta que esse debate teórico traz consigo questões da maior importância e preocupações bastante substantivas, entre elas a questão do papel dos partidos políticos na relação entre representantes e representados (2006).

A noção de representação surge de uma figura do direito privado, em que o representante tem obrigação legal em relação ao representado. A representação política surge de uma matriz privatista, na Idade Média, quando os representantes não eram mais do que mandatários, e, nesse sentido, estavam ligados aos seus mandantes por instruções específicas (Gurza Lavallo *et al*, 2006; Manin, 1997; Pitkin, 2006; Sartori, 1962; Urbinati, 2006).

Do mandato imperativo, instruído, para a concepção de representação política moderna, com autonomia do representante em relação ao representado, conforme a concebemos hoje, permanece o nome, para indicar, segundo Sartori, a intenção ou o fim, que é: “garantir que (os representantes) [...] se comportem da maneira como um mandatário deveria comportar-se com relação ao mandante, cuidando, não de seus próprios interesses, mas dos alheios” (Sartori, 1962, p.15).

A independência do representante em relação ao representado surge juntamente com a concepção de que este representa e deve decidir pela nação. Para Sartori, a associação da palavra nação à idéia de representação traz conseqüências quanto à concepção da representação em si, que passa a designar não mais uma relação entre ‘deputado e seu mandante’, mas um poder concedido ao representante, a saber: o poder de decidir, conforme seu entendimento, o que é melhor para a nação como um todo.

Para Urbinati (2006), enquanto a sociedade for legalmente igual, mas socialmente desigual, o paradigma do *free-mandate* não é uma ameaça para representação ou para a representatividade. Para a autora, *equality as legal status means that the representatives must represent the entire nation and that their will is not bound to instructions by their electors* (p.44).

Por outro lado, a autora afirma que: *since citizens are socially not equal [...] and seek equality through political action and the law, representatives cannot ignore their voices and claims* (2006). Para ela, enquanto a igualdade legal determinaria que os representantes representam a nação, transcendendo seus eleitores, a igualdade moral, ou a luta por igualdade econômica e social, por outro lado, demanda que os representantes acedam a seus eleitores.

Sartori, ao contrário de Urbinati, acredita que, quando o representante ganha autonomia demasiada, a relação de representação passa a ser ameaçada, pois a independência excessiva do representante em relação ao eleitor põe em questão a representatividade dos representantes e do sistema como um todo. Gurza Lavalle *et al* (2006) explicitam essa afirmação, dizendo que a representação:

... leva no seu cerne uma dualidade constitutiva graças à qual a mera existência da representação, mesmo que legalmente instituída ou respaldada por mecanismo obrigatório de autorização, não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesse dos representados. (2006).

Manin (1997) destaca que a esfera de atividades dos governos representativos modernos é de tal forma complexa, que torna a prática do mandato imperativo impossível. O autor nos lembra ainda que os representantes, uma vez eleitos, têm, nas eleições subsequentes, o incentivo para manter suas promessas, pois os eleitores podem ou não reelegê-los.

A questão da representatividade, colocada dessa forma, nada tem a ver com a distribuição de cadeiras entre os partidos no parlamento, mas sim com a correspondência entre o interesse dos representados e as decisões tomadas pelos represen-

tantes. Ou seja, passa pela identificação dos eleitores com aqueles que os representam, mas, principalmente, está relacionada à forma como as demandas dos eleitores chegam e são atendidas por aqueles que os representam.

Mas onde o partido político se encaixa nessa discussão? Partidos políticos são inseparáveis das democracias representativas. Schattschneider afirma que *political parties created democracy, and [...] democracy is unthinkable save in terms of parties* (1942, *apud* Aldrich, 1995, p.3). Os partidos organizam o processo eleitoral escolhendo os candidatos e simplificando a informação para o eleitor, que pode analisar seu candidato a partir da plataforma partidária. Organizam ainda o processo decisório, agregando interesses e possibilitando maior previsibilidade nas decisões (Aldrich, 1995, p.3; Cox; McCubbins, 1993).

No entanto, Manin, em sua descrição sobre a evolução dos governos representativos, aponta para o fato de que, embora os partidos políticos sejam concebidos como um elemento constitutivo do governo representativo, os *founding fathers* entendiam a divisão do parlamento em partes ou em facções como algo negativo, que poria em xeque o sistema representativo.

