

A conexão entre migração partidária e os novos partidos depois da edição da Resolução n. 22.526/2007 do TSE

Arthur Augusto Rotta¹

Resumo: Demonstrar como a partir da resolução do TSE 22.526/2017 a respeito de fidelidade partidária impactou na criação de novos partidos. Ao fim concluí-se que tal resolução não apenas evitou as migrações, mas como estimulou a criação de novos partidos com consequências não desejadas ou previstas.

Palavras-chave: fidelidade partidária; ativismo judicial; migração partidária.

**The connection between party migration and the new parties after the enactment of
Resolution n. 22.526/2007 of the TSE.**

Abstract: Demonstrate how from a TSE 22.526/2017 resolution on party loyalty impacted the creation of new parties. In the end, it was concluded that such resolution not only avoided migrations, but also stimulated the creation of new parties with undesired or foreseen consequences.

Keywords: party loyalty; judicial activism; party migration.

Introdução

A ideia do presente artigo é discutir como uma Decisão emanada pelo Poder Judiciário repercutiu no sistema partidário e na migração partidária entre parlamentares. Para tanto, serão analisados os efeitos da Resolução 22.526/2007, posteriormente modificada e ampliada pela Resolução 22.610/2007, do Tribunal Superior Eleitoral que, grosso modo, interpretou a legislação eleitoral agasalhando o entendimento de que o mandato é do partido, não dos mandatários.

Sabe-se que as migrações partidárias são uma constante na jovem democracia brasileira. A referida resolução, em tese, buscou evitar o número de migrações de políticos de uma legenda a outra. Em outras palavras, buscou conter a “infidelidade partidária”.

¹ Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pelotas, UFPEL (2008); especialização em Sociologia e Política (UFPEL, 2009); mestrado em Ciências Sociais pela UFPEL (2012) e doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2019). <https://orcid.org/0000-0002-7234-182X>.

Frisa-se, antes de qualquer coisa, que aqui não há a pretensão de se discutir a interferência do Judiciário no processo legislativo. Objetiva-se precisamente relacionar como o comportamento de determinados agentes políticos, os deputados federais, pode ser condicionado por uma variável institucional.

Com efeito, a Resolução restringiu os casos em que o mandatário poderia mudar de partido sem perder o mandato. A principal delas, para efeitos da presente pesquisa, tem a ver com a possibilidade de migração partidária sem perda do mandato em caso de mudança para nova legenda.

A hipótese deste trabalho supõe que a Resolução ao criar uma barreira institucional para a migração partidária acabou servindo de estímulo para a criação de novas legendas como forma dos parlamentares deixarem suas antigas legendas.

Assim, para testar esta hipótese, em um primeiro momento se fará uma breve exposição sobre o que a literatura acadêmica tem dito a respeito das migrações partidárias no Brasil, modo especial na Câmara de Deputados. Após, analisar-se-á a Resolução em si. Finalmente se confrontaram os dados relativos a migrações antes e depois de sua edição e seu efeito em relação a criação de novas legendas.

1 As migrações partidárias, uma breve síntese

As migrações partidárias entre os parlamentares motivaram muitos estudos a seu respeito. Entre diversos estudos, destacamos as pesquisas desenvolvidas por Carlos Ranulfo Felix de Melo (2000), Scott W. Desposato (2007), Figueiredo e Limongi (1995 a: 500) e as pesquisas empreendidas por Andrea Freitas (2008 e 2012) que valem a pena ser conferidas.

A migração partidária já foi mais severamente criticada pela literatura acadêmica.

Tal fenômeno percebia a troca de legenda, a priori, como uma traição ao eleitor que votou em determinado candidato de um partido X, que após eleito, transfere-se para outro partido. Assim, as migrações partidárias costumavam ser vistas como críticas do ponto de vista da representação, pois subtendem mudanças que envolvem motivações ideológicas ou então modificação de posições sobre políticas públicas pelos migrantes.

Além disso, tomando os propósitos da representação proporcional de lista aberta, a migração partidária torna-se uma anomalia representativa quando a maioria dos parlamentares se elege impulsionado pela transferência de votos provenientes de sua lista, o chamado *vote-pooling*. Através desses mecanismos os votos dados na legenda ou em outros correligionários são decisivos para obtenção de cadeiras pelo partido. Estudos

apontam que raramente um parlamentar consegue sozinho passar o coeficiente eleitoral (LESSA, 2006).

