

MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA, ESTRATÉGIAS DE SOBREVIVÊNCIA E GOVERNISMO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

*Carlos Ranulfo F. Melo**

Introdução

Nas democracias contemporâneas, a força parlamentar de um partido é definida a partir das preferências manifestas pelo eleitorado, mediadas pelas regras de conversão de votos em cadeiras. A experiência brasileira recente registra um outro fator neste processo: a troca de legenda no interior do poder Legislativo. Trata-se de uma peculiaridade permitida pelas regras que organizam a competição política e amplamente praticada pelos representantes eleitos. Em média, 29% dos deputados federais eleitos nas últimas cinco legislaturas mudaram de partido no curso da legislatura.

O fenômeno tem chamado a atenção da literatura, como demonstram os trabalhos de Mainwaring (1991 e 2001), Lima Junior (1993), Nicolau (1996a e 1996b), Schmitt (1999), Santos (1997, 2001 a e b) e Melo (2000 a e b). A migração partidária no interior do legislativo brasileiro tornou-se endêmica. Trata-se de um comportamento parlamentar pouco usual nas democracias contemporâneas (Mainwaring, 2001). Mais ainda, mesmo para os padrões brasileiros, a prática apresenta-se como novidade: no período 1945/1964, a troca de legenda era fenômeno conhecido (Santos, 1987), mas marginal (Nicolau, 1996a; Santos 1997), estando longe de assumir a magnitude e a persistência dos dias de hoje. É evidente que, comparados os dois períodos de nossa história democrática, observa-se uma mudança de comportamento por parte dos representantes eleitos em relação aos partidos. Como explicá-la? Porque migram os deputados brasileiros? Responder a esta pergunta é o objetivo deste artigo¹.

* Doutor em Ciência Política e professor do Departamento de Ciência Política da UFMG

¹ Este artigo origina-se de minha tese de doutorado, defendida em 1999 na Universidade Federal de Minas Gerais. Uma primeira versão foi publicada na revista **Teoria e Sociedade**, nº 6, em 2000. O presente texto, além de bastante modificado, teve sua base empírica atualizada e corresponde ao segundo capítulo de *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração partidária na Câmara dos Deputados (1985/2001)*, ainda não publicado. Foram computadas todas as trocas de legenda ocorridas no interior da Câmara dos Deputados entre 1985 e 2001. Movimentações decorrentes de fusões entre legendas pré-existentes foram ignoradas. As fontes utilizadas para a montagem do banco de dados estão relacionadas no Anexo 1.

Na primeira parte do texto, argumento que os deputados brasileiros, tendo em conta o imperativo da sobrevivência política em um cenário de grande incerteza eleitoral e ampla liberdade de movimentação partidária, passaram a examinar a possibilidade de trocar de legenda, durante o mandato, com base em uma avaliação quanto ao impacto de tal atitude sobre a continuidade de sua carreira. Mudar de partido passou a fazer parte do leque de ações desenvolvidas pelos membros do Congresso brasileiro com vistas à maximização de suas chances de sucesso.

Nas demais seções, discuto a plausibilidade do argumento, mostrando que: 1) as migrações possuem um padrão que pode ser associado a estratégias de sobrevivência política; 2) deputados que obtêm acesso a recursos de poder a partir do mandato na Câmara tendem a migrar em proporção muito menor do que os demais e, 3) deputados migrantes têm preferência por partidos capazes de oferecer-lhes mais recursos na luta pela sobrevivência política².

² O argumento de que a migração partidária deve ser entendida como uma opção do deputado, não ignora as condições que tornaram possível tal escolha. As preferências dos agentes racionais são endógenas ao jogo político. Isso significa que suas escolhas são feitas em um processo de interação estratégica que transcorre na vigência, e sob a influência, de determinadas instituições e de certo contexto social e político. Como sustenta Reis (1988 : 29), é sempre possível “estabelecer *categorias* de ambientes que possam responder por comportamentos diferenciais”. Se o comportamento dos deputado se alterou quando se comparam os períodos de 1945/1964 e o atual, parte da resposta está em perceber que os “ambientes” em questão são política e institucionalmente distintos, o que influi sobre os objetivos formulados, os cursos de ação disponíveis e aqueles que parecem mais adequados aos congressistas. Ainda que não seja possível desenvolver o tema aqui (para isso, ver Melo, 1999, 2000), o fato é que o contexto em que se desenvolveu o recente sistema partidário brasileiro se revelou uma condição facilitadora a que um determinado deputado abandonasse seu partido de origem. A partir de 1985, os deputados brasileiros passaram a ter, e estavam plenamente informados disso, um enorme leque de opções no caso de se sentirem, fosse porque fosse, insatisfeitos em seu partido. Realizar a mudança, por sua vez, não era nenhum problema. De um lado porque a legislação, além de permiti-lo, facilitava sobremaneira as coisas, ao tornar viável a sobrevivência de agremiações de escassa representatividade no cenário político. De outro, porque o próprio eleitorado, que durante o regime militar chegara a apresentar índices de identificação partidária razoáveis, logo se mostraria pouco identificado com os partidos e desatento quanto à trajetória partidária de seus representantes. Finalmente, os vínculos entre uma parcela dos deputados e seus partidos revelavam-se frágeis, fragilidade compreensível uma vez que se tenha em conta a história dos partidos no país e o pouco tempo de vida do sistema inaugurado em 1979. Aliado a estes fatores de ordem mais contextual, é preciso levar em conta a crise enfrentada pelo PMDB, o partido que despontava como o fiador do recém inaugurado sistema partidário, na segunda metade dos anos 80. Uma crise que se espalhou pelo conjunto do sistema, desestabilizando-o e dando início a um caótico processo de acomodação partidária. Foi este contexto específico que a troca de legenda no legislativo brasileiro surgiu como alternativa racional de sobrevivência para os deputados, fazendo com que o sistema partidário brasileiro passasse a experimentar uma forma *sui generis* de evolução.

Tentando driblar a incerteza

A literatura sobre comportamento legislativo adota como ponto de partida a premissa de que todo parlamentar tem por objetivo a sua própria reeleição. A bem da verdade, tal compreensão é anterior aos estudos em tela, podendo ser detectada já na definição schumpeteriana de partidos enquanto agrupamentos de políticos/empresários que se organizam com o objetivo de lutar de forma competitiva pelo governo e que, portanto, não poderiam ser distinguidos em termos de seus princípios. Anthony Downs (1957) colocou a questão de forma ainda mais explícita ao sustentar que os políticos formulam políticas para ganhar as eleições, ao invés de disputar eleições para aplicar políticas.

Fenno (1973) sustenta que o comportamento do congressista pode ser compreendido desde que se perceba qual o seu objetivo dominante dentre os três seguintes: a reeleição, a realização de políticas públicas e a busca de prestígio entre seus pares. Mayhew (1974) estreita o leque, ao afirmar que a chave para a compreensão do comportamento legislativo repousa na conexão eleitoral. O objetivo primordial do congressista é se reeleger e é tendo isso em mente que ele propagandeia suas ações junto a seus eleitores, distribui benefícios das mais diversas formas a grupos e/ou indivíduos, e toma posição sobre temas específicos.

Ao abordar a conexão eleitoral, Douglas Arnold (1990) propôs uma distinção entre os públicos “atento” e “desatento”. Segundo o autor, mesmo o eleitor que não acompanha os trabalhos do Congresso, o cidadão “desatento”, deve ser levado em conta pelos deputados uma vez que, no curso do processo eleitoral, ele poderá ter sua atenção despertada, pela oposição ou pelos órgãos da imprensa, para a atuação passada do legislador. Com isso, o congressista precisa lidar com o que Arnold chama de “preferência potencial” do eleitorado. Mesmo considerando que “(*congressmen*) are not single-minded seekers of reelection” (pag. 5) , o autor argumenta que não se deve esperar que o parlamentar persiga seus objetivos, sejam eles quais forem, se estes colocarem em risco a sua sobrevivência política. Em outras palavras, a reeleição seria o objetivo dominante, ainda que não o único, de qualquer congressista. Finalmente, cabe mencionar Aldrich (1995) para quem a busca da reeleição é apenas um objetivo intermediário, mas

fundamental para que o deputado consiga levar à frente suas reais intenções, quaisquer que sejam elas.

A transposição desta linha de raciocínio para o cenário brasileiro pode ser feita, desde que tomados dois cuidados³. Em primeiro lugar, é preciso perceber que a temática da conexão eleitoral na literatura norte americana guarda íntima relação com o fato de que o sistema distrital facilita sobremaneira a identificação, por parte do representante eleito, das preferências eleitorais de sua base. As conexões são menos nítidas em uma situação como a da Câmara dos Deputados no Brasil, para a qual vigora o sistema proporcional. Nesse caso, o que se percebe é que a noção de base eleitoral adquire contornos mais amplos: pode se referir a um conjunto de municípios, a um determinado segmento social, a um tipo de eleitor geograficamente disperso, ou a um pouco de cada coisa. De toda maneira, exceção feita a candidatos dotados de recursos suficientes para “invadir” distritos e “comprar” apoios onde isto se fizer necessário, todo deputado necessita delimitar sua área potencial de votos e dispensar-lhe boa atenção, se quiser ser reeleito⁴.

Em segundo lugar, as evidências disponíveis mostram que, no Brasil, o posto alcançado no interior do Legislativo costuma estar inserido no âmbito de uma carreira política mais ampla (Figueiredo e Limongi, 1996b : 26; Samuels, 1997 e 2000). É usual que deputados façam da cadeira na Câmara um ponto de passagem em um percurso político onde o ponto almejado é um cargo no poder executivo, seja federal, estadual ou municipal. Ao comparar os atrativos de uma carreira estritamente legislativa com os recursos disponibilizados por uma prefeitura, secretaria ou ministério, uma parcela dos congressistas opta pelos segundos.

³ Ames (1995) e Pereira (2001) são autores que aplicam a tese de conexão eleitoral tal como defendida por Maybaw para estudos de comportamento legislativo no Brasil.

⁴ Fabiano Santos (1999), argumenta que os deputados brasileiros não tem certeza de sua *constituency* eleitoral, uma que, em sua maioria, são eleitos pelo mecanismo de distribuição das sobras. Se isso é verdade, diz o autor, o deputado não pode simplesmente pautar o seu comportamento legislativo visando atender às preferências do seu eleitorado. Acredito que existe um problema na argumentação de Santos. É certo que o deputado não sabe de onde veio esta votação virtual que, agregada à sua votação real, garante sua eleição. Não sabe quem é este eleitor. Mas a questão é: ele precisa saber? A resposta, me parece, é não. O eleitor virtual não votou no deputado, o que desobriga o segundo de satisfazer as aspirações do primeiro – o deputado não precisa agir de modo responsivo relativamente a alguém que não votou nele. Mais ainda: o deputado sabe que na próxima eleição, por força da regra eleitoral, este voto virtual voltará desde que duas condições estejam presentes; a) o seu partido mantenha ou melhore o desempenho eleitoral e, b) ele mantenha ou melhore sua votação pessoal. E de uma coisa ele tem certeza: se a sua votação real, proveniente de uma *constituency* que ele conhece razoavelmente, não for confirmada na próxima eleição ele irá despencar na lista do partido e sua carreira estará comprometida.

Mas assim como o sistema proporcional não dá origem a um deputado sem base, a maior flexibilidade da carreira no Brasil não implica que o congressista deixe de tratar de forma prioritária a questão de sua sobrevivência política. De todo modo, seja qual for o seu trajeto institucional, o político precisa cuidar de sua base eleitoral. Deputados que almejam concorrer a um cargo de prefeito tratarão de traçar uma estratégia semelhante à adotada por qualquer de seus colegas, qual seja, garantir a alocação, seja de que forma for, de recursos públicos naquelas regiões e/ou setores onde é maior a concentração de seus eleitores. Ministros e Secretários de Estado, ao final da legislatura, geralmente se descompatibilizam para voltar ao Congresso e buscar a revalidação de seu mandato. Durante sua titularidade à frente da pasta, tratam de utilizar os recursos disponíveis para pavimentar o caminho de volta.

Pode-se dizer, portanto, que é possível explicar o comportamento do deputado brasileiro uma vez aceito como ponto de partida a necessidade da maximização de suas chances de sucesso na carreira política. O deputado priorizará o que julgar necessário para tanto evitando, sempre que possível, assumir atitudes que o indisponham com o que ele avalia serem as preferências, reais ou potenciais, de seu eleitorado.

Um segundo ponto deve ser ainda considerado se quisermos explicar o comportamento dos deputados: o quadro de incerteza em que está inserida a carreira política no Brasil. É sabido que, historicamente, a Câmara dos Deputados, como de resto o conjunto das Assembléias Legislativas, apresenta altas taxas de renovação parlamentar. De acordo com série histórica disponibilizada pelo Laboratório de Estudos Experimentais (LEEX), em quase todas as eleições até 1998 – as exceções ficam por conta dos anos de 1962 e 1982 – o número de deputados novatos na Câmara, a chamada “renovação bruta”, ultrapassou a marca dos 50%. A renovação líquida, ou seja, aquela que decorre da derrota dos que, tendo se recandidatado, não conseguiram se reeleger, registra um valor médio de 38,1% no período entre 1945 e 1962, chegando a 45,7% após 1986⁵.