A legitimação dos partidos políticos como o canal entre representantes e representados foi precedida por um debate que percebia a ascensão dos mesmos como um indicativo do fim do governo representativo. Entre as principais preocupações dos autores, aparece a questão da manutenção da autonomia do representante, necessária para que ele mesmo representasse a nação como um todo, e a questão da discussão prévia à tomada de decisões, destacada desde a origem mais remota como a função primordial dos parlamentos. E, passada a sensação de crise, surgiu a idéia de que os partidos aumentavam a comunicação entre a sociedade e os governos, aumentando a identificação entre eleitores e seus representantes, o que tornaria a representação mais democrática (Manin, 1997).

Essa é a posição defendida por Urbinati (2006), ao afirmar que só através dos partidos po-

líticos é possível assegurar representatividade. A autora argumenta que as eleições determinam as responsabilidades e os limites de um governo, mas não sua representatividade. Afirma ainda que, somente através dos partidos políticos, é possível garantir que os representantes sejam partidários de idéias e de ideologias e não de seus próprios interesses.

Sartori (1962), no entanto, afirma que a inserção do partido político complexifica a relação entre representantes e representados. Nas palavras do autor,

deve-se considerar que, na relação entre eleitores-eleitos, se inserem – e com vastos reflexos – os partidos políticos. E a intervenção dos partidos modernos de organização complica o quadro, inserindo nele pertencimentos adquiridos e múltiplos (p.124).

O autor afirma ainda que a introdução da palavra nação, associada à idéia de representação, conquanto privada de sentido jurídico, é o que dá sentido à própria representação e o que garante o

único sustentáculo que permite ao deputado – não obstante todos os vínculos substanciais de submissão que se criam entre o eleitorado e o eleito, e ainda, *entre o eleito e o partido* pelo qual se faz eleger – legitimar e reivindicar um direito à sua autonomia de opinião e de vontade (1962, p.75, grifo acrescido).

Mesmo Urbinati (2006), que entende serem os partidos políticos fundamentais para garantir a representatividade da democracia – para garantir que a representação não se torne apenas o atendimento de uma clientela –, ao se referir à independência do representante em relação ao eleitorado, afirma que: *representatives [...] are asked to rely only upon their reason to judge according to general interest* (p.44).

Sartori (1962) completa ainda, afirmando que, ao privar o representante da autonomia, seja em relação ao eleitor, seja em relação ao partido, transforma-se o parlamento em uma casa sem razão de ser. Para o autor:

... se, porém, as assembleias são ou se tornam personificadas por representantes que vivem por

meio da política – homens de partido cujo futuro está ligado à confirmação no posto – o parlamento corre o risco de perder toda a sua independência efetiva, e de transformar-se numa espécie de caixa de ressonância de um sistema mais que parlamentar, partitocrático (p.131).

Schmitt (1988) revela a mesma preocupação. Para o autor, o Parlamento deve ser fundado sobre o princípio “*of discussion and openness*”, que fica ameaçado quando o parlamentar não possui independência em relação ao eleitor e ao partido que o elegeu.

A preocupação desses autores é que o partido domine o processo de decisão de tal forma, que a autonomia do representante fique comprometida. Garantir ao parlamentar o direito de discutir e decidir sobre qualquer proposta é garantir a representatividade da nação que o escolheu como seu representante. Garantir a autonomia do representante é garantir que o processo de deliberação aconteça, e que o parlamentar possa tomar decisões após esse processo, conforme o seu entendimento do que é melhor para nação.

Manin aponta, entre os princípios institucionais dos governos representativos, o princípio da “*trial by discussion*”, definido pelo autor como um tipo de comunicação em que uma parte é capaz de mudar a opinião da outra através de argumentos impessoais e relacionados ao futuro. Dado que o parlamento é um corpo deliberativo, o que se espera dos parlamentares é que eles deliberem para chegar a conclusões, e esse é um dos motivos pelos quais os parlamentares não podem ser limitados pelos desejos de seus eleitores.