Mais recentemente, por outro lado, em uma visão mais otimista, a troca de legendas não são percebidas como um problema na representação, conforme Freitas:

A conclusão dos analistas da migração partidária no Brasil – de que os parlamentares, ao trocarem de partido, promovem uma crise de representatividade do parlamento – é apressada, pois poderíamos imaginar ser a migração partidária uma válvula de escape para aqueles que não encontram espaço para se manifestar dentro de seus partidos. Se pensarmos que o eleitor é quem define que parlamentares irão assumir as cadeiras determinadas para o partido, devemos imaginar que esse eleitor apóie as idéias desse candidato específico. (FREITAS, 2008)

Desse ponto de vista, as migrações não se constituem necessariamente um problema quando o migrante não muda de posição em relação a questões importantes para o seu eleitor.

É o que em geral ocorre no Brasil, conforme Freitas (2012) e Desposato (2007).

Some-se a isso, estudos que apontam que o eleitor costuma punir aqueles migrantes que mudam de legenda (MARENCO, 2001). Assim, ao fim e ao cabo é o eleitor quem determina se a mudança de legenda é condizente com seu ideal de representação ou não.

Nesta perspectiva, de que é o eleitor quem deve decidir pela justiça da troca de legenda, pode-se inferir que a Resolução do TSE em estudo é que tolhe a preferência do eleitor. Pois o TSE ao permitir que os partidos busquem no Judiciário a cadeira “perdida” para legenda concorrente, desconsidera que o eleitor, independentemente da troca da mudança de legenda, poderia desejar que o seu representante permanecesse no parlamento.

Seja como for, as pesquisas envolvendo migrações partidárias seguramente surgiram em decorrência de sua alta intensidade. Segundo Desposato (2007, p.133), em estudo realizado antes da Edição da Resolução 22.526/2007, aproximadamente “um terço dos parlamentares mudam de partido a cada legislatura”. Também neste mesmo estudo, concluiu que as migrações no Brasil não se constituem um grave problema porque os migrantes são constrangidos por suas ideologias, isto é, a mudança de partido costuma ocorrer entre partidos com posições ideológicas similares, em geral entre partidos de centro-direita (Ibid, p,140).

Freitas (2012, p. 956) corroborando este entendimento, asseverou que a maioria das migrações partidárias ocorre dentro da coalizão governista. Soma-se a estes argumentos a própria consideração de Mair, para quem os partidos cumprem cada vez menos funções representativas ou em suas palavras “*podemos vir a observar é uma nova divisão do*

trabalho, na qual as organizações de interesses canalizam a representação, enquanto os partidos se ocupam da governação atuando atualmente cada vez mais como agentes de governação” (MAIR, 2003. p. 291)

Com efeito, diante dessa ação reiterada pelos parlamentares em cada legislatura, é preciso ponderar como um obstáculo institucional foi capaz de tolher o comportamento dos agentes políticos, gerando repercussão no sistema partidário. Considerando-se de que se trata de um obstáculo não querido pelos parlamentares - pois se assim fosse teriam legislado dessa maneira - há de se supor consequências não antecipadas. Uma destas, nossa hipótese, foi a criação de novas legendas.

Antes, contudo, é preciso conhecer que obstáculo é este, ou seja, o que dizem as Resoluções emanadas pelo TSE? É o que se responde a seguir.

2 As Resoluções n. 22.526/2007 e n. 22.610 de 2007 do Tribunal Superior Eleitoral

Em 2007 o TSE decidiu pela impossibilidade do mandatário eleito mudar de partido sem perda do mandato. Isto é, caso determinado parlamentar migre de partido, o partido que o elegeu pode haver na justiça o perdimento da cadeira. A Decisão, todavia, ressalvou os casos considerados de justa causa. Por justa causa, segundo o Art. 1º, §1º, da Resolução 22.610/2007, entenda-se os casos de incorporação ou fusão do partido, a criação de novo partido, a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal.