⁵ No período democrático anterior, segundo dados do LEEX, a renovação líquida foi de 44,1%, 34,4%, 47,4% e 26,6% para as eleições de 1950/54/58/62 respectivamente. Para as eleições de 1986, 1990, 1994 e 1998, as taxas foram de 43,2%, 46,0%, 47,7 e 45,2. Também é alta a proporção dos que não se recandidatam. Em média, 30% dos deputados eleitos entre 1982 e 1994 não se apresentaram para uma nova disputa; parte deste contingente não o fez por ter sido eleito prefeito ou ter concorrido a um outro cargo majoritário (Senado, governo ou vice), alguns foram cassados, outros morreram no exercício do mandato, mas muitos

As razões para tal quadro guardam relação tanto com as regras do jogo eleitoral e partidário, quanto com o comportamento do eleitor brasileiro. O sistema eleitoral brasileiro comporta uma série de elementos, já amplamente discutidos pela literatura que, combinados, contribuem para que os resultados das eleições proporcionais possuam razoável dose de imprevisibilidade (Lima Junior., 1991 (org.), 1993 e 1997; Mainwaring, 1991; Melo, 1994; Ames, 1995; Nicolau, 1996 a e 1997; Tavares, 1992, 1998 e 1999; Lessa, 1996; Santos, 1997; Samuels, 1997; Tafner, 1997).

Distritos de elevada magnitude tornam as eleições extremamente competitivas. O sistema de voto centrado no candidato, e a permissão para que os partidos lancem um número maior de candidatos do que as vagas disponíveis, fazem com que a competição instale-se no interior de cada partido – Figueiredo e Limongi (1996b) mostram que boa parte dos candidatos à reeleição para a Câmara são derrotados por um nome de seu próprio partido, melhor colocado na lista. Uma competição, acrescente-se, não arbitrada pelos partidos. As campanhas são individualmente financiadas. Não existem mecanismos partidários dotados de legitimidade para estabelecer prioridades eletivas internas. As políticas de recrutamento são de tal forma amplas que tornam absolutamente irrelevante a própria noção de carreira político-partidária – mesmo deputados com longa história partidária não tem defesa segura contra o político *outsider*, aquele que concorre a uma vaga no Congresso após uma carreira política não partidária, breve e tardia (Santos, 1997). Finalmente, a permissão para realização de coligações proporcionais aumenta ainda mais o número de candidatos competindo dentro da mesma lista, amplia as possibilidades de “dobradinha” e torna competitivos candidatos de partidos pequenos que, de outra forma, não teriam chance de disputar uma cadeira.

Dessa forma, embora o sistema eleitoral gire em torno da pessoa do candidato e convide o eleitor a personalizar sua escolha, o processo funciona de tal forma que não se observa, mesmo com a seqüência das eleições, o estabelecimento de vínculos estáveis entre esses dois atores. Neste ponto, os referidos traços do arcabouço institucional vêm somar-se ao comportamento do eleitor médio brasileiro. Um comportamento que, ainda que não de todo errático, aleatório e politicamente amorfo, tampouco prima pela sofisticação política podendo ser caracterizado pelo baixo grau de informação, reduzida capacidade de

simplesmente desistiram de concorrer por avaliarem que suas chances de vitória eram pequenas não

conceituação e pequeno envolvimento a partir dos quais são tomadas as decisões políticas (Castro, 1994)⁶.

O comportamento tende a ser ainda menos “sofisticado” no caso das eleições proporcionais. O horário gratuito na TV diminui os custos da informação para o eleitor, mas o faz apenas no caso dos candidatos majoritários. Dificilmente o eleitor tem como conhecer, e menos ainda comparar, propostas de diferentes candidatos a deputado. Da mesma maneira, é mais fácil ao eleitor avaliar de maneira retrospectiva o desempenho de um prefeito, governador ou presidente, do que estabelecer vínculos entre a atuação do parlamentar e uma eventual melhora ou piora em sua condição de vida.

Eleição após eleição, as pesquisas reiteram um mesmo quadro para as disputas proporcionais no país. Às vésperas da eleição de 1998, segundo o DataFolha, mais de 80% do eleitorado não havia definido o seu candidato a deputado – um percentual que pode ser explicado como o resultado de uma confluência entre a ausência de informação acerca dos competidores e a falta de interesse pela competição. Pouco antes da eleição de 1994, o mesmo Instituto mostrava que 54% dos entrevistados simplesmente não se lembrava em que havia votado no pleito de 1990 – comparativamente, dados de *survey* mencionados por Arnold (1990, cap. 1: 39) revelam que 90% do eleitorado norte americano, em média, lembram em quem votou⁷. Mais importante ainda, para o ponto aqui discutido, 48% dos pesquisados pelo DataFolha anunciavam a disposição de votar em um candidato que não fosse deputado⁸. Num quadro como este, poucos são os deputados tranquilos em qualquer eleição que se examine: dados apresentados por Santos (1999) mostram que 3,9% dos eleitos em 1994, na região Sudeste, obtiveram votação igual ou maior do que o quociente eleitoral, de forma a não depender do mecanismo de transferência de votos dos candidatos derrotados de seu partido ou coligação. Levantamento realizado pelo jornal **Folha de São**

compensando, portanto, o custo da disputa.

⁶ A este respeito ver a crítica de Fábio Wanderley Reis (*Jornal de Resenhas da Folha de São Paulo*, edição do dia 09/09/00) à caracterização do eleitorado brasileiro feita por Singer (1999) com base nas eleições de 1989 e 1994.

⁷ Certamente é preciso levar em conta a diferença entre os sistemas eleitorais. O distrital puro norte americano facilita a identificação do representante. Mas o que importa ressaltar aqui é o impacto de tal quadro sobre a expectativa do deputado quanto à continuidade de sua carreira.

⁸ Jornal **Folha de São Paulo**, caderno *De Olho no Voto*, 18 de setembro de 1994, página 28.

Paulo após a eleição de 1998, mostra que apenas 28 dos 513 deputados eleitos haviam vencido a barreira do quociente eleitoral⁹.

Uma vez aceito que o deputado, 1^o) toma suas decisões de forma a levar em conta o imperativo da sobrevivência política e 2^o) enfrenta um cenário de grande incerteza eleitoral, pode-se esperar que ele utilize a liberdade de movimentação partidária que o contexto político-institucional lhe confere para buscar mais segurança. Em outras palavras, é razoável esperar que ele examine a possibilidade de uma mudança de partido durante o mandato tendo como base uma avaliação acerca do impacto de tal atitude sobre a continuidade de sua carreira política¹⁰.

A mudança de partido poderá, portanto, ocorrer sempre que o deputado considerá-la benéfica ou, pelo menos, não prejudicial à sua carreira. O acréscimo do “não prejudicial” se justifica na medida em que, na grande maioria das vezes, o congressista toma suas decisões em num cenário de racionalidade restrita – informações incompletas e insegurança quanto aos efeitos das opções feitas. Dada a incerteza inerente ao cenário eleitoral brasileiro, o deputado não possui garantias de que uma nova opção partidária vá resultar em melhor desempenho junto ao eleitorado. Nessas condições é preciso que ele, pelo menos, tenha alguma segurança de que a mudança de legenda não lhe acarretará perdas. Isto significa que a mudança de partido será inibida sempre que o congressista perceber que isto pode acarretar-lhe prejuízo eleitoral.

Deputados do PT e do PC do B – os partidos com as menores taxas de deserção na Câmara – sabem que as estratégias eleitorais coletivas desenvolvidas por seus partidos conferem-lhes a chance de conquistar uma cadeira com votação muito menor do que a

⁹ Jornal **Folha de São Paulo**, edição de 31 de outubro de 1998.

¹⁰ Um último comentário pode ser feito. Ao sustentar que o deputado brasileiro possui ampla liberdade para definir, e principalmente, alterar sua trajetória partidária, não estou desconsiderando que nos últimos anos, graças à magnitude adquirida pelo fenômeno e à cobertura dada pela imprensa, a prática da mudança de partido venha ganhando destaque no rol de atividades que, na percepção do eleitorado, desqualifica o “político”. Mas tal percepção é genérica não estando, necessariamente, associada ao conhecimento do eleitor sobre a trajetória partidária de seu candidato. Dito de outra forma, o mais provável é que o grau de fidelidade ao partido não seja informação relevante para o eleitor no momento da escolha do candidato. O eleitor sabe que os políticos mudam de partido, mas não acompanha a dança das legendas no Congresso. Neste sentido é parte de um público “desatento”, como diz Arnold (1990). Isto não elimina a possibilidade de que nas disputas eleitorais proporcionais, o(s) adversário(s) de determinado candidato chame(m) a atenção do eleitorado para a inconsistência, se for o caso, de sua trajetória partidária anterior. Mas tal estratégia não é observada com frequência, seja porque avalia-se que possui pouco efeito, seja porque o feitiço pode virar contra o feiticeiro.

necessária em outra legenda. Deste modo, a migração é inibida, não apenas pelos vínculos de caráter ideológico sabidamente existentes em tais partidos, mas também por um cálculo racional. Da mesma maneira, deputados situados em máquinas hegemônicas em seus estados de origem, tendem a migrar com menor intensidade do que seus colegas de bancada ou de estado. É o caso dos deputados eleitos pelo PFL na Bahia, a partir de 1990, e ou pelo PMDB em Goiás e na Paraíba, estados onde o partido governou ininterruptamente entre 1982 e 1998, no primeiro caso, e desde 1986, no segundo¹¹.

A suposição é, portanto, de que a mudança de partido tornou-se endêmica na Câmara dos Deputados porque passou a ser vista como uma estratégia razoável para a redução do nível de incerteza do deputado a respeito de seu futuro. A trocar de legenda é hoje parte do leque de ações desenvolvidas pelos membros do Congresso brasileiro com vista à sobrevivência política.

No restante do artigo, tento demonstrar a plausibilidade do argumento. Nas próximas seções mostro que: 1) as migrações possuem um padrão que pode ser associado a estratégias de sobrevivência política; 2) deputados que obtêm acesso a recursos de poder a partir do mandato na Câmara tendem a migrar em proporção muito menor do que os demais e, 3) deputados migrantes têm preferência por partidos capazes de oferecer-lhes mais recursos na luta pela sobrevivência política.

Migrações e ciclos eleitorais

Longe de limitar-se a uma acomodação das elites políticas em função da mudança de regime operada em 1984 e da posterior crise do PMDB, a migração partidária no

¹¹ Nas legislaturas 1991/1995 e 1995/1999 apenas um deputado (3,2% dos que tomaram posse) do PFL abandonou a sigla. Para o mesmo período o índice de deserção do PFL nacional foi de 23,7%; para a Bahia, de 29,3%. Na atual legislatura, cinco congressistas abandonaram o partido em um movimento capitaneado pelo deputado Benito Gama – um pretendente ao governo do estado sem espaço na legenda carlista. Até 1998, o PMDB em Goiás perdera 11,8% dos deputados eleitos. Para o mesmo período a taxa de evasão do PMDB foi de 23,0%, enquanto a do estado de Goiás chegou a 27,5%. Assim que perdeu o governo do estado, o partido viu 25% de sua bancada eleita migrar para o PSDB. Na Paraíba, dos 22 deputados que fizeram parte da bancada do PMDB entre 1987 e 1998, apenas dois (9,1%) abandonaram a legenda, ao passo que entre os demais partidos no Estado, no mesmo período, o índice de abandono foi de 40% (8 em 20). Em 1998, o PMDB voltou a ganhar o governo do estado, mas divergências relativas ao pleito de 2002 levaram o Senador Ronaldo Cunha Lima, candidato a governador, a migrar para o PSDB. Com ele foram todos deputados federais eleitos pelo partido.

Congresso manteve-se nas legislaturas seguintes em proporção semelhante, passando a assumir o caráter de uma movimentação movida estritamente pelo cálculo individual ou que, no limite, obedecia a uma lógica estadual capaz de agregar pequenos grupos de congressistas.

Entre 1985 e 2001, nada menos do que 846 deputados, entre titulares e suplentes mudaram de partido no Congresso. Como se pode perceber, pela *tabela 1*, a movimentação encontra-se igualmente disseminada nas cinco legislaturas analisadas. Em média, 28,8% dos que assumem uma cadeira na Câmara dos deputados troca de legenda durante a legislatura. O período 1991/1995 é o que apresenta o maior trânsito entre as bancadas. Nas legislaturas seguintes os índices de migração são menores, mas não a ponto de caracterizar uma tendência de queda¹².

Tabela 1
Número de deputados que mudam de partido por legislatura (%)

Tipo de deputado	LEGISLATURA					Total (N)
	1983/1987	1987/1991	1991/1995	1995/1999	1999/2003	
<i>Não migrante</i>	68,8	72,5	67,7	73,1	73,7	(2092)
<i>Migrante</i>	31,3	27,5	32,3	26,9	26,3	(846)
Total (N)	(528)	(560)	(620)	(621)	(609)	(2938)

Fonte: Banco de dados (Ver Anexo 1)

Um total de 138 congressistas (16,3% dentre os migrantes) trocou de partido pelo menos duas vezes em uma mesma legislatura; outros 3,5% (30 deputados) pelo menos três vezes, enquanto dez congressistas migraram quatro vezes. Uma vez computadas todas as mudanças realizadas pelos deputados na Câmara, nas cinco legislaturas analisadas, chega-

¹² Movimentações decorrentes de fusões entre siglas pré-existentes ou de mudanças no nome dos partidos não foram computadas como trocas de legenda. Para a tabela 1, se forem considerados apenas os titulares os índices de migração encontrados serão 32,8%, 29,2%, 32,6%, 26,5% e 27,1%, seguindo a ordem das legislaturas. Para todo o período, a média é de 29,6%. Suplentes e titulares mudam praticamente na mesma proporção.

se a um total de 1035 migrações. A legislatura com o maior número de mudanças de partido é, novamente, aquela compreendida entre os anos de 1991 e 1995, como pode ser visto na *tabela 2*. Mas a incidência de uma segunda migração é mais notável na última legislatura: para 26,8% dos deputados que mudaram de partido (43 em 160) a primeira opção feita revelou-se passageira, sendo necessária uma segunda, quando não uma terceira¹³.