No entanto, na democracia de partidos, a autonomia dos parlamentares é comprometida não pelos eleitores, mas pelos partidos, pois a decisão dos partidos sobre cada questão é tomada antes da entrada no plenário. E, uma vez que os partidos políticos tenham meios para coagir seus membros a seguirem as diretrizes partidárias, o parlamentar não tem autonomia para mudar de opinião com o correr dos debates, o que põe em xeque a autonomia do representante eleito.

Para Manin, o surgimento da democracia de partidos implica também o deslocamento da

arena onde ocorrem as discussões, que deixam o plenário e passam a ocorrer no interior dos partidos e entre os líderes partidários. Deve-se ressaltar que, nesse caso, a visibilidade das decisões é comprometida, pois elas passam a ser tomadas em gabinetes fechados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: sintetizando os principais argumentos

A conclusão dos analistas da migração partidária no Brasil – de que os parlamentares, ao trocarem de partido, promovem uma crise de representatividade do parlamento – é apressada, pois poderíamos imaginar ser a migração partidária uma válvula de escape para aqueles que não encontram espaço para se manifestar dentro de seus partidos.⁴ Se pensarmos que o eleitor é quem define que parlamentares irão assumir as cadeiras determinadas para o partido, devemos imaginar que esse eleitor apóie as idéias desse candidato específico.

As pesquisas de Freitas, Limongi e Melo (2004) demonstram que os parlamentares buscam partidos muito próximos no espectro ideológico, o que implica não trazer a migração partidária uma mudança radical no comportamento do parlamentar. Nesse sentido, poderíamos supor que as trocas de legenda não afetariam a relação entre o eleitor e seu representante.

Por fim, quando se debate fidelidade partidária a partir de uma visão puramente institucionalista, acaba-se por esquecer que os parlamentares têm uma função importante no parlamento, que é a de governar em nome da nação, o que supõe alguma autonomia em relação ao seu partido, ou a possibilidade de discutir, dentro do partido, qual a posição que será tomada.

(Recebido para publicação em janeiro de 2008)
(Aceito em março de 2008)

⁴ No Brasil, os altos índices de disciplina partidária refletem o fato de que os partidos políticos têm meios para induzir seus membros à cooperação, o que revela que os parlamentares têm pouca autonomia para agir contra o partido (Figueiredo; Limongi, 1999).

REFERÊNCIAS

- ALDRICH, John H. *Why parties?* Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- ARAÚJO, Marcelo. *Mudança partidária. A evolução das migrações partidárias na Câmara dos Deputados: 1979/1999*. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo. São Paulo: 2000.
- BURKE, Edmund. *The writings and speeches of Edmund Burke*. Oxford: University Press, Oxford, 1981. v.2.
- COX, Gary; MCCUBBINS, Matthew. *Legislative Leviathan: party government in the House*. California: University of California Press, 1993.
- DESPOSATO, Scott. Parties for rent? Ambition, ideology, and party-switching in Brazil's chamber of deputies. *American Journal of Political Science*, [S.l.], v.50, n.1, 2006.
- DINIZ, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 2000.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.
- FREITAS, Andréa. *Migração partidária na Câmara dos Deputados*. [S.l.], 2008. (mimeo.)
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Meter; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n.67, 2006.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.
- LIMONGI, Fernando; FREITAS, Andréa. *Migração partidária e comportamento parlamentar*. [S.l.], 2005. (mimeo)
- MANIN, Bernard. 1997. The principles of representative government. In: ____; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan (Org.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge. University Press, 1999.
- MARENCO, André. Migração partidária. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.) *Reforma política no Brasil*. São Paulo: Editora UFMG, 2006.
- MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as cadeiras do lugar, migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- MERSHON, Carol; HELLER, William. Legislator preferences, party desires: party switching and the foundations of policy making in legislatures. Paper proposto para MEETINGS OF THE INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION. [S.l.]: 2005.
- PITIKIN, F Hanna. Representação, palavras instituições e idéias. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n.67, 2006.
- SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no estado representativo moderno. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, 1962.
- _____. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Zahar/UNB, 1983.
- SCHMITT, Carl. *The crisis of parliamentary democracy*. Cambridge: MIT Press, 1988.
- URBINATI, Nadia. *Representative democracy*. University of Chicago Press, 2006
- _____. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n.67, 2006a.
- ZULINI, Jaqueline. *Migração partidária na Câmara dos Deputados (1946-1964)*. [S.l.], 2008. (mimeo).