Em 29/03/2007 o TSE em resposta a consulta formulada pelo Partido Democratas (DEM), na época Partido da Frente Liberal, editou a Resolução 22.526/2007 onde consignou que o mandato do parlamentar eleito em eleições proporcionais pertencia ao partido que o elegeu. A consulta, formulada em tese, em abstrato, sem considerar um caso concreto específico, foi formulada através da seguinte consulta *“Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleitor por um partido para outra legenda?”*. Esta consulta, tombada sob o número 1.398, foi analisada pelos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), onde ficou decidido, por 6 votos a 1, que mandatos obtidos nas eleições pelo voto proporcional pertencem aos partidos políticos.

A Resolução n. 22.610/2007, que passou a reger a fidelidade partidária desde então, diferentemente da Resolução 22.526/2007, não alcança apenas os mandatos obtidos em eleições proporcionais, ela amplia, agasalha e disciplina também a fidelidade partidária no

que toca aos mandatos majoritários. Em termos temporais, de qualquer maneira, há pouca diferença.

Observa-se que a Resolução n. 22.610/2007 foi editada em observância a Decisões provenientes do Supremo Tribunal Federal (STF) nos julgamentos dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604 e também em atenção ao Art. 23, XVII do Código Eleitoral. Após a edição da referida resolução o STF em várias decisões decidiu por sua constitucionalidade.

Objetivamente, a Decisão do TSE criou um severo obstáculo formal à infidelidade partidária. Resta saber se ela foi efetivamente eficaz, isto é, se foi capaz de conter a migração partidária de fato.

3 As novas legendas e a migração partidária

Nesta sessão se procurará demonstrar como a quantidade de legendas recebe um incentivo a partir da edição da Decisão do TSE. Veja-se, conforme tabela 1, que após a democratização do Brasil o registro de novas legendas foi intenso na década de 1990. Justifica-se a profusão de novas legendas em virtude de uma instabilidade típica de uma democracia nascente, que se reconfigurou e se adaptou ao regime democrático até 1995 (FREITAS, 2008. p.961).

Supõe-se que o mercado eleitoral, após a consolidação da democracia, estabilize-se após uma série de eleições que “filtre” as legendas aptas a competir. Em outras palavras, as eleições eliminam as legendas sem eleitorado, preservando aquelas que conquistaram um número suficiente de eleitores para manter suas organizações vivas². A entrada ou o espaço para novas legendas torna-se mais difícil à medida que o mercado eleitoral se estabiliza.

Tal estabilidade, no entanto, pode ser quebrada ou sofrer abalos diante de cenários que favoreçam a entrada de novas legendas. Esses abalos podem decorrer da falta de resposta das legendas ao desejado pelo eleitorado, em virtude de mudanças nas clivagens sociais que permeiam as sociedades ou então são decorrentes de crises econômicas, políticas, culturais ou até mesmo estruturais que não conseguem ser respondidas adequadamente pelos partidos tradicionais (LAPALOMBARA & WEINER, 1972. p.20).

A hipótese aqui sugerida, contudo, sustenta que o surgimento das novas legendas no Brasil após 2007 correspondem uma necessidade dos parlamentares para superar uma

² Interessante neste aspecto o estudo de Lucardie, que afirma que novos partidos devem propor políticas que sejam capazes de ecoar dentro de uma ideologia que predomine na comunidade política. (LUCARDIE, 2000, p.176)

barreira institucional, do que em virtude do surgimento de clivagens sociais ou econômicas que pugnem pela criação de novas legendas.

Em um certo sentido, tudo indica que as migrações partidárias são um fenômeno que deveria ser agora contextualizado dentro de uma nova perspectiva, que entende que os partidos atualmente cumprem uma função mais voltada para as questões de governabilidade, de Estado, que de representação (KATZ & MAIR, 2002).