Tabela 2
Número total de mudanças de partido por legislatura e para todo o período

	Deputados que migram pelo menos uma vez	Deputados que migram pelo menos duas vezes	Deputados que migram pelo menos três vezes	Deputados que migram pelo menos quatro vezes	Total de mudanças realizadas por legislatura
1983-1987	165	3	0	0	168
1987-1991	154	15	4	1	174
1991-1995	200	44	9	4	261
1995-1999	167	33	6	1	207
1999-2003	160	43	11	4	225
Total	846	138	30	10	1035

Fonte: Banco de dados (Ver Anexo 1). Nas legislaturas 1991/1995 e 1999/2003 o total de mudanças é maior do que a soma das linhas. A razão é que alguns deputados mudam de partido mais de quatro vezes. No primeiro período em questão, Wanda Reis (RJ), Carlos Camurça (RO), Pascoal Novaes (RO) migram cinco vezes cada um; Reditário Cassol (RO) realiza sete trocas de legenda. No segundo período, João Caldas (AL) migra sete vezes; Luiz Dantas (AL) e Mattos Nascimento (RJ) mudam de partido seis vezes cada um.

Mas o que mais de perto interessa ao argumento apresentado na introdução deste artigo é análise das migrações ano a ano. Como se pode perceber pelo exame da *tabela 3*, há uma diferença significativa entre as duas primeiras legislaturas e as seguintes. Nas legislaturas da década de 80, há claramente um momento de pico na movimentação dos deputados entre as legendas que pode ser associado a um fator conjuntural. Na primeira, as

¹³ A alta incidência de uma segunda migração, bem como o acréscimo do número de titulares migrantes em relação à legislatura 1995/1999 (ver nota anterior), reforçam o argumento de que não existe tendência de

mudanças concentram-se (69,1%) no ano de 1985, quando uma primeira onda de deputados do PDS se transfere para o PFL. Na segunda legislatura, a maioria relativa das migrações ocorreu em 1988, coincidindo com o fim da Constituinte, a cisão no PMDB e o esvaziamento definitivo do governo José Sarney.

Tabela 3
Número e percentual de mudanças por ano em cada legislatura

Ano da mudança na legislatura	LEGISLATURA									
	1983/1987		1987/1991		1991/1995		1995/1999		1999/2003	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<i>Primeiro</i>	0	0,0	8	4,6	55	21,1	83	40,1	102	45,3
<i>Segundo</i>	0	0,0	71	40,8	48	18,4	29	14,0	33	14,7
<i>Terceiro</i>	117	69,6	58	33,3	102	39,1	89	43,0	90	40,0
<i>Quarto</i>	51	30,4	37	21,3	56	21,5	6	2,9	0	0,0
Total	168	100,0	174	100,0	261	100,1	207	100,0	225	100,0

Fonte: Banco de dados (Ver Anexo 1). A coleta de dados na legislatura 1999/2003 foi realizada até o dia 06 de outubro de 2001. Isso significa que podem ter ocorrido algumas migrações no ano de 2002.

Já a partir de 1991 começa a surgir um outro padrão para o fenômeno: a movimentação dos deputados passa a refletir uma lógica interna à competição político-eleitoral. Nas três legislaturas da década, e de forma ainda mais evidente nas duas últimas, a movimentação dos deputados entre as legendas é intenso logo no primeiro ano de mandato, reflui durante o segundo, para crescer novamente no terceiro. O primeiro ano de cada legislatura mostra-se propício, tanto a uma eventual acomodação considerada necessária pelo deputado face aos resultados eleitorais nacionais ou estaduais recentes, quanto à busca de espaço nas legendas tendo em vista a realização, no ano seguinte, das eleições para prefeito. O terceiro ano, por sua vez, é o momento em que as posições devem ser definidas para a renovação da própria Câmara. Se este movimento, na primeira legislatura da década, estendeu-se pelos primeiros meses de 1994 a razão está em que o prazo estipulado pela

queda no movimento migratório interno à Câmara dos Deputados.

legislação eleitoral para filiação partidária era de apenas seis meses para a eleição daquele ano. A partir de então o prazo passou a ser de um ano.

Para as duas últimas legislaturas, o padrão fica ainda mais nítido quando se desagrega os dados por ano. A partir de 1997, as migrações tendem a concentrar-se no período que antecede o início dos trabalhos (janeiro/fevereiro) e naquele imediatamente anterior ao prazo para filiação tendo em vista as eleições (setembro e início de outubro): 67,4%, 68,6% e 63,3% das trocas de legenda registradas nos anos de 1997, 1999 e 2001, foram efetuadas nestes intervalos.

Ainda que o argumento não seja conclusivo, o ciclo observado é significativo. O fato é que a instabilidade das bancadas na Câmara dos Deputados aumenta nos momentos em que o deputado necessita fazer opções importantes para a sua carreira.

Migrações e posse de recursos políticos

Se é razoável supor que a migração partidária vincula-se a estratégias de sobrevivência política, poder-se-ia deduzir que quanto mais inseguro se sentisse o deputado, a respeito de suas chances de sucesso na carreira, maior a possibilidade de que ele se mostrasse aberto a um reposicionamento partidário.

Em outra oportunidade (Melo, 1999), procurei trabalhar com indicadores que pudessem fornecer informações sobre a maior ou menor segurança do deputado relativamente à continuidade de sua carreira política. Os indicadores escolhidos foram: 1) o número de mandatos do deputado; 2) sua posição na lista dos eleitos no estado; 3) a força estadual de seu partido de origem; 4) o acesso a recursos de poder a partir do mandato na Câmara. A intenção era combinar os quatro indicadores de forma a compor um índice de incerteza verificando, em seguida, até que ponto tal índice poderia ser associado à mudança de partido.

O intento frustrou-se parcialmente uma vez que apenas no caso do quarto indicador foi possível apontar alguma associação. Ao longo do período aqui analisado, e em qualquer das legislaturas, os deputados mais experientes mudaram tanto de partido quanto os novatos. O número de mandatos pouco interferiu na possibilidade de que o congressista

mudasse de partido. Da mesma forma, aqueles eleitos no final da lista partidária em seu estado apresentaram taxas de abandono da legenda semelhantes aos mais bem votados. Por fim, a força estadual do partido de origem do deputado também não mostrou relação significativa com a ocorrência da migração na Câmara¹⁴.

De certa forma, os resultados encontrados não são surpreendentes. No limite, o contexto político-institucional brasileiro contribui para que cada eleição apareça como um momento discreto, uma disputa em que a “estrutura de resultados” comporta um nível de surpresas superior ao encontrado nas democracias consolidadas e onde, portanto, todo cuidado é pouco, independente da trajetória passada do candidato. Os vínculos entre representado e representante em geral são tênues, o que torna razoável supor que a votação obtida na última eleição disputada, e mesmo a sequência de mandatos, não ofereça ao deputado parâmetro seguro no que se diz respeito à continuidade da carreira¹⁵. No que se refere à força dos partidos, é preciso levar em conta que, em diversos estados brasileiros o grau de instabilidade do sistema partidário é muito acentuado, de forma que a própria distinção entre partidos fortes e fracos perde sentido.

Resta, portanto, analisar o impacto do quarto indicador acima referido, retomando o argumento apresentado ao final da primeira seção deste capítulo – o de que deputados com acesso a recursos de poder a partir do exercício do mandato na Câmara teria menos incentivos a migrar do que os demais.

Para tanto, os deputados foram classificados em duas categorias: *com acesso* e *sem acesso*. Foram considerados deputados com acesso, em cada legislatura, os que cumpriram pelo menos um dos requisitos: 1) participaram da Mesa Diretora na condição de titulares; 2) integraram o Colégio de Líderes; 3) presidiram alguma das treze Comissões Permanentes

¹⁴ Maiores detalhes em Melo, 1999. Na verdade, a força estadual dos partidos chegou a apresentar uma associação fraca para as duas primeiras legislaturas da década de 90, mas neste trabalho optei por desconsiderar o indicador. Todos os indicadores foram tratados de forma dicotômica, de modo a separar aqueles que, presumivelmente, estariam em situação de maior incerteza e confrontá-los com os demais – os deputados de primeiro mandato, aqueles situados no último quarto das listas eleitorais, e os provenientes de partidos que não atingiram o quociente eleitoral (obtendo sucesso graças à coligação realizada) ou que, quando o fizeram, não logram eleger mais do que 10% da bancada estadual.

¹⁵ Acrescente-se a isso que deputados eleitos com grande votação tanto podem sentir-se dotados de maior independência em relação a seu partido de origem, como é possível que atraiam a atenção de líderes interessados em conseguir “puxadores de voto” para sua legenda numa próxima eleição.

da Câmara¹⁶; 4) compuseram o Ministério; 5) fizeram parte do secretariado em seu estado de origem ou em sua capital¹⁷.

Antes de mais nada, algumas considerações devem ser feitas a respeito da classificação acima. Em primeiro lugar, foi preciso levar em conta que a Câmara dos Deputados, ao longo do período estudado, sofreu mudanças sensíveis no que se refere às regras de funcionamento e à estrutura organizacional. Assim, cada legislatura foi tratada de acordo com sua especificidade. O Colégio de Líderes só foi institucionalizado em 1989, quando passou a ser composto pelos representantes das bancadas com pelos menos seis deputados. Anteriormente não havia distinção formal entre as lideranças; por este motivo no período entre 1983 e 1988 foram considerados *com acesso* todos os líderes partidários, ao passo que a partir de 1989 tal categoria passou a abranger apenas os que de fato faziam parte do Colégio. Para a legislatura 1987-1991 foi preciso levar em conta a excepcionalidade do processo Constituinte. Como as Comissões Permanentes deixaram de funcionar neste período, foram também considerados deputados *com acesso* aqueles que presidiram alguma das Comissões Temáticas nas quais foi dividido o Plenário, além de todos os titulares da Comissão de Sistematização.

Em segundo lugar, é evidente que existe uma considerável diferença entre os recursos disponibilizados a partir, por exemplo, do Ministério dos Transportes, da Presidência da Câmara ou da Comissão de Defesa Nacional. Ou que as Comissões Permanentes possuem importância distinta e, ainda, que seu peso no processo legislativo aumentou significativamente da primeira para a terceira legislaturas aqui analisadas.

Quanto a esta segunda ordem de problemas cabe considerar que a variável recebeu tratamento dicotômico, de modo a separar o conjunto dos deputados em situação de maior

¹⁶ Existe alguma correspondência entre o número de mandatos de um deputado e seu acesso aos órgãos da Câmara, mas as duas variáveis não fornecem a mesma informação. Como mostram Figueiredo e Limongi (1996b), embora a presença na Mesa e no Colégio de Líderes esteja associada à experiência, o mesmo não acontece com a presidência das Comissões, onde é comum encontrar deputados de primeiro mandato. A estrutura organizacional da Câmara possui ainda um quarto órgão, mas este - trata-se da Procuradoria Parlamentar - possui menor importância política (Figueiredo e Limongi, 1996b) e não foi aqui considerado.

¹⁷ A classificação aqui proposta não chega a mapear com precisão o que poderia ser considerada a elite da Câmara. Deputados com notória influência entre seus pares podem não ocupar cargos de importância no legislativo. Deputados do PT e do PDT, por exemplo, tem menos acesso aos cargos aqui considerados devido ao critério utilização para a distribuição dos lugares entre os partidos - o tamanho das bancadas. Uma checagem na lista dos "Cabeças", levantamento elaborado pelo DIAP desde 1995, aponta cerca de 40 deputados cuja influência entre seus pares se verifica independentemente de ocupar qualquer cargo na estrutura da Câmara. Ver "Os Cabeças do Congresso", **DIAP**, edições de 1995, 1996, 1997 e 1998.

incerteza. Tais deputados, no caso, são aqueles que não tiveram acesso a nenhum dos cargos capazes de proporcionar, aos olhos do congressista, uma vantagem adicional na sua luta pela continuidade da carreira, ou seja, os *sem acesso*. Poder-se-ia objetar, por outro lado, que o simples acesso às Comissões Permanentes representaria uma fonte de recursos para o deputado uma vez que lhe possibilitaria obter ganhos de informação ou de especialização. Mas, como na estrutura da Câmara todo deputado participa de alguma das Comissões, caso o pertencimento a uma delas fosse utilizado como critério deixaria de haver distinção a ser feita.

Foi preciso, ainda, considerar o momento em que o deputado efetuou a mudança de partido, no caso disso haver ocorrido. Acontece que o acesso de um deputado a qualquer dos cargos acima especificados pode não ocorrer logo no início da legislatura. A Presidência das Comissões é renovada a cada ano, sem direito à recondução do titular. A liderança dos partidos também é discutida anualmente, podendo ou não ser renovada. O mandato dos integrantes da Mesa Diretora é de dois anos. E os congressistas podem vir a ser convidados a ocupar um cargo no executivo a qualquer momento. Isto significa que um deputado que tenha mudado de partido pode tê-lo feito antes ou depois de haver conseguido acesso a um dos cargos em questão. Pode, inclusive, ter feito a mudança tendo em vista o acesso a um cargo. Para resolver este problema, os deputados que, em uma determinada legislatura, seriam classificados como *com acesso* mas mudaram de partido antes que tal fato ocorresse foram considerados *sem acesso*¹⁸. Finalmente, foram excluídos os suplentes, uma vez que estes, na grande maioria dos casos, não têm acesso a recursos a partir do mandato.