Tabela 1 – Partidos criados por ano

Ano/período	Número de partidos criados
1980	6
1981 a 1984	-
1984	1
1985	5
1986	2
1987	3
1988	2
1989	4
1990-1991	-
1992	1 ³
1993	2 ⁴
1994	1
1995	5 ⁵
1996	1
1997	-
1998	2
1999-2000	-
2001	1
2002-2004 ⁶	-
2005 ⁷	2
2006 ⁸	1
2007 a 2010 ⁹	0

³ Em 1992 surgiu o PRT. No entanto, neste ano o PCB transformou-se em PPS. Como se sabe não se tratou apenas de uma mudança de nome. Mas de programa, de modo que é discutível não considera-lo como outro. Todavia, como se tratam, em tese, dos mesmos integrantes, preferiu-se por manter apenas como novo partido o PRT. A justificativa reside na hipótese de que a mudança visava mais tornar o partido palatável ao eleitorado, com vistas a melhor desempenho eleitoral;

⁴ Neste ano PDS e PDC fundiram-se para criar o PPR. Junto a este partido surgiu o PP.

⁵ Em 1995 o PPR e o PP fundem-se para formar o PPB. Neste ano ressurgiu o PCB. Ainda outras três legendas são desta época, PGT, PCO e PSDC;

⁶ Neste período o PPB, mudou de nome para PP. O PSN mudou de nome para PHS.

⁷ Em 2005, além das criações do PSOL e do PMR, o PST e o PGT fundiram-se ao PL.

⁸ PMR passa a se chamar PRB;

⁹ Neste período, um dos mais longos sem a criação de partido, o PFL mudou de nome para DEM, em 2007.ii

2011	1
2012	1
2013	2
2014	0
2015	3
2016 a 2018	0
2019	1
2020 a 2021	0
2022	1

Fonte: TSE.

De acordo com a tabela 1 é possível perceber que o surgimento de novos partidos conta com uma certa regularidade, isto é, em pouco mais de 30 anos de democracia, o Brasil já registrou, entre extintos e ainda existentes 63 legendas. Em média surgiram 1,5 partidos por ano, considerando o período compreendido entre 1980 até 2022. Atualmente, segundo o TSE, o Brasil conta com 32 legendas. Veja-se que se excluirmos os anos 1980, surgiram 25 novas legendas no país. Sendo que destes, 13 novas legendas surgiram após o ano 2000.

Em todo caso convém ilustrar a ritmo de criação de partidos por década conforma a tabela abaixo:

Tabela 2 – Média de criação de partidos anual

Década	Média de partidos criados por ano
1980ii	2,4
1990	0,83
2000	0,4
2010	0,8

Fonte: Elaboração própria

A tabela acima indicam duas coisas. Primeiro que os anos 1980 concentraram o maior ritmo de surgimento de novas legendas. A explicação para naturalmente decorre da lei que passou a permitir o pluripartidarismo, naturalmente haveria uma grande demanda represada após a ditadura para a criação de novos partidos. Note-se que após a constituição de 1988, o ritmo de criação de novas legendas cai consideravelmente. Nos anos 2000 esse ritmo continua em queda, chegando a metade da década anterior. Até a década de 2000, parece confirmar-se a pressuposição acima levantada de que a consolidação democrática torna mais difícil a chegada de novos partidos políticos ao mercado eleitoral em virtude de

sua saturação ou estratificação do eleitorado. Tal estabilização, que no entanto, não é perene e tende a ser rompida apenas em situações excepcionais.

A literatura costuma apontar que o surgimento de novos partidos políticos em democracias consolidadas ou de longa data, decorreria de um deficit das legendas tradicionais em atender o eleitorado. Seja porque as legendas tradicionais acabam convergindo ao centro, abandonando o eleitor mais extremista, purista, ou então, em virtude de mudanças socioeconômico-culturais¹⁰ consideráveis que levam a aflorar novas clivagens que não são suficientemente atendidas pelas novas legendas.

Alan Sikk (2012), além dos casos acima apontados, sustenta que eventualmente o mero apelo em a si a “novidade” por uma nova legenda, já serve para inserir o novo partido na disputa eleitoral. Já Tavitis argumenta que o surgimento de novos partidos, em novas democracias - o caso do Brasil, embora ela analise o leste europeu - tem mais a haver com os baixos custos de se obter cadeiras do que em virtude de outras variáveis (2008, p.115).