Em todas as cinco legislaturas examinadas os deputados *sem acesso* migraram mais do que os *com acesso*. Mas a associação entre as variáveis ganha força a partir da legislatura 1991/1995 (os dados estão apresentados na *tabela 4*)¹⁹. Novamente, é possível

¹⁸ Um total de 57 deputados, distribuídos pelas cinco legislaturas, foram enquadrados nesta condição.

¹⁹ Para medir a associação entre as variáveis utilizei o *V de Cramér*, índice baseado no qui quadrado, que pode ser utilizado em qualquer tipo de tabela para análises bivariadas. O valor de *V* varia de 0 a 1 (Lutz, 1983:55), podendo ser estabelecida a seguinte gradação: para valores entre 0,1 e 0,25 a associação entre as variáveis é fraca; entre 0,26 e 0,55 pode ser considerada moderada; entre 0,56 e 0,75, forte, e entre 0,76 e 0,99, muito forte. Os valores encontrados de *V* para as cinco legislaturas são 0,13; 0,10; 0,23; 0,26 e 0,27, da primeira até a última. Para todo o período (1983/2003), *V*=0,20. Para as três legislaturas com início na década de 90, *V*=0,25.

perceber que a migração partidária a partir da década de 90 assume características distintas daquela apresentada nos anos 80.

Tabela 4

Mudança de partido por acesso a recursos dos deputados (titulares) para as legislaturas com início na década de 90 (%)

Tipo de deputado	LEGISLATURA								
	1991/1995		1995/1999		1999/2003		1991/2003		Total (N)
	<i>Sem acesso</i>	<i>com acesso</i>	<i>sem acesso</i>	<i>com acesso</i>	<i>Sem acesso</i>	<i>com acesso</i>	<i>sem acesso</i>	<i>Com acesso</i>	
<i>Não Migrante</i>	60,9	85,2	66,7	92,6	66,3	94,2	64,7	90,5	(1090)
<i>Migrante</i>	39,1	14,8	33,3	7,4	33,7	5,8	35,3	9,5	(439)
Total (N)	(368)	(135)	(376)	(135)	(392)	(121)	(1138)	(391)	(1529)

Fonte: Banco de dados (ver Anexo 1). *V de Crámer = 0,25.*

Nos dois primeiros períodos legislativos considerados, quando as migrações estiveram associadas a momentos de crise conjuntural que afetaram todo o sistema partidário, era a própria elite congressual – deputados experientes, eleitos por partidos fortes e com acesso a recursos de poder – que buscava se reacomodar, ao centro e à direita, no interior do sistema partidário, o que explica parcialmente a maior fragilidade da associação entre as variáveis.

Após a legislatura iniciada em 1991, quando o fenômeno migratório torna-se endêmico e expressa o resultado agregado de estratégias traçadas individualmente pelos deputados tendo em vista os ciclo eleitorais, a elite da Câmara, em sua grande maioria, já havia se acomodado. Em que pese ainda haver oscilações no quadro de partidos – o desaparecimento do PRN e as sucessivas fusões que resultaram no PPB – as referências políticas, ao centro, direita e esquerda, em torno das quais deverá girar o sistema partidário

parecem estar se firmando. Migram agora, com mais intensidade, os deputados que fazem parte da grande massa de congressistas de menor expressão na Câmara.

Quando compensa migrar para o governo

No contexto eleitoral brasileiro, as relações estabelecidas com o poder Executivo podem se mostrar de grande valia para o deputado que busca a reeleição. Por um lado, elas podem funcionar como um meio de “economizar” informações para o eleitor, supondo que este último considere a posição do deputado frente ao governo – situação ou oposição – um dado relevante para sua opção eleitoral. Como diz Santos (1999), o apoio do deputado às propostas do Executivo pode ser utilizado como sinalização para seu eleitorado. O que, podemos acrescentar, seria tanto mais plausível quanto mais popular for o governo. O mesmo valeria para deputados de oposição, aos quais interessaria o contrário, ou seja, demarcar de forma clara os terrenos, ainda que tenham que fazê-lo de forma mais cautelosa no caso de Presidentes populares.

Por outro lado, o controle sobre recursos de ordem política disponibilizados pelo aparato governamental pode possibilitar grande vantagem competitiva nas eleições. Quanto a isto, há que se considerar que a redemocratização do país ampliou significativamente o acesso dos partidos às arenas decisórias no plano federal. A afirmativa é verdadeira, não apenas tendo em vista o período militar, mas também quando se considera o ciclo democrático iniciado em 1945. Àquela época, os partidos surgiram tendo que disputar espaço em um aparato estatal constituído previamente à sua existência, fortemente centralizado e vinculado de modo corporativo à sociedade (Campello de Souza, 1976; Santos 1993). A partir de 1985, no entanto, começou a se delinear outro quadro, com a burocracia estatal e os militares cedendo lugar, nos diversos escalões governamentais, para as lideranças parlamentares e os quadros e especialistas oriundos dos partidos.

Aos partidos, através de seus líderes, interessa o acesso às arenas decisórias e o controle de “territórios”, no interior dos governos, capazes de funcionar como fontes de recursos utilizáveis na intermediação das relações com seus pares e com a sociedade. Ao

deputado, interessa situar-se em posição que possibilite um bom desempenho na execução de uma estratégia voltada para a transferência de recursos públicos para sua base eleitoral, – ainda que ele possa saber que este não é o fator determinante para seu sucesso e que exista todo um trabalho para transformar, por exemplo, uma emenda orçamentária em crédito aos olhos do eleitorado²⁰. E o sucesso desta empreitada (ou pelo menos da etapa correspondente à aprovação e execução de uma emenda proposta) pode depender do partido em que esteja o deputado. Evidências apresentadas por Figueiredo e Limongi (2001), confirmam que parlamentares da base governista obtêm maior grau de sucesso, do que os oposicionistas, na execução das emendas orçamentárias apresentadas no Congresso.

Se, como suposto, o deputado trabalha com a necessidade de reduzir a incerteza e maximizar as chances de sucesso na carreira, deve-se esperar que um fator a ser considerado nas migrações, seja a possibilidade de que o novo partido possibilite maior acesso a recursos e/ou sinalização mais clara para o eleitorado. Neste sentido, migrar para o governo, ou se posicionar melhor dentro de sua base parlamentar, pode ser a melhor alternativa para o deputado. Em que condições isso se verifica é o que veremos a seguir.

Evidentemente alguém poderia objetar que falta um elemento neste quadro inicial: a influência dos governos estaduais sobre as migrações. É melhor, portanto, abordar este ponto antes de prosseguir.

A bem da verdade, qualquer deputado ao realizar suas escolhas tem em mente cenários distintos. Sendo assim, ao mudar de partido, o congressista deve estar atento: a) ao que pensa sua base eleitoral específica, b) ao arranjo das forças políticas em seu estado, e c) à correlação de forças no plano nacional. Numa situação como essa “uma alternativa ótima em uma arena não será necessariamente ótima em relação a toda a rede de arenas nas quais o ator está envolvido” Tsebelis (1998 : 24). Por este motivo, o que parece irracional para o observador cuja atenção está voltada para apenas uma das arenas, adquire racionalidade quando a atenção se volta para todas elas.

No caso em questão, o cenário número um já foi analisado. Supõe-se que, de maneira geral, o eleitor não é espectador atento da cena e que são poucas as possibilidades

²⁰ A este respeito ver o debate proposto por Samuels (2001). Analisando o processo orçamentário no Congresso nacional, e tendo como base o ano de 1994, o autor polemiza com Ames (1995) e Pereira (2001), argumentando que, com a apresentação das emendas do tipo *pork*, os deputados brasileiros não visam diretamente os votos de sua base eleitoral, mas o dinheiro que podem conseguir das empreiteiras para o financiamento de campanha. Seja como for, **interessa ao deputado aprovar a emenda apresentada.**

que venha a ser despertado, por outro ator, para o problema da trajetória partidária do candidato. Mas o cenário dois permanece inexplorado. É de se esperar, pelo que se conhece do sistema político brasileiro, que em muitas das trocas de partido a atenção do deputado esteja focada na situação política de seu estado de origem.

Alguns exemplos podem ser apontados. As candidaturas de Hélio Garcia e Hélio Costa ao governo de Minas Gerais, em 1990, explicam porque diversos deputados abandonaram o PMDB, no apagar das luzes da legislatura, e aderiram ao Partido das Reformas Sociais (PRS) ou ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Estes mesmos deputados, iriam posteriormente para o PTB e PP, sempre seguindo os dois líderes. O ingresso de Álvaro Dias, governador do Paraná em 1986, no minúsculo Partido Social Trabalhista (PST) fez com que dez deputados trocassem o PMDB por aquela legenda entre o final de 1991 e início de 1993. Os governadores Dante de Oliveira(MT) e Jaime Lerner(PR), ao abandonarem o PDT, levaram consigo três deputados cada um na legislatura 1995-1999. A mudança de partido efetuada pelos governadores Amazonino Mendes (AM), Neudo Campos (RR) e Siqueira Campos (TO), na mesma legislatura acima, provocou intensa movimentação de deputados no interior da Câmara²¹.

O problema é que seria inviável fazer uma classificação das mudanças de partido com base nos cenários estaduais. O sistema político brasileiro revela maior grau de dependência do Legislativo em face do Executivo quando se caminha da esfera federal para a estadual (Abrucio, 1998). Em geral os governadores conseguem, e com facilidade, ampla maioria nas Assembléias. Adversários ferrenhos nas eleições, segundo turno inclusive, costumam tornar-se aliados no governo²². Mapear a composição de todos os governos

²¹ No Amazonas, Roraima e Tocantins, todos os deputados eleitos pelo partido do governador em 1994, além dos que haviam aderido à legenda logo no começo do mandato e dos suplentes que assumiram, abandonaram a sigla. Para um estudo das migrações no estado do Paraná, consultar Lepre (2000).

²² A tese de Fernando Abrucio (1998), segundo a qual os sistemas políticos estaduais deveriam ser caracterizados como “ultrapresidencialistas”, tamanho o controle do Executivo sobre os demais poderes e sobre a dinâmica política, mereceu qualificação recente, a partir de estudos feitos em alguns legislativos estaduais e organizados por Santos (2001). Mas ainda que o exame das Assembléias aponte para um quadro diferenciado em termos da produção e organização legislativas, os dados coincidem em um ponto: os governadores conseguem estabelecer maiorias – sendo, inclusive, beneficiados por migrações intrapartidárias de sentido governista – e levar a termo sua agenda. Minas Gerais, que nos estudos organizados por Santos aparece como o estado onde a Assembléia apresentou maior grau de evolução institucional, fornece um bom exemplo da capacidade de atração do executivo. Hélio Garcia (1991-1994) e Eduardo Azeredo (1995-1998) enfrentaram a oposição solitária do PT durante seus governos. O PDT, partido oposicionista no âmbito federal, sempre esteve no governo mineiro. Atualmente, junto com PTB e PPB, ambos integrantes do governo e da coalizão eleitoral de Azeredo, compõem a instável base parlamentar de Itamar Franco.

estaduais por todo o período aqui analisado seria uma tarefa impossível para o momento. Por outro lado, classificar as mudanças com base nas informações disponíveis – as coligações eleitorais para o primeiro turno das eleições majoritárias estaduais (Nicolau, 1998) – subestimaria de maneira formidável o tamanho da base governista em cada estado. A influência dos governos estaduais será, portanto, desconsiderada daqui em diante na discussão sobre o sentido da migração partidária.

Para verificar a hipótese anteriormente aventada, o primeiro passo consistiu em classificar os partidos de acordo com sua posição frente ao governo federal. Foram considerados governistas os partidos com participação efetiva no Ministério, uma vez que apenas nestes casos os líderes tinham acesso a recursos que pudessem ser utilizados no mercado político. Por outro lado, foram classificados como de oposição todos os partidos não representados no Ministério, independentemente de se comportarem ou não como tal. A composição partidária dos Ministérios entre 1985 e 2001 pode ser vista no *quadro 1*.

Quadro 1
*Composição partidária dos Ministérios entre 1985 e 2001*²³

PRESIDENTE	ANO	Partidos no Ministério
<i>José Sarney</i>	1985/1986	PMDB/PFL
	1987/1989	PMDB/PFL
<i>Fernando Collor</i>	1990	PRN/PFL/PDS
	1992	PRN/PFL/PDS/PTB/PL
<i>Itamar Franco</i>	1992	PMDB/PSDB/PFL/PTB/PSB
	1993	PMDB/PFL/PSDB/PTB/PSB/PP
	1994	PMDB/PFL/PSDB/PP
<i>Fernando Henrique Cardoso 1</i>	1995	PSDB/PMDB/PFL/PTB
	1996/1998	PSDB/PMDB/PFL/PTB/PPB
<i>Fernando Henrique Cardoso 2</i>	1999/2001	PSDB/PFL/PMDB/PPB

Fontes: Meneguello (1998, pág. 73); Web do Governo do Brasil (<http://www.brazil.gov.br>), página da Presidência da República, Galeria dos Presidentes; jornal **Folha de São Paulo**, edição do dia 04/10/1998, Caderno *Eleições*, p. 10; Jornal **O Globo**, edição do dia 16 de julho de 1999.

O segundo passo consistiu em classificar as migrações segundo o sentido assumido. Quatro tipos de movimentação intra partidária são possíveis, levando em conta a posição dos partidos de origem e de destino do deputado migrante: *oposição/governo*, *governo/governo*, *governo/oposição* e *oposição/oposição*. Para a análise levada a efeito

²³ Na equipe ministerial empossada em março de 1990 por Fernando Collor, não se registrava a presença de nenhuma liderança do PRN. O partido, no entanto, obteve uma pasta um mês depois, com a saída de Joaquim Roriz do Ministério da Agricultura e a nomeação de Antônio Cabrera. Roriz era então filiado ao PTR que, no entanto, não voltou a ter presença no Ministério. O PDS foi incorporado ao Ministério em outubro de 1990, através de Jarbas Passarinho, na pasta da Justiça. O PDC foi incorporado à base do governo na reforma ministerial de abril 1992 mas sem obter pasta. O PSB esteve presente no Ministério Itamar Franco entre outubro de 1992 e setembro de 1993, quando o partido perdeu o Ministério da Saúde (Jamil Haddad) para o PP (Henrique Santillo). O PTB deixa de participar do Ministério Itamar com a reforma de dezembro de 1993; Andrade Vieira é substituído no Ministério da Indústria e Comércio por Elcio Alvares (PFL). No primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, a única mudança significativa foi a inclusão do PPB na equipe ministerial em junho de 1996, com Francisco Dornelles na pasta da Indústria e Comércio. Meneguello (1998) registra a saída do PTB do Ministério com a substituição de Andrade Vieira na Agricultura, mas seu substituto, o senador Arlindo Porto, pertencia ao mesmo partido. Já no segundo mandato de Fernando Henrique, o PTB não chegou a ocupar nenhum Ministério. Mas o partido foi classificado como governista até o ano 2000, quando ocupava a vice-liderança do governo no Congresso até 2000 e formalizou um bloco com o PSDB. A partir de 2001, quando aderiu à candidatura Ciro Gomes, o partido foi considerado como de oposição.

optei por agregar tais movimentos dois a dois. Por um lado, as migrações de tipo *oposição/governo* e *governo/governo* guardam semelhança entre si. Ambas são *governistas* uma vez que a entrada ou a permanência no governo é o que as caracteriza – note-se que estar no governo não torna disponível o mesmo montante de recursos de poder, qualquer que seja o partido. De outro lado, podem ser classificadas como *não governistas* todas as mudanças de partido em que o deputado abandona o governo ou que estando fora do governo e, portanto, podendo migrar para a sua base, opta por não fazê-lo. O que há de comum nos dois casos é o fato de que, para o deputado migrante, o pertencimento a um partido da base governista não se revela elemento fundamental na tentativa de maximizar suas chances de sucesso na carreira. Se migrações deste tipo (*não governista*) predominam sobre o primeiro (*governista*) é um sinal de que os partidos do governo tem menor capacidade de atração sobre os deputados do que na situação inversa.

Para classificar as migrações, e ao contrário do que foi feito até agora, sempre que o deputado realizou mais de uma mudança ela foi considerada, com o objetivo de aferir o sentido do movimento feito pelo congressista no período considerado sem que, no entanto, fosse alterado o número de migrantes. Nas (poucas) vezes em que foi registrada uma contradição entre o sentido da primeira mudança e o da(s) subsequente(s), o movimento do deputado foi caracterizado levando em conta os partidos nos quais ele começou e terminou a legislatura²⁴.

Voltando à classificação feita acima, o passo seguinte consiste em observar como varia o sentido da migração – que agora passa a ser a variável dependente da análise – em cada um dos diferentes governos entre 1985 e 2001. Para tanto, foi necessário reorganizar os dados, visto que: 1) os períodos legislativos e os mandatos presidenciais só coincidem a partir de 1994, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, e 2) o Presidente Fernando Collor cumpriu pouco mais da metade de seu mandato, renunciando e sendo substituído por seu Vice, Itamar Franco, em meio à legislatura 1991-1995. No restante do artigo, portanto, as migrações serão reagrupadas em períodos correspondentes à duração dos mandatos presidenciais.

²⁴ A não ser nos casos em que a segunda, ou mesmo terceira, mudança tenha sido registrada em um mandato presidencial **diferente** dentro da **mesma** legislatura. Nestes casos, como se perceberá logo adiante, as mudanças foram classificadas de forma distinta.

Tal modificação, por sua vez, fez surgir algumas questões no tratamento das migrações. Em primeiro lugar foi preciso considerar o caso de sete congressistas que, tendo realizado uma primeira mudança de partido na legislatura 1987-1991, durante o governo José Sarney, migraram novamente em 1990, mas agora no governo Collor. Situação semelhante foi registrada em outros dezesseis casos nos quais a primeira mudança foi feita durante este último governo e a segunda já com Itamar Franco. Se na totalização das mudanças *por legislatura* estes 23 movimentos nada acrescentavam ao número de deputados migrantes, uma vez que só a primeira mudança vinha sendo contada, agora que os dados passam a ser agregados por mandato presidencial, eles representam um “novo” deputado que muda, o que irá provocar um aumento no número total de migrantes²⁵.

Em segundo lugar, foi necessário resolver como proceder no caso de um deputado que tenha mudado de partido em duas legislaturas contíguas e que agora tem suas duas primeiras mudanças (uma para cada legislatura) registradas dentro um mesmo mandato presidencial. Situações deste tipo foram registradas onze vezes, uma vez que os mandatos presidenciais de José Sarney e Fernando Collor englobaram legislaturas distintas. Nove deputados migraram ao final da legislatura 1983-1987, nos anos de 1985 ou 1986, e também na legislatura seguinte, entre os anos de 1987 e 1989, dentro portanto do período correspondente ao governo Sarney. Outros dois congressistas fizeram uma primeira mudança em 1990 (legislatura 1987-1991) e outra em 1991 ou 1992 (legislatura 1991-1995), todas durante o governo Collor.

Pelo procedimento adotado até então tais deputados eram contados como migrantes por duas vezes (uma para cada legislatura). Agora a segunda mudança deixaria de ser contabilizada por ter ocorrido no mesmo período (mandato presidencial) da primeira. E no caso de haver contradição entre o sentido das duas mudanças, os partido de origem e o de destino final deveriam caracterizar o movimento feito pelo deputado.

Mas seguir tal caminho traria problemas. Pelo critério definido há pouco, se um determinado deputado migrou por duas vezes durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso – aderindo a um partido do governo na primeira mudança e saindo da base

²⁵ Como se recorda (*tabela 2*), foram 138 os deputados que realizaram mais de uma mudança. Mas à exceção destes 23 casos, nas demais ocasiões as mudanças foram realizadas dentro de um mesmo mandato presidencial, não afetando, portanto, o número total de migrações agora recalculado. Nestes 23 casos, para a classificação do sentido da mudança, foram consideradas apenas as trocas de legenda feitas dentro do mesmo mandato.

governista na segunda – o seu movimento seja, tomando todo o período, considerado como *oposição/oposição*. Mas para os nove congressistas que inicialmente (na legislatura 1983-1987) aderiram ao governo José Sarney e depois (na legislatura seguinte) abandonaram-no, seguir o critério acima fere o bom senso. Os dois movimentos feitos pelos deputados não podem ser reduzidos a um só visto que encontram-se inseridos em contextos legislativos e eleitorais distintos. A solução encontrada foi manter a contabilização de tais casos e distinguir os governos José Sarney e Fernando Collor, de acordo com as legislaturas. Tudo isso considerado, o número total de deputados migrantes passou de 846 para 869, dentro de mandatos presidenciais assim definidos: José Sarney1 (1985/1987); José Sarney2 (1987/1991); Fernando Collor1 (1990); Fernando Collor2(1991/outubro de 1992); Itamar Franco (outubro de 1992/1995), Fernando Henrique Cardoso1 (1995/1999) e Fernando Henrique Cardoso 2 (1999/2003) ²⁶. O resultado pode ser visto na *tabela 5*, com as migrações classificadas em *governistas e não governistas*.

Tabela 5
Sentido da migração por mandato presidencial (%)

Sentido da mudança	Mandato Presidencial							Total(N)
	<i>Sarney1</i>	<i>Sarney 2</i>	<i>Collor 1</i>	<i>Collor 2</i>	<i>Itamar</i>	<i>FHC 1</i>	<i>FHC 2</i>	
<i>Governista</i>	84,8	3,2	29,7	36,0	53,4	78,9	57,5	(483)
<i>Não governista</i>	15,2	96,8	70,3	64,0	46,6	21,1	42,5	(386)
Total(N)	(165)	(124)	(37)	(75)	(133)	(175)	(160)	(869)

Fonte: Anexo 1 e quadro 1.

²⁶ O mandato de Fernando Collor foi formalmente encerrado em 29/12/1992, quando o Presidente renunciou. Mas desde 02/10/92, quando foi aberto o processo de impeachment e o Presidente afastado, o vice Itamar Franco deu início a um novo governo montando um novo Ministério. Por isto, as mudanças de partido realizadas nos meses de outubro, novembro e dezembro daquele ano foram computadas no mandato de Itamar.

Como se percebe, o número de migrações com o sentido *governista* perfaz a maioria dos movimentos observados, respondendo por 55,6% das migrações realizadas²⁷. Mas o que os dados mostram de mais significativo é que o padrão das migrações varia de acordo com o governo em questão. Os dois períodos do governo José Sarney contrastam nitidamente, marcando os momentos de maciça adesão e, depois, abandono do primeiro governo da “Nova República”. Durante o mandato de Fernando Collor, as migrações de tipo *não governista* são amplamente majoritárias qualquer que seja a legislatura (e mesmo o ano, se o período Collor 2 for desagregado nos anos de 1991 e 1992). O comportamento dos deputados migrantes começa a mudar por ocasião do governo Itamar Franco, observando-se um maior equilíbrio entre os dois tipos de migração. Durante os dois períodos governamentais de Fernando Henrique Cardoso predomina o sentido *governista* das migrações, ressaltando-se que a tendência é mais acentuada no primeiro mandato do que no segundo²⁸.

Poder-se-ia argumentar que o perfil político do governo Fernando Collor deva ser levada em conta: é razoável supor que a composição de seu Ministério – formado exclusivamente por partidos de direita – tenha funcionado como um freio às migrações de sentido *governista*. E de fato isso parece ter acontecido para os deputados eleitos pela esquerda: apenas um caso de migração no sentido do governo é registrado, ao passo que 26 movimentos deste tipo (60,5% das migrações com origem em um partido de esquerda) foram contabilizados nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Mas para os deputados eleitos pelo centro o perfil ideológico da composição ministerial não funcionou como barreira: eles migraram para o governo Fernando Collor em proporção ligeiramente

²⁷ Se os dados forem desagregados, veremos que as migrações *oposição/governo* respondem por 34,0% da movimentação entre os partidos (295 trocas de legenda). As migrações *governo/governo*, em número de 188, chegam a 21,6%. Foram computadas 227 mudanças de partido no sentido *governo/oposição* (26,1% do total) e, finalmente, 159 deputados (18,3% dos migrantes) transitaram entre partidos de oposição. 57% das migrações *governo/governo*, foram realizadas no sentido do(s) partido(s) mais forte da coalizão. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, 61,5% dos deslocamento dentro da base governista tiveram como destino o PSDB ou o PFL. O PFL recebeu 50,0% dos migrantes no governo Collor. Apenas no governo Itamar, as migrações no interior do governo beneficiaram um partido de menor expressão na coalizão, no caso o PP, que recebeu mais migrantes do que PSDB e PFL. O caso do governo Itamar será comentado logo à frente.

²⁸ Um último comentário acerca dos dados da tabela 5. Por ela percebemos que o número de migrações realizadas no governo FHC é ligeiramente maior do que na legislatura 1995-1999 (175 contra 167). O problema é que enquanto as legislaturas têm início em primeiro de fevereiro, o mandato presidencial começa em primeiro de janeiro. No caso em tela, oito deputados mudaram de partido durante o mês de janeiro de

superior à verificada quando se considera apenas os eleitos pelos partidos de direita²⁹. Mais ainda, quando se compara o comportamento dos deputados *eleitos pela direita* nos governos Collor, Itamar e FHC 1 e 2 verifica-se que: 1) a proporção dos que migram no sentido do governo é muito superior ao longo dos três últimos mandatos presidenciais do que no primeiro³⁰, e 2) durante o mandato presidencial de Fernando Collor a proporção dos que abandonaram o governo é duas vezes maior do que a verificada para o período Itamar e três vezes quando a comparação é feita com o período de Fernando Henrique³¹. Efetivamente, a composição ideológica do governo Collor não pode ser responsabilizada pela baixa taxa de *governismo* observada nas migrações.

Neste ponto é preciso voltar às considerações feitas no início desta seção. O que faz com que os partidos do governo difiram no que diz respeito à sua capacidade de atrair os deputados migrantes? A hipótese aventada é de que tal capacidade esteja associada aos recursos efetivamente disponibilizados pelos partidos e/ou à sinalização emitida pela figura do Presidente para o eleitorado. Passemos à questão dos recursos.

Se é razoável supor que os partidos pertencentes à base do governo sejam tanto mais atraentes, do ponto de vista do deputado migrante, quanto mais recursos eles efetivamente puderem colocar à sua disposição, pode-se esperar que as migrações na Câmara dos Deputados tenderão a assumir um caráter mais nitidamente *governista* quanto mais os partidos da base do governo compartilharem o acesso às arenas decisórias ou, dito de forma mais concreta, quando a equipe ministerial for o resultado de um acordo entre o Presidente da República e os partidos que o apoiam. Quando não for este o caso, as migrações tenderão a tornar-se mais dispersas, podendo ocorrer tanto uma maior evasão na base governista ou um aumento nas migrações que possuem outro sentido qualquer.