A perspectiva de Tavitis parece a mais crível no que toca ao Brasil. Nesse aspecto, cabe destacar que não são poucos os incentivos institucionais. O primeiro é a própria adoção da representação proporcional, que apresenta custos mais baixos para a obtenção de cadeiras em relação à representação majoritária. Soma-se a isso o financiamento misto de campanha, horário eleitoral gratuito de rádio e televisão e a possibilidade de coligação em eleições proporcionais com outras legendas.

Seja como for, a explicação para o “boom” de novos partidos ocorridos nos anos 1980 tem origem na abertura política que permitiu o surgimento de novas legendas. Em outras palavras, havia uma demanda represada que naturalmente emergiria com a nascente democracia – como mencionado acima.

É possível especular que a década de 1990 foi uma década de consolidação da democracia. Isto é, de familiarização dos agentes políticos, políticos e eleitores, com o cenário eleitoral. Assim, como naturalmente surgiriam novas legendas, muitas destas sucumbiriam frente a concorrência com as demais.

Já na primeira década dos anos 2000 aparentemente o surgimento de novos partidos começa a escassear, diminuir seu ímpeto. Veja-se que até 2007, ano da edição da Resolução 22.610/2007 foram criados apenas quatro novas legendas. Média de 0,43 partidos por ano.

¹⁰ Nesse sentido Lucardie, já citado. Junto com ele ainda é possível incluir o estudo de Narelle Miragliotta a respeito do surgimento do Partido Verde Australiano (2010);

Todavia, após a Edição da Resolução do TSE em 2007, até o início de 2010 nenhuma legenda surgiu. Aparentemente nossa hipótese aqui restaria refutada. Pois se após a criação da resolução nenhuma legenda surgiu, tudo indicaria em princípio que ela não é a causa imediata da criação de novas legendas.

Porém, essa consideração pode ser refutada pelo simples fato de que a criação de um novo partido demanda tempo. Não é simples criar um novo partido no Brasil. A legislação eleitoral brasileira exige um mínimo de 101 eleitores para fundar um novo partido, e também determina a elaboração de um programa e de um estatuto.

O registro do estatuto seguramente é formalidade mais custosa de se obter. Para tanto são necessários a comprovação do apoio de eleitores correspondentes a 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em brancos ou nulos. Além disso, o apoio deve estar distribuído em pelo menos 1/3 dos Estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um deles, conforme disciplina o Art. 7º, §1º da Lei n. 9.096/1995.

Assim tomando em conta tais obstáculos para a criação dos partidos, apenas 3 anos após a resolução 22610 de 2007, o ritmo de criação de novos partidos dobra em relação a década de 2000, conforme visto na tabela 2. A explicação para tal incremento parece decorrer da edição de uma nova resolução do TSE.

Em outras palavras, a hipótese a ser testada é aquela que se relaciona com o número de migrações partidárias ocorridas após a edição da Resolução 22.526/2013. Com efeito, é preciso verificar se o número de migrações cessou nos anos seguintes a edição para confirmar a hipótese de que a Resolução do TSE estimulou a criação de novas legendas.

Conforme Desposato (Ibidem, 2007), as migrações giraram em torno de 1/3 dos parlamentares até sua pesquisa. Vejamos que pouca coisa mudou após seu estudo, com exceção do período posterior a Edição da resolução:

Tabela 3 - Número de deputados federais que mudaram de partido por legislatura

Legislatura	Número de parlamentares	Total de mudanças realizadas por legislatura
47ª (1983-1987)	165	168
48ª (1987-1991)	154	174
49ª (1991-1995)	200	261
50ª (1995-1999)	167	207

51ª (1999-2003)	160 (183**)	225* (290**)
52ª (2003-2007)	197	351**
53ª (2007-2011)	83	101
54ª (2011-2014)	129	149
55ª (2014-2018) ***	174	263
56ª (2018-2022)****	38	43

*Fonte: Dados obtidos até 2003 em artigo de Carlos Ranulfo F. Melo. *MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA, ESTRATÉGIAS DE SOBREVIVÊNCIA E GOVERNISMO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS*. Portal da Anpocs. Disponível em:

http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4394&Itemid=317

** Dados obtidos no Portal do G1. Disponível em < <http://g1.globo.com/platb/blog-do-camarotti/2013/11/28/troca-troca-na-camara-cresce-55-na-atual-legislatura/> >

**** Dados obtidos juntos ao Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados; **** como a 56ª legislatura ainda está em curso, foram consideradas as migrações até o janeiro de 2022.

De acordo com a tabela 3, percebe-se que houve uma brusca redução de migrações partidárias a partir da 54ª legislatura, isto é, época da edição das Resoluções do TSE que obstaculizaram as migrações partidárias. Já na legislatura seguinte as migrações voltam com força. A 56ª legislatura ainda não apresenta dados conclusivos por ainda estar em curso durante a elaboração do presente trabalho. Porém, já demonstra que em seus três primeiros anos parecem indicar uma redução no ritmo de migrações, que no entanto, devem subir com a janela partidária – assunto que problematizaremos adiante.

A questão que se coloca, doravante, é descobrir quem foram os parlamentares que mudaram de partido no período pós 2007. A conta é simples. Após 2007 foram criadas 5 legendas, a saber o Partido Social Democrático (PSD) em 2011; o Partido Pátria Livre (PPL) em 2011 (posteriormente incorporado pelo PC do B); o Partido Ecológico Nacional (PEN) em 2012; o Solidariedade (SDD) em 2013; Partido Republicano da Ordem Social (PROS) em 2013; Partido Novo (NOVO) em 2015; Rede Sustentabilidade (REDE) em 2015; Partido da Mulher Brasileira (PMB) em 2015; Unidade Popular (UP) em 2019 e finalmente o União Brasil (União) – resultado da fusão de PSL e DEM.

O PSD nascido basicamente por egressos do DEM e PTB, surge com 55¹¹ deputados em 2011. Já o PEN nasceu apenas com um deputado federal¹², posteriormente ainda obtém a adesão de mais um parlamentar¹³. Ambos, todavia, logo mudaram para o SDD quando do surgimento desta legenda.

11 Fonte Poder Online. Portal IG. Disponível em < <http://poderonline.ig.com.br/index.php/2011/10/25/os-55-deputados-do-psd-e-a-bancada-oculta-de-kassab/> > Acesso em 13.03.2014.

12 Fernando Francischini, oriundo do PSDB do Paraná.

13 Berinho Bantim, egresso do PSDB de Roraima.

O PPL não registrou a adesão de nenhum deputado federal, e não muito tempo depois de sua fundação foi incorporado pelo PC do B.

O SDD nasceu com 23 deputados, sendo um parlamentar egresso do PSD e dois do PEN. Já o PROS, nasceu com 21 deputados, sendo um deles oriundo do PSD. Portanto, somadas as primeiras bancadas destes 4 partidos, descontadas a migração entre eles, foi possível a migração de 95 deputados federais.

O Novo surgiu do movimento de empresários, setores da classe média, e apesar de contar em sua bancada um parlamentar oriundo do PP, pode ser considerado um partido externo. Da mesma forma a UP. A Rede já contou com a adesão de diversos políticos eleitos em sua formação, o que pode classificar como partido interno. O mesmo dando-se com o PMB e o União, este que é uma fusão entre dois partidos.

De qualquer maneira, outra evidência que corrobora com a hipótese aqui testada, é a de que pelo menos 74, das 10 legendas criadas poderiam ser classificadas como legendas de origem parlamentar ou “interna”, tal qual como Duverger sugeriu:

Ao lado dos fatores locais e dos fatores ideológicos, é preciso igualmente dar lugar ao interesse: por exemplo, certos grupos têm um caráter mais ou menos nítido de sindicato de defesa parlamentar. A preocupação pela reeleição naturalmente desempenhou relevante papel: jamais desaparece inteiramente dos grupos parlamentares, mesmo tendo alcançado a maturidade. Evidentemente, as técnicas do escrutínio que exigem um esforço coletivo, notadamente o escrutínio de lista e a representação proporcional reforçam essa tendência natural... A esperança de um posto ministerial constitui igualmente fator importante de aglutinação de energias parlamentares: vários grupos do centro nas assembleias francesas não são outra coisa que coalizões de “ministeriáveis. (DUVERGER, p.22.1970)

De acordo com Duverger, não seria por acaso, portanto, que o PSD conseguisse uma Secretaria com status de ministério após a sua adesão ao governo em 2011. O vice-governador de SP, Guilherme Afif Domingues, egresso do DEM, passou a ocupar a Secretaria da Micro e Pequena Empresa pelo PSD.