Trata-se, portanto, de verificar se existe alguma associação entre o sentido das migrações e o tipo de gabinete presidencial ao longo do período estudado. Para tanto será necessário recorrer à tipologia de gabinetes ministeriais proposta por Amorim Neto (1994 e

1995 dentro, portanto, da legislatura 1991-1995, mas já durante o mandato de Fernando Henrique que passou a computar 175 migrações contra 167 da legislatura que lhe corresponde.

²⁹ 27,9% dos deputados migrantes eleitos pelo centro aderem ao governo Collor, enquanto entre os deputados eleitos pela direita a proporção é de 18,0% (Melo, 1999).

³⁰ 46,1% dos deputados migrantes, eleitos por partidos de direita, vão da oposição para o interior da base governista com FHC. No governo Itamar Franco o índice é de 43,7%. No período presidencial de Fernando Collor, 18,0% dos migrantes aderem ao governo (Melo, 1999).

1998). Segundo o autor, o gabinete de coalizão é aquele onde existe um acordo entre o Presidente e os partidos de sua base (ou entre o presidente e seu partido), e o critério de seleção de ministros é partidário. Não havendo acordo entre o chefe do Executivo e os partidos, o gabinete pode ser de cooptação ou simplesmente apartidário; a diferença está em que, no primeiro caso, é mantido o critério partidário de recrutamento, enquanto no segundo, mais de 50% do Ministério não possui laços com partidos políticos. Finalmente, Amorim Neto aponta um tipo intermediário: aquele gabinete que, mesmo sendo o resultado de um acordo, apenas parcialmente tem seus membros indicados a partir de um critério partidário. Um ministério montado desta maneira resulta em uma coalizão difusa, mais frouxamente constituída (*loose coalition cabinet*).

Novamente, foi possível simplificar a tipologia, aproveitando a semelhança apontada pelo autor entre os gabinetes de cooptação e apartidário, e estabelecendo como divisor de águas a existência ou não de um acordo entre o Presidente e os partidos. Os diversos gabinetes, entre 1985 e 2001, serão portanto, classificados como de *coalizão* ou *cooptação/apartidário*.

A classificação dos gabinetes merece uma discussão. Nem sempre é simples identificar a prevalência de um acordo entre o Presidente e os partidos. Amorim Neto assume que o acordo existe na medida em que os partidos recebam um número de pastas ministeriais proporcional a seu peso legislativo (1998:57). Quanto mais proporcional a relação, mais congruente tenderia a ser o ministério. A operacionalização seria feita através de uma adaptação do índice de desproporcionalidade (D), o Índice de Congruência do Gabinete (Cg)³².

Ainda que a preocupação de Amorim Neto seja justa – a dificuldade em se caracterizar a existência do acordo poderia levar a soluções *ad hoc* e arbitrárias – ao que parece, a medida proposta não é capaz revelar o quão coerentes são os gabinete. Aplicando o índice Cg aos ministérios de José Sarney entre 1989 e 1990, Fernando Collor de Mello

³¹ 39,3% dos deputados migrantes de direita abandonam o governo durante o mandato de Fernando Collor, contra 20% para o período Itamar Franco e 18,0% para o período FHC (Melo, 1999).

³² O índice D, proposto por Loosemore e Hanby (1971), mede a diferença entre percentual de votos e cadeiras em uma determinada eleição. No caso do Índice de Congruência entre Gabinete e partidos (Cg), de Amorim Neto, ministérios e cadeiras, tomam o lugar de cadeiras e votos. Valores de Cg maiores ou iguais a 0,75 indicariam uma *tight coalition*, ao passo que uma *loose coalition* seria identificada por valores entre 0,5 e 0,75. Valores de Cg abaixo de 0,5 seriam um indicativo de que não haveria acordo entre os partidos e o Presidente para a formação do gabinete.

em abril de 1992, Itamar Franco a partir de dezembro de 1993, e Fernando Henrique Cardoso em 1995, Amorim chega à conclusão de que o primeiro é o que mais se aproxima de uma *tight coalition* ($C_g = 0,67$), o segundo e o quarto expressam coalizões igualmente difusas (0,54 e 0,53 respectivamente), enquanto o de Itamar deveria ser caracterizado pela ausência de acordo com os partidos ($C_g = 0,23$).

Sem qualquer traço de arbitrariedade, é possível argumentar que o grau de convergência entre os partidos contemplados no Ministério de 1995 e o presidente Fernando Henrique Cardoso é muito superior aos demais. O último ano do governo José Sarney, ainda que o ministério contemplasse os partidos de maneira razoavelmente proporcional à sua força no Congresso, transcorreu sob um clima de acusações mútuas entre o PMDB e o Presidente. Em 12 de março daquele ano, a Convenção Nacional do partido adotara uma “posição de independência” em relação ao governo (Tosi, 2000). As relações entre José Sarney e o partido ao qual era filiado vinham se deteriorando desde que o PMDB perdeu o controle sobre o governo – o que ocorreu a partir da substituição do Ministro Bresser Pereira (Fazenda) por Mailson da Nóbrega, em dezembro de 1987 – e que sua ala “histórica” votou contra os 5 anos de mandato para o Presidente³³. A distância entre José Sarney e o maior partido do Congresso torna problemática a caracterização proposta por Amorim Neto.

Da mesma maneira, não é possível comparar a robustez da base parlamentar de Collor em 1992 com a de FHC. Depois de atravessar os dois primeiros anos de seu mandato com um ministério apartidário, Collor procurou aumentar sua base de apoio com a inclusão de PL e PTB e a ampliação da quota de pastas destinadas aos partidos, em abril daquele ano³⁴. Mas a nova base parlamentar do Presidente nascera sob a égide de uma aguda crise de governo e logo se revelaria muito frágil. Em junho, Luís Eduardo Magalhães, então

³³ A mudança na Fazenda marca uma guinada conservadora no governo Sarney e coincide com a articulação do Centrão na Constituinte. Em consequência do esfriamento das relações, entre 1986 e 1989, o PMDB cai de 13 para 6 ministérios no gabinete de José Sarney (Meneguello, 1998).

³⁴ Entre 1990 e abril de 1992, apenas 4 dos 15 ministérios foram entregues aos partidos que apoiavam o presidente no Congresso – o PFL ficou com dois; PDS e PRN, um cada. A partir daquele último ano, o PFL passou a ocupar quatro pastas, ficando os demais com uma cada. Os ministérios partidários passaram a representar 72,7% do total de 1992 – houve ainda uma redução do número de pastas, que passou para 11 (Meneguello, 1998 e site da Presidência da República). Provavelmente com base na presença de Celso Lafer no pasta das Relações Exteriores, Amorim Neto inclui o PSDB no ministério de 1992, o que não é correto. Independentemente da filiação partidária de Lafer que, salvo engano, era apenas próximo ao partido, o fato é que o PSDB discutiu, em sua Executiva Nacional, a entrada no governo e optou, por 9 votos contra 8, por permanecer de fora (Tosi, 2000).

líder do PFL, e Benito Gama, indicado pelo partido para presidir a CPI aberta no Congresso, já afirmavam que o alinhamento com Collor não era automático (**Folha de São Paulo**, 12 e 14/06/92). Em agosto, contabilizava-se que 30% dos deputados do PFL e 60% do PDS já estavam dispostos a votar pela admissibilidade do *impeachment*. Em 29 de setembro, o plenário da Câmara dos deputados aprovou o afastamento do Presidente, com o apoio maciço de todas as bancadas, inclusive as governistas³⁵. Ainda que Collor tenha aberto áreas importantes do seu governo ao PFL, a configuração de uma coalizão (nos termos de Amorim Neto) de direita frustrou-se.

Finalmente, cabe comentar o caso do ministério Itamar a partir de dezembro de 1993. Naquela ocasião, o então Presidente da República alterou de modo significativo o perfil de seu Ministério: a proporção de Ministros com vínculo partidário caiu de 66,6% para apenas 27,8% (Meneguello, 1998 : 132). Um Ministério, portanto, “apartidário”. O problema é que, segundo Amorim Neto, a conformação de um gabinete deste tipo excluía, logicamente, a possibilidade de haver um acordo entre o presidente e os partidos que o apoiam dado que seria “uma contradição em termos imaginar que um partido feche um acordo para integrar o governo sem dele participar”(Amorim, 1994:16). Não é possível, no entanto, sustentar que a mudança ministerial de Itamar Franco tenha significado um rompimento com os partidos que o apoiavam desde a posse. Principalmente quando se sabe que o controle da política econômica fora transferido para o PSDB desde a nomeação de Fernando Henrique para a pasta da Fazenda em maio de 1993. Como resultado da reforma promovida por Itamar chegou-se a um tipo híbrido de gabinete, não contemplado pela tipologia anterior. A participação dos partidos no ministério tornou-se por demais reduzida, o que conferiu ao Presidente maior autonomia na montagem da equipe. Mas existia um acordo com o PSDB e, certamente também com o PFL, sobre o *issue* mais importante àquela época – a condução da política econômica – embora não se possa dizer o mesmo sobre o PMDB ou o PP³⁶.

³⁵ Foram 441 votos a favor, 38 contra, uma abstenção e 23 ausências (Tosi, 2000). No PFL, votaram 87 deputados; 64 contra o Presidente.

³⁶ No final de 1993 uma crise entre o PMDB e Itamar Franco levou o partido a discutir a possibilidade de uma ruptura, o que acabou não se consumando. Em 1994 os peemedebistas estavam divididos; o partido lançou candidato (Orestes Quércia) mas a grande maioria de suas lideranças aderiu à candidatura de Fernando Henrique Cardoso. O PP não apoiou formalmente nenhum dos candidatos à Presidência em 1994.

A existência, indiscutível, de um acordo quanto ao que era essencial – até para se ter chances de neutralizar uma esquerda que parecia invencível naquele momento – permite caracterizar o ministérios de Itamar como sendo de coalizão. Ainda que uma *loose coalition*, como diria Amorim Neto. Mais ainda, é possível sustentar que a composição de um ministério técnico era coerente com tal acordo, uma vez que auxiliava a contenção das demandas partidárias em um processo no qual as chances de sucesso do candidato situacionista à Presidência da República dependiam da implementação criteriosa da estratégia de transição do Cruzado ao Real via URV. O fato é que não existem elementos para caracterizar a mudança no ministério de Itamar Franco em 1993 como a expressão de uma ruptura entre o presidente e os partidos.

Dito isso, os gabinetes foram classificados. *Coalizão*: José Sarney (1985/1988); Itamar Franco (outubro/92 a dezembro/94) e Fernando Henrique Cardoso 1 e 2. *Cooptação ou apartidários*: José Sarney (1989/1990) e Fernando Collor (1990/1992). A relação entre o sentido da migração e o tipo de governo pode ser analisada a partir da *tabela 6*.

Tabela 6
*Sentido da migração por tipo de gabinete para o período entre 1985 a 1998 (%)*³⁷

Sentido da migração	Tipo de gabinete presidencial		Total(N)
	<i>Cooptação/apartidário</i>	<i>Coalizão</i>	
<i>Governista</i>	23,5	62,7	(483)
<i>Não governista</i>	76,5	37,3	(391)
Total (N)	(166)	(708)	(874)

Fonte: Anexo 1, Amorim Neto (1994, 1998), Meneguello (1998), Tosi (2000) e site da Presidência da República, Galeria dos Presidentes. O valor do *V de Crámer* chega a 0,31.

³⁷ Observe-se que a mudança da variável independente – de mandato presidencial para tipo de gabinete – provocou pequeno aumento no número total de deputados migrantes. Como o governo José Sarney apresentou dois tipos distintos de gabinete, um deputado que tenha migrado pelo menos uma vez durante a vigência do gabinete de *coalizão* e repetido o gesto no período do gabinete de *cooptação/apartidário* foi contado duas vezes – lembrando que o deputado é computado como migrante se migra pelo menos uma vez no período e tempo considerado. Houve cinco situações como esta, de forma que o número total de casos, que na *tabela 5* estava em 869, chega a 874 na *tabela 6*.

O resultado é muito claro. Quando o gabinete é de *coalizão* a maioria das migrações tem um sentido *governista*; nos gabinetes de *cooptação/apartidário* a situação se inverte e a ampla maioria das mudanças é *não governista*.

Os dados permitem dizer que *as mudanças de partido serão tanto mais governistas quanto mais o governo disponibilizar recursos para seus aliados*. A migração no sentido dos partidos que compõem a base do governo será tanto mais atraente para o deputado preocupado em maximizar suas chances na carreira – ou diminuir o seu grau de incerteza – quanto mais estes partidos de fato tiveram acesso às arenas decisórias, compartilhando responsabilidades governativas e usufruindo dos recursos daí advindos. Caso contrário, aumenta a probabilidade de que o deputado, ao procurar uma legenda que lhe dê mais segurança, o faça tendo em conta outros critérios que não a posição do partido face ao governo.

Não é de se estranhar, portanto, que relativamente poucos deputados tenham migrado para os partidos da base de Fernando Collor na Câmara. Collor marca uma tentativa de ruptura com o padrão “clássico” de formação de gabinetes no Brasil. Como diz Abranches (1992:134), seu governo “não se constituiu segundo os moldes do presidencialismo de coalizão, nem loteou politicamente os principais núcleos decisórios do Estado”. Sua coalizão foi amplamente minoritária durante a maior parte do mandato – os partidos representados no Ministério até abril de 1992 detinham menos de 30% das cadeiras na Câmara – além de não contar com o maior partido (PMDB) e dispensar qualquer força representativa do centro.

O governo Collor representou o ensaio de uma mudança, para utilizar a expressão de Mair (1996), na “estrutura da competição pelo governo” no interior do sistema político brasileiro. Dentre as quinze pastas de seu primeiro Ministério, apenas quatro foram reservadas aos partidos, sendo duas ao PFL, uma ao PDS e outra ao PRN. A rala presença do partido do Presidente no ministério ajuda a entender porque o número de deputados migrantes com destino ao PRN diminuiu sensivelmente quando se compara o ano de 1989 e os seguintes³⁸. Fernando Collor optou por manter uma relação de distanciamento com o

³⁸ Doze deputados migraram para o PRN em 1989, cinco em 1990, três em 1991 e apenas dois em 1992 (Melo, 1999)

poder legislativo e o sistema partidário, de forma que a migração para os partidos de sua base deixou de conter atrativos.

É a partir do final do governo Fernando Collor que as migrações de tipo *governista* voltam a predominar. Neste sentido, vale explorar com mais detalhe o comentário feito, com base na *tabela 5*, a respeito da tendência de crescimento do governismo com a sucessão de mandatos da década de 90. A posição intermediária ocupada pelo governo Itamar Franco pode ser explicada uma vez que se leve em conta as características de seu mandato. O mandato de Itamar Franco foi marcado por uma alta rotatividade no ministério – foram 47 ministros em apenas 26 meses – e pelo fato de que, com a única exceção do PMDB na pasta da Agricultura, nenhum partido chegou a controlar um ministério durante todo o mandato (Meneguello, 1998). Além disso, como já foi discutido, em dezembro de 1993 Itamar Franco reduziu sensivelmente a presença dos partidos em seu gabinete.

Um quadro ilustrativo sobre a diferença entre os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, no que se refere ao sentido da migração, pode ser obtido quando se leva em conta quais partidos, dentre aqueles situados na base governista, foram capazes de atrair maior número de deputados migrantes. O *quadro 2* agrupa, por partido de destino, as migrações *em direção ao governo e no seu interior* durante os dois mandatos.

Observe-se que no governo Itamar Franco o PP, com apenas uma pasta durante todo o período, recebe mais deputados do que qualquer dos partidos com maior presença no ministério – PMDB, PSDB e PFL, nesta ordem – o que pode ser interpretado como um indício de que o *governismo* das migrações no governo Itamar deve ser assumido com cautela. Já no governo Fernando Henrique Cardoso a associação entre a força das legendas no interior do governo e sua capacidade de atração sobre os migrantes é inequívoca: PSDB e PFL são o destino de 63,9% dos deputados. Mais significativo ainda, *a capacidade de atração dos partidos diminui na proporção de seu peso no governo* – o PMDB se revela mais atraente do que o PPB que, por sua vez, supera o PTB. A coalizão que sustenta Fernando Henrique é, por motivos óbvios, mais sólida que a de Itamar Franco e tem, no seu interior, uma hegemonia claramente definida³⁹. A migração para o governo, no primeiro caso, vale mais a pena e tem endereço mais provável: quanto maior a centralidade do

³⁹ A afirmação vale pelo menos até a metade do segundo mandato, quando o PSDB decide “trocar de par” e fecha um acordo com o PMDB em torno das presidências da Câmara e do Senado.

partido no interior da coalizão maior a probabilidade de que ele seja o destino final do deputado migrante.

Quadro 2

Quadro comparativo das migrações para os partidos do governo durante os mandatos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso 1 e 2(%)

Partido de destino	MANDATO PRESIDENCIAL			
	<i>Itamar Franco</i>		<i>Fernando Henrique Cardoso</i>	
	N	%	N	%
PPB	-	-	29	12,6
PTB	7	9,9	12	5,2.
PMDB	7	9,9	42	18,3
PFL	15	21,1	73	31,7
PP	26	36,6	-	-
PSB	1	1,4	-	-
PSDB	15	21,1	74	32,2
Total	71	100,0	230	100,0

Fonte: Anexo 1 e *tabela 5*.

Mas um exame das *tabela 5 e 6* deixa ainda duas questões sem resposta: 1) como explicar o fato de que no governo Sarney² as migrações possuam um caráter *não governista*, independentemente do tipo de gabinete (*coalizão* entre 1987 e 1988 e *cooptação* em 1989)? e 2) porque o *governismo* diminui durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso? Para tentar responder, será necessário retomar o argumento de Santos (1999), segundo o qual o apoio do deputado ao Executivo pode ser utilizado como sinalização para seu eleitorado.

O argumento será tanto mais plausível quanto mais bem avaliado pela sociedade for o governo – governos impopulares, obviamente, não permitem uma sinalização “positiva”. Sendo assim, a idéia é verificar o impacto da popularidade dos diferentes presidentes sobre o movimento migratório na Câmara dos Deputados, sendo de se esperar que governos populares sejam mais atraentes para o deputado em busca de um novo partido.

Para a classificação dos governos foi utilizado o Datafolha⁴⁰. Foram considerados governos com *alta popularidade* aqueles onde a avaliação bom/ótimo superasse a avaliação ruim/péssimo. O governo José Sarney manteve bons índices de aprovação apenas até o final de 1986 (período Sarney 1 na *tabela 5*); entre 1987 e 1989 (período Sarney 2) sua avaliação despencou – mantendo em média 8% de ótimo/bom. No início de 1991, o percentual dos que consideravam ruim ou péssimo o governo Fernando Collor, ultrapassou pela primeira vez o daqueles que o avaliavam como ótimo ou bom, mantendo-se assim até o final do mandato (período Collor 2)⁴¹. Itamar Franco amargou baixíssimos índices de aprovação ao longo de 1993 – ano em que a inflação atingiu o patamar de 2.567%, ultrapassando até mesmo o acumulado nos últimos doze meses de José Sarney (Tosi, 2000). Seu índice de ótimo/bom manteve-se abaixo dos 20%. A situação só se alterou após a entrada em vigor do Plano Real, em 1^o de julho de 1994 – o índice de ótimo/bom subiu a 40% e Itamar acabou saindo do governo com elevada aprovação popular. Mas, desde maio daquele ano, as migrações partidárias já estavam tolhidas pela legislação, que estipulava em seis meses o prazo mínimo de filiação para quem quisesse se candidatar. Para efeito da discussão aqui proposta, portanto, o governo Itamar pode ser considerado impopular. Finalmente, os dois governos de Fernando Henrique Cardoso contrastam nitidamente no que diz respeito à popularidade do presidente. Ao longo de todo o primeiro mandato, o percentual de ótimo/bom manteve-se, com folga, acima do ruim/péssimo. Em fevereiro de 1999, a situação havia se invertido, e Fernando Henrique atravessou o segundo período presidencial com baixos índices de popularidade. A *tabela 7* mostra o que acontece quando se cruza o sentido da migração com o grau de popularidade dos presidentes.

⁴⁰ Jornal **Folha de São Paulo**, edições dos dias 27/08/99, 19/09/99 e 01/07/01.

⁴¹ Ver também Rosenn and Downes (1999).

Tabela 7
Sentido da migração por popularidade do Presidente (%)

Sentido da migração	Popularidade do Presidente		Total (N)
	<i>Baixa</i>	<i>Alta</i>	
<i>Não governista</i>	61,0	23,3	(391)
<i>Governista</i>	39,0	76,7	(483)
Total (N)	(497)	(377)	(874)

Fonte: Tabela 6, jornal **Folha de São Paulo**, edições dos dias 27/08/99, 19/09/99 e 01/07/01. *V de Crámer = 0,37.*

Como suposto, quanto maior a popularidade, mais clara a tendência ao governismo nas migrações. Isso ajuda a entender as duas situações mencionada anteriormente. Ainda que o governo Sarney, nos anos de 1987 e 1988, fosse inequivocamente uma coalizão, nos termos de Amorim Neto, a impopularidade do presidente pode ter contribuído para que a migração partidária fosse majoritariamente *não governista* (ver *tabela 5*). Da mesma maneira, é razoável supor que a baixa popularidade de Fernando Henrique Cardoso durante **todo** o segundo mandato, tenha influído na estratégia dos deputados e contribuído para que as migrações *governistas* caíssem de 78,9% – o patamar observado no primeiro mandato – para 57,5% do total.

Uma vez desagregadas ano a ano, as migrações realizadas no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso permitem registrar como evoluiu a percepção dos deputados face à conveniência de tomar o governo como referência no momento de optar por um novo partido. A esmagadora maioria (90%) dos deputados que aderiram a um partido da base aliada, fizeram-no em 1999, ano em que 70% das trocas de legenda revelaram um sentido *governista*⁴². Em 2000, o índice de governismo das migrações baixou para 60%. Mas em 2001, quando ficou claro que as expectativas mais otimistas quanto ao desempenho governamental não se realizariam, que o apoio ao presidente não representaria – de acordo

com as pesquisas de opinião – recurso eleitoral de peso, e que a indefinição quanto ao futuro da aliança governista persistiria, a curva registrou uma inversão: 60,9% das mudanças foram catalogadas como *não governistas*. Não por coincidência, PL, PPS e PTB (já fora do governo, depois de romper o bloco firmado com o PSDB por ocasião da disputa para a Presidência da Câmara e do Senado) aparecem como os partidos de destino da maioria dos deputados que abandonaram o governo. Os dois primeiros crescendo na esteira da candidatura Ciro Gomes (à época em segundo lugar nas pesquisas com cerca de 18% das intenções de voto), enquanto o terceiro se apresentando de condição de sigla disponível a alianças.

Logicamente, vale a pena verificar o que acontece quando são combinadas as duas variáveis acima consideradas, de forma a caracterizar o potencial de atração, sobre o deputado migrante, de um determinado governo. Espera-se que os governos de coalizão e populares possuam alto potencial de atração sobre o deputado migrante, ao passo que governos impopulares e de cooptação devem mostrar-se menos atraentes. As combinações governo de coalizão impopular e governo de cooptação popular devem ocupar uma posição intermediária.

Tabela 8
Sentido da migração por potencial de atração do governo (%)

Sentido da migração	Potencial de atração do governo			Total(N)
	<i>Alto</i>	<i>Médio</i>	<i>Baixo</i>	
<i>Não governista</i>	18,2	56,3	78,3	(391)
<i>Governista</i>	81,8	43,7	21,7	(483)
Total (N)	(340)	(405)	(129)	(874)

Fonte: Tabelas 6 e 7. *V de Crámer* = 0,45.

A *tabela 8* confirma a expectativa. A associação entre as variáveis é a mais forte encontrada até agora e o resultado a que chegamos é consistente. O potencial de atração dos

⁴² Apenas 20 (12,5%) deputados migraram da oposição para o interior da base governista durante todo o segundo mandato. Outros 72 (45,0%) escolheram sua nova sigla entre as governistas. 46 deputados

governos de coalizão populares é confirmado pelo elevado índice de governismo das migrações (81,8%). Quando chegamos aos governos de cooptação impopulares, o governismo despenca: apenas 21,7% dos migrantes aderem ao governo ou procuram se reposicionar em seu interior; para a grande maioria dos que migram, o pertencimento à base governista não é atributo importante na busca de uma nova legenda. Nas situações intermediárias, o percentual de mudanças governistas e não governistas é semelhante.

Conclusão

Este artigo procurou mostrar que a migração partidária tornou-se endêmica no Brasil, após 1985, porque percebida, pelos deputados, como fator de redução da incerteza quanto ao sucesso na carreira política. Movidos pelo imperativo da sobrevivência política em um cenário de grande incerteza eleitoral, e trabalhando em um contexto que tornava praticamente nulo o custo de tal opção, os deputados incorporaram a mudança de partido como parte dos cursos de ação disponíveis tendo em vista a maximização de suas chances de sucesso.

Foi possível perceber que as migrações, a partir da década de 90, não se encontram distribuídas aleatoriamente no interior de cada legislatura. Pelo contrário, concentram-se de forma bastante clara no primeiro e terceiro ano legislativos. O primeiro ano parece mostrar-se momento propício, tanto a uma eventual acomodação considerada necessária pelo deputado face aos resultados eleitorais nacionais ou estaduais recentes, quanto à busca de espaço nas legendas tendo em vista a realização, no ano seguinte, das eleições para prefeito. O terceiro ano, por sua vez, é o momento em que as posições devem ser definidas para a renovação da própria Câmara dos Deputados. A partir de 1997, o padrão das mudanças tornou-se ainda mais concentrado, de forma que nos anos de maior movimentação, as trocas de legenda concentraram-se nos meses de janeiro e fevereiro além dos quarenta dias imediatamente anteriores à cada eleição a ser disputada (incluindo aquelas para as prefeituras).

Se é verdade que a migração encontra-se inserida dentro de uma estratégia de maximização de oportunidades, seria de se esperar que deputados com acesso a recursos

abandonaram o governo (28,8%), enquanto 22 transitaram entre partidos de oposição.

políticos, a partir do exercício do mandato por um determinado partido na Câmara, migrassem em proporção significativamente menor do que os demais. A terceira seção mostrou que a hipótese tem fundamento para as três legislaturas com início na década de 90. A chamada elite da Câmara dos Deputados só migrou em proporção significativa nas duas legislaturas da década de 80 – o que pode ser facilmente compreendido, basta lembrar que o processo de reacomodação partidária verificado à época fora capitaneado exatamente por algumas das maiores lideranças do Congresso. Na década de 90 a grande massa de deputados migrantes passou a ser constituída por aqueles que não obtiveram acesso a qualquer tipo de recurso a partir de seu partido de origem.

Finalmente, foi verificada a hipótese de que a maior parte das migrações se dirigiria a partidos que estivessem em condição de oferecer mais recursos ao deputado migrante. Colocada a questão nestes termos, os partidos mais atraentes foram aqueles participantes de coalizões em governos com elevados índices de popularidade. Nestas situações, quanto mais central o partido, ou seja, maior o seu acesso aos núcleos decisórios, maior o seu potencial de atração sobre o deputado migrante.