O PROS também é um partido que adere ao governo logo após a sua criação. Veja-se que de sua bancada original, seis parlamentares são egressos do PSB, que saiu do governo. Além disso, ainda há membros egressos de partidos da oposição e mesmo da coalizão governista. É um partido, aparentemente, que atendeu os interesses daqueles parlamentares que buscavam migrar ou permanecer na órbita da coalizão governista.

Já o SDD, atende justamente os insatisfeitos em estar em partidos governistas. Dos seus 23 parlamentares, pelos menos 15 são egressos de partidos da coalizão governista.

É verdade que tais constatações carecem de maior investigação. Entretanto, aprofundar-se mais nesse debate fugiria ao propósito da presente pesquisa. De qualquer maneira, cabe mencionar que a literatura já constatou que o sentido das migrações partidárias não é de mão única, isto é dos partidos da oposição para a situação, como usualmente se imagina. O movimento inverso e em intensidade similar, também ocorre (FREITAS, 2012, p.956).

Em suma, 129 deputados federais trocaram de partido na 54ª legislatura, sendo que 95 transferiram-se para novas legendas, o que significa 73,64% do total de migrações. Veja-se que o montante dessas migrações aproximou-se novamente das migrações parlamentares ocorridas nas legislaturas anteriores a 54ª legislatura, época da edição da Resolução da Fidelidade Partidária, isto é, em torno de 25% da bancada. Embora sejam em um patamar inferior as legislaturas passadas, ainda assim se pode considerar que a Decisão do TSE não criou uma barreira significativa.

Aliás, o movimento de migrações inclusive se incrementa na legislatura seguinte, chegando ao indicativos semelhantes aos outras legislaturas. Ao menos, pode-se concluir que a estratégia das lideranças políticas em criar novas legendas foi exitosa como válvula de escape para as migrações partidárias.

No entanto, é importante mencionar que o ritmo de novas criações de partidos deve voltar a cair por dois motivos. A primeira, é referente a reforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13,165 de 2015), e a Emenda Constitucional 91 de 2016 que passaram a prever na legislação a possibilidade de troca de partidos sem prejuízo dos mandatos, é a chamada janela partidária. Isto é, a legislação criou uma nova hipótese de justa causa para troca de partidos, conforme o parágrafo único, inciso III, do Art. 22-A¹⁴ da reforma eleitoral citada. A outra barreira para a criação de novas legendas foi a criação da cláusula de desempenho – Emenda Constitucional 97. Esta cláusula determina a perda do fundo partidário e acesso ao tempo de rádio e TV.

4 Considerações finais

“*Hecha la ley, hecha la trampa*” é uma máxima popular na América hispânica que poderia resumir a estratégias dos deputados migrantes. O TSE com suas resoluções criou um obstáculo para os parlamentares. Porém, ao menos em um primeiro momento a

14 Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.”

estratégia de criação de novas legendas mostrou-se bem sucedida no que se refere a necessidade dos parlamentares de buscarem outras legendas.

De outra mão, se considerarmos que a Decisão do TSE foi uma ingerência indevida no Poder Legislativo, a saída encontrada pelos parlamentares pode ser encarada como um sintoma desta interferência. Ou seja, o TSE ao reprovar conduta que os eleitores não reprovam ou reprovavam em menor medida, acabou induzido à criação de partidos que talvez os eleitores não desejem.

A literatura acadêmica criou diversas tipologias para criação de partidos, seja aquelas que respondem as clivagens sociais, culturais, econômicas, religiosas e até mesmo aquelas mais publicitárias, como os partidos “newness” descrito por Alan Sikk. Os novos partidos, conforme já sustentado por Sikk, Lucardie, Tavits nem sempre responderiam a clivagens sociais desassistidas pela representação tradicional. Podem muito bem surgir para satisfazer outras necessidades, seja quais forem.