No presidencialismo de coalizão brasileiro, a capacidade governativa tem sido associada ao grau de concentração de poderes, constitucionais e regimentais, nas mãos do Presidente da República e dos líderes partidários no Congresso, respectivamente (Figueiredo e Limongi, 1999). O que esta última seção está indicando é que também a migração partidária parece estar, em alguma medida, associada ao padrão institucional vigente. Atuando em uma Câmara onde sua possibilidade de influenciar sobre o resultado do processo legislativo é praticamente nula, dada a centralização dos trabalhos nas mãos de uma elite, parcela expressiva dos deputados têm optado pela busca de um melhor posicionamento junto ao núcleo decisório do sistema, mudando, sempre que necessário, de partido

Este artigo mostrou que isso é tanto mais verdadeiro quanto mais os governos tenham se constituído, retornando a Abranches, “segundo os moldes do presidencialismo de coalizão”, ou seja, loteando politicamente os principais núcleos decisórios do Estado. Partidos incapazes de traduzir sua participação no governo em recursos a serem disponibilizados por sua base se revelaram menos atraentes para o deputado migrante. Por

outro lado, partidos bem situados no núcleo decisório dos sucessivos governos viram crescer sua bancada durante as legislaturas.

Devido a seu enorme impacto, e a partir da constituição de Comissão Especial no Senado Federal em 1995, a troca de legenda foi incluída na agenda das discussões sobre a reforma política no Brasil. Não obstante, a primeira investida dos reformadores resultou em completo fracasso: em 1999, quando se presumia seria votada uma norma capaz de coibi-las, o número de mudanças de partido superou o registrado no primeiro ano de qualquer dos períodos anteriores. E a legislatura (1999/2003) transcorreu sem que o assunto conseguisse chegar à pauta dos trabalhos.

Inibir a migração partidária seria relativamente simples: no limite, bastaria estipular em quatro anos o prazo mínimo de filiação prévia para candidatos a cargos públicos, proporcionais ou majoritários. Proposta neste sentido existe e para sua aprovação bastaria a aquiescência da maioria dos presentes em plenário. Se isto até hoje não ocorreu, a razão não deve ser buscada no poder de veto dos que trocam de partido. Ainda que a troca de legenda beneficie cerca de 30% dos deputados em cada legislatura e que tais deputados possam se mobilizar contra uma mudança na legislação, o fato é que o processo legislativo brasileiro funciona de forma centralizada e tem sua agenda definida no circuito poder Executivo/Mesa Diretora/Colégio de Líderes.

Se a migração partidária continua permitida no Brasil é porque, no interior deste circuito, e mais especificamente ainda, no interior da base aliada nos dois últimos governos, não se chegou a um consenso sobre como proceder. Mais ainda, na atual legislatura o destino dos deputados migrantes foi alvo de disputa entre as grandes legendas. Mal fechadas as urnas de novembro de 1998, lideranças do PMDB, ao mesmo tempo em que apoiavam publicamente a restrição à “dança das cadeiras”, se articularam para atrair o maior número possível de deputados para suas fileiras. Consumadas as primeiras migrações, logo após a posse dos eleitos, o país assistiu a uma corrida aos deputados disponíveis sob o patrocínio dos líderes das bancadas governistas, interessados em aumentar seu cacife nas negociações internas. Isto significa que a troca de legenda está deixando de ser apenas mais um ingrediente do cálculo “miúdo” do deputado migrante. Ela está se incorporando à “grande política” no interior do Congresso Nacional.

Referências Bibliográficas

- Abranches, Sérgio (1992). “ O Estado”, in: Jaguaribe, H. (org.), **Sociedade, estado e partidos na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Abrucio, Fernando (1998). **Os Barões da Federação**. São Paulo, Departamento de Ciência Política da USP/Hucitec.
- Aldrich, John (1995). **Why parties? The origins and transformations of party politics in America**. Chicago, Chicago University Press.
- Ames, Barry (1995). “Electoral Strategy under Open-list Proportional Representation”, **American Journal of Political Science**, volume 39, nº 2.
- Amorim Neto, Octavio (1994). “Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação”. **Nova Economia**, vol.4, nº 1.
- Amorim Neto, Octavio (1998). “Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers”. A dissertation submitted in partial satisfaction of the requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science. University of California, San Diego.
- Arnold, Douglas (1990). **The Logic of Congressional Action**. New Haven, Yale University Press.
- Carey, John M. e Shugart, Matthew S. (1992). **Presidents and Assemblies**. Cambridge University Press.
- Castro, Mônica Mata Machado de (1994). “Determinantes do Comportamento Eleitoral – A Centralidade da Sofisticação Política”. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- Castro, Mônica Mata Machado de (1997). “O Comportamento Eleitoral no Brasil: diagnósticos e interpretações”. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, nº 1.
- Downs, Anthony (1957). **An Economic Theory of Democracy**. New York, Harper & Row.
- Fenno, Richard (1973). **Congressmen in Committees**. Boston, Little Brown.
- Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando (1996b). **O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal**. São Paulo, CEBRAP.
- Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando (1999). **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro, FGV/FAPEESP.
- Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando (2001). “Institutional design and policy outcomes: the role of Congress in budget policy making in Brazil”. Paper apresentado no XXV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 16 a 20 de outubro.
- Lepre, Mário Sérgio (2000). **O Caos Partidário Paranaense**. Londrina, Ed. UEL.
- Lessa, Renato (1996). “A Sombra da Representação”. **Monitor Público**, Rio de Janeiro, nº 10.

- Lima Júnior, Olavo Brasil de (org.) (1991). **Sistema Eleitoral Brasileiro**. Rio de Janeiro, IUPERJ/Rio Fundo.
- Lima Júnior, Olavo Brasil (1993). **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80**. São Paulo, Loyola.
- Lima Júnior, Olavo Brasil (1997). **Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Mainwaring, Scott (1991). “Políticos, partidos e sistemas eleitorais”. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº 29.
- Mainwaring, Scott (2001). **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, Mercado Aberto e FGV.
- Mair, Peter (1996). “Party Systems and Structures of Competition”, in: LeDuc, Niemi, e Norris (eds.), **Comparing Democracies**. London, Sage Publications.
- Mayhew, David (1974). **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press.
- Melo, Carlos Ranulfo F. (1999). “Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985/1998)”. Tese de doutorado. Belo Horizonte, DCP/UFMG.
- Melo, Carlos Ranulfo F. (2000 a). “Porque migram os deputados brasileiros”. **Teoria e Sociedade**, vol.6.
- Melo, Carlos Ranulfo F. (2000b). “Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados”. **Dados**, vol. 43, nº 2.
- Melo, Carlos Ranulfo F. (2001). “As cadeiras e seu lugar”. **Conjuntura Política**, nº 31.
- Meneguello, Rachel (1998). **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985 – 1997)**. São Paulo, Paz e Terra.
- Nicolau, Jairo (1996a). **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985 – 1994)**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Nicolau, Jairo (1996b). “A migração partidária na Câmara dos Deputados (1991 – 1996)”. **Monitor Público**, Rio de Janeiro, nº 10.
- Nicolau, Jairo (1997). “As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira”. **Dados**, Rio de Janeiro, volume 40, nº 3.
- Nicolau, Jairo (1998). **Dados Eleitorais do Brasil (1982 – 1996)**. Rio de Janeiro, Revan/IUPERJ.
- Przeworski, Adam (1994). **Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- Pereira, Carlos e Rennó, Lúcio (2001). “O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados”. **Dados**, vol.44, nº 2.
- Reis, Fábio Wanderley (1988). “Identidade, Política e Teoria da Escolha Racional”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nº 6.

- Reis, Fábio Wanderley (2000). “A Razão do Eleitor”. **Folha de São Paulo**, edição de 09/09/00.
- Rosenn, Keith and Downes, Richard (1999). **Corruption and Political Reform in Brazil**. University of Miami, North/South Center Press.
- Samuels, David (1997). “Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil”. **Dados**, vol 40, nº 3.
- Samuels, David (2000). “Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil”. **Legislative Studies Quarterly**, XXV, 3.
- Samuels, David (2001). “Pork-Barreling is Not Credit-Claiming or Advertising: Reassessing the Sources of the Personal Vote in Brazil”. Paper apresentado no XXV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 16 a 20 de outubro, Brasil.
- Santos, André M. (1997). “Nas Fronteiras do Político: raposas e outsiders no Congresso Nacional”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nº 33.
- Santos, André M. (2001a). “Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 45.
- Santos, André M. (2001b). “Eleitorados estáveis inibem deputados infieis?”. Paper apresentado no XXV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 16 a 20 de outubro, Brasil.
- Santos, Fabiano (1997). “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. **Dados**, volume 40, nº 3.
- Santos Fabiano (1999). “Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil”. **Dados**, vol.42, nº 1.
- Santos, Fabiano (2001). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro, FGV.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1987). **Crise e Castigo. Partidos e Gerais na política brasileira**. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1993). **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro, Rocco.
- Schmitt, Rogério Augusto (1999). “Migração Partidária e Reeleição na Câmara dos Deputados”. **Novos Estudos**, nº 54.
- Schumpeter, J. A. (1983). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro, Zahar.
- Senado Federal (1997). “Relatório Final da Comissão Temporária Interna encarregada de estudar a reforma político partidária”. Brasília.
- Shepsle, Kenneth e Weingast, Barry (1994). **Positive Theories of Congressional Institutions**. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Singer, André (1999). **Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro**. São Paulo, EDUSP/FAPESP.
- Souza, Maria do Carmo Campello de (1976). **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930/1964)**. São Paulo, Alfa-Ômega.

- Tafner, Paulo Sérgio Braga (1997). “Proporcionalidade e exclusão no sistema político-eleitoral brasileiro”. Rio de Janeiro, IUPERJ (Dissertação de Mestrado).
- Tavares, José Giusti (1992). “ A representação proporcional no Brasil, os seus críticos e a crítica a seus críticos”, in Trindade, Héglio (org.), **Reforma Eleitoral e Representação Política – Brasil Anos 90**. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- Tavares, José Giusti (1998). **Reforma Política e Retrocesso Democrático: Agenda para Reformas Pontuais no Sistema Eleitoral e Partidário Brasileiro**. Porto Alegre, Mercado Aberto.
- Tavares, José Giusti (1999). “O Problema do Cociente Partidário na Teoria e na Prática Brasileiras do Mandato Representativo”. **Dados**, vol. 42, nº 1.
- Tosi, Alberto (2000). **O Brasil de Fernando a Fernando**. Ijuí, Ed. UNIJUI.
- Tsebellis, George (1997). “Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, volume 12, nº 34.
- Tsebellis, George (1998). **Jogos Ocultos**. São Paulo, EDUSP.

Anexo 1

Na elaboração do Banco de Dados utilizado neste artigo foram consultadas as seguintes fontes:

1. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1984), **Deputados Brasileiros** – Repertório Biográfico dos membros da Câmara dos Deputados da 47^a Legislatura (1983/1987). Brasília.
2. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1989), **Assembléia Nacional Constituinte** – Repertório Biográfico dos membros da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília.
3. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1991), **Deputados Brasileiros** – Repertório Biográfico dos membros da Câmara dos Deputados da 49^a Legislatura (1991/1995). Brasília.
4. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1998), **Deputados Brasileiros** – Repertório Biográfico dos membros da Câmara dos Deputados da 50^a Legislatura (1995/1999). Brasília.
5. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1998), **Deputados Brasileiros** – Repertório Biográfico dos membros da Câmara dos Deputados da 51^a Legislatura (1999/2003). Brasília
6. SECRETARIA GERAL DA CÂMARA (1995), “Quadro de Mudanças de Partido para a 49^a Legislatura”. Brasília.
7. SECRETARIA GERAL DA CÂMARA (1998), “Quadro de Mudanças de Partido para a 50^a Legislatura”. Brasília.
8. SECRETARIA GERAL DA CÂMARA (2001), “Quadro de Mudanças de Partido para a 51^a Legislatura”. Brasília.
9. CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – documentos referentes à posse, número de mandatos eletivos, filiação partidária, licenças, renúncias e cassações dos deputados titulares e suplentes para as 48^a, 49^a e 50^a legislaturas. Brasília.
10. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL – edições de 01/04/1989; 05/04/1990; 02/04/1991; 01/04/1992; 01/04/1993; 05/04/1994. Brasília.
11. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (1983), **Dados estatísticos das eleições de 1982**. Brasília.
12. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (1987), **Eleições de 15 de novembro de 1986: candidatos e votos obtidos**. Brasília.
13. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resultados das eleições de 1990, 1994 e 1998 para a Câmara dos Deputados. Não publicados.
14. FOLHA DE SÃO PAULO, Caderno “Olho no Voto”. Edição de 18/12/1994.
15. FOLHA DE SÃO PAULO, Caderno “Olho no Congresso”. Edição de 31/01/95.
16. FOLHA DE SÃO PAULO, Caderno “Olho no Congresso”. Edição de 14/01/96.
17. FOLHA DE SÃO PAULO, Caderno “Olho no Congresso”. Edição de 30/01/97.
18. FOLHA DE SÃO PAULO, Caderno “Olho no Congresso”. Edição de 05/02/98.
19. FOLHA DE SÃO PAULO, Caderno “Olho no Congresso”. Edição de 22/03/01.
20. DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR (1988), **Quem foi Quem na Constituinte**. Brasília, Cortez/OBORÉ.

21. DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR
(1998), **Quem foi Quem nas Reformas Constitucionais**. Brasília.