No caso do Brasil, tudo indica que os novos partidos decorreram de uma nova variável institucional, a saber, a Resolução 22.610 de 2017, que afetou o comportamento padrão de 1/3 dos parlamentares. Contudo, é possível especular que tal comportamento, ocorrido dentro da arena parlamentar, confirma a afirmação de Katz e Mair de que os partidos cada vez mais tem como função principal a governação a canalização da representação, pelo menos no que diz respeito aos parlamentares “migrantes”. Esta suposição, contudo, precisa ser testada para merecer uma resposta categórica.

A migração partidária estancada por um agente externo ao jogo político, acabou criando um novo obstáculo a necessidade que muitos parlamentares tinham, sejam quais forem os motivos, de saírem de seus partidos. Note-se que o resultado acabou-se sendo mais danoso que o “mal” que buscava conter. A criação de novos partidos aumentou a fragmentação partidária, tornando a governabilidade do país mais difícil. Não por acaso, um impeachment ocorreu em 2016¹⁵.

Em todo caso, conforme exposto, novas respostas surgiram para contornar a “fidelização parlamentar forçada”. De um lado, reconheceu-se a necessidade de uma nova justa causa para se permitir a troca partidária. De outro lado, criou-se mecanismos para evitar a criação de novos partidos – partidos estes que surgiam mais por necessidade parlamentar do que por necessidade social. Essas duas respostas têm algo em comum que

15 Não que a fragmentação partidária tenha sido o principal motivo do impeachment de 2016 de Dilma Roussef. Para tanto recomendamos a tese de doutorado “Por que Caem os Presidentes? Rejeição Popular, Oposição Majoritária e Impeachments no Brasil (1990 - 2018)” de Rafael Lameira, apresentada na UFRGS em 2019 sobre este tema.

não pode passar despercebido: foram soluções políticas para um problema que começou com as melhores intenções de um dos poderes menos políticos da república, a saber, o Judiciário.

Referências

DESPOSATO, Scott W. *Reforma Política brasileira*. O que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer. P.123. In: Balanço e Reforma. Jairo Nicolau, Timothy J. Power. Org. IUPERJ UCAM. Ed. UFMG. 2007.

FREITAS, Andréa. *Infidelidade partidária e representação política: alguns argumentos sobre a migração partidária no Brasil*. Cad. CRH [online]. 2008, vol.21, n.52, pp. 37-45. ISSN 0103-4979. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792008000100004>

_____. *Migração Partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, no 4, 2012, pp. 951 a 986.
LAPALOMBARA, J./WEINER, M.(1972) The Origin and Development of Political Parties. In: LaPalombara, J./Weiner, M.. Political Parties and political Development. Princeton University Press. Princeton, New Jersey. p. 3-42

KATZ, Richard S. MAIR, Peter. The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies In: Gunther, R.; Montero, J.R.; Linz, J. . Political Parties. Old Concept and New Challenges. Oxford University Press. p. 111-135.

LAMEIRA, Rafael. Por que Caem os Presidentes? Rejeição Popular, Oposição Majoritária e Impeachments no Brasil (1990 – 2018). Tese de Doutorado. UFRGS, 2019.

LESSA, Renato. *Presidencialismo de animação e outros ensaios sobre a política brasileira (1993 -2006)*. Editora Viera & Lent. Rio de janeiro, 2006.

LUCARDIE, Paul. *Prophets, Purifiers, and Proluctors. Toward a theory of emergence of New Parties*. Party Politics, Vol. 6, n. 2, p. 175-185, 2000.

MARENCO, A. M. 2001. Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 93-113.fev. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4331.pdf>.

MAIR, P. (2003). Os partidos políticos e a democracia. In: Análise Social. Vol. XXVIII, 167, p.277-293.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Partidos e migração partidária na câmara dos deputados. Dados [online]. 2000, vol.43, n.2, pp. 00-00. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-5258200000200001>.

Portal G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/platb/blog-do-camarotti/2013/11/28/troca-troca-na-camara-cresce-55-na-atual-legislatura/>. Acesso em: 12 mar. 2014.

Portal do TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br>. Acesso em: 09 mar. 2014.

Portal do Planalto. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/039-secretaria-da-micro-e-pequena-empresa>. Acesso em: 14 mar. 2014.

TAVITS, Margit (2008). Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies. *British Journal of Political Science*, 38, pp 113133
doi:10.1017/S0007123408000069.