

GUILHERME GUIMARÃES FERREIRA

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL:
A BUSCA POR UMA NOVA CULTURA POLÍTICA**

**CURITIBA
2005**

GUILHERME GUIMARÃES FERREIRA

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL:
A BUSCA POR UMA NOVA CULTURA POLÍTICA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito,
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Paraná, como requisito parcial à obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Titular Doutora Katya
Kozick

**CURITIBA
2005**

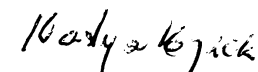
TERMO DE APROVAÇÃO

GUILHERME GUIMARÃES FERREIRA

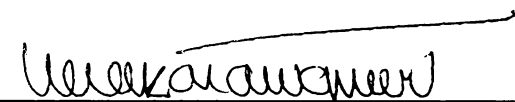
FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL:
A BUSCA POR UMA NOVA CULTURA POLÍTICA

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito no Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

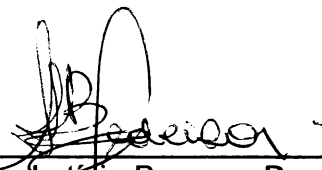
Orientadora:



Prof.^a. Dra. Katya Kozicki



Prof.^a. Dra. Vera Karande Chueiri



Prof.^a. Ana Letícia Barauna Duarte Medeiros

Curitiba, 27 de outubro de 2005.

“Não se amoldem ao padrão deste mundo, mas transforme-se pela renovação da sua mente, para que sejam capazes de experimentar e comprovar a boa, agradável e perfeita vontade de Deus.”

Romanos 12:2

AGRADECIMENTOS

À Deus cujo relacionamento e ensinamentos marcaram profundamente todo o meu caminhar;

À Luciane, Cesar, Gustavo, Thais e Elza, membros da minha família pelo apoio aos meus projetos e sonhos;

À Vanessa Martini pelas correções, orações e pelo apoio incondicional, sem seu amor esse trabalho não teria sido igual;

À todos os atuais integrantes e pessoas que ajudaram a construir o projeto SAJUP, mostrando que a Universidade pode sair do discurso e ir para a prática;

Não poderia esquecer da professora Kátia que com sua sabedoria me auxiliou com seus direcionamentos;

À professora Vera Karan, pela inspiração, dedicação acadêmica, coragem e pela ajuda no presente trabalho;

Ao David Esmanhoto, Deivid Cresto e Daniel Pezzato pela amizade de irmão;

Ao Ivan Furmann pelo apoio na monografia quando eu mais precisei, gesto que traduziu a verdadeira amizade;

Ao Davi Pezzato, pelo auxílio espiritual e exemplo sempre a ser seguido;

À todos os amigos do Grupo de Jovens do Prado, minha segunda família ;

Aos amigos Priscila Pontinha e Samuel Scheffler companheiros de luta pelos mesmos sonhos.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| RESUMO | vi |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO I - A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E OS PARTIDOS POLÍTICOS ... | 3 |
| 1. DEMOCRACIA: UMA QUESTÃO DE PERSPECTIVA..... | 3 |
| 1.1. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA..... | 7 |
| 1.2. HISTÓRIA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA..... | 8 |
| 1.3. OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA..... | 12 |
| 1.4. A NATUREZA TEÓRICA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA..... | 15 |
| 1.5. A RELAÇÃO DO REPRESENTANTE - REPRESENTADO NOS LIMITES DA TEORIA DO MANDATO..... | 17 |
| 2. OS PARTIDOS POLÍTICOS E A REPRESENTAÇÃO..... | 20 |
| CAPÍTULO II – FIDELIDADE PARTIDÁRIA – TEORIA GERAL | 26 |
| 3. FIDELIDADE PARTIDÁRIA – DEFINIÇÃO..... | 26 |
| 4. A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA LEGISLAÇÃO..... | 31 |
| 5. OS LIMITES DA OBEDIÊNCIA À DIRETRIZ PARTIDÁRIA..... | 37 |
| CAPÍTULO III - A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL | 42 |
| 6. A SITUAÇÃO BRASILEIRA..... | 42 |
| 7. A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A REFORMA POLÍTICA..... | 52 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 61 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 65 |
| ANEXO I – PROJETO VOTO CERTO | 68 |
| ANEXO II – PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS DA COMISSÃO COMISSÃO TEMPORÁRIA INTERNA DO SENADO PARA REFORMA POLÍTICA | 71 |

RESUMO

Em que pese a democracia ser compreendida pela doutrina através de diferentes perspectivas, prevalece o consenso que o seu sentido é de conceder certo poder decisório a uma pluralidade de cidadãos. Para auxiliar nesse processo de levar à esfera estatal as demandas populares foram criados os partidos políticos. Essas agremiações têm um importante papel na democracia representativa, qual seja de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais. Todavia, para que assim atuem, precisam que exista entre os seus membros a fidelidade partidária. A fidelidade partidária tem diversas manifestações, entre elas a obediência à diretriz partidária e a permanência no partido. A obediência à diretriz partidária, deve ser sempre pensada nos limites do direito fundamental do parlamentar, principalmente o da liberdade de consciência, mas por outro lado deve-se respeitar também o que é dito no programa partidário. No Brasil, a legislação optou por delegar ao partido as normas de fidelidade partidária. Contudo, prevalece a infidelidade partidária, ou seja, uma enorme quantidade de representantes trocam de partidos no decorrer de seus mandatos. A motivação de tal fenômeno por parte dos parlamentares está ligada ao aproveitamento de oportunidades políticas existentes em cada partido. Porém, o principal motivo para que exista a cultura da migração partidária ocorre por razões históricas e legislativas. Acerca das razões históricas para a infidelidade partidária, ocorre em virtude da inexistência de um grande período temporal para que os partidos se desenvolvam, bem como em razão de haver apenas partidos criados na esfera estritamente política e não a partir de movimentos da sociedade civil. No plano legislativo a migração partidária é incentivada em virtude da adoção do sistema de lista aberta pelo legislador brasileiro, fomentando o personalismo dos candidatos, bem como a competição intrapartidária. A solução para esse problema passa pela reforma política, principalmente no que tange a adoção da lista fechada como sistema eleitoral, haja vista que tal sistema prestigia os partidos e, por conseguinte, fomenta a fidelidade partidária.

INTRODUÇÃO

A escolha de um tema para um trabalho de final de curso sempre é motivado por experiências e preferências que se teve durante a vida acadêmica. Logo, a principal razão que nos conduziu para escolha do presente tema, além do interesse pelo Direito Constitucional e Político, foram as atividades a frente do projeto de extensão denominado SAJUP¹. Nele criamos, no ano de 2004, um núcleo de atuação comunitária chamado Voto Certo, no qual realizamos, na cidade de Itaperuçu, uma série de palestras, programas de rádio e propagandas impressas, informando sobre o que seria um voto consciente. Nesta profunda experiência de extensão, que envolveu o estudo e a pesquisa, vivenciamos várias dificuldades do sistema eleitoral brasileiro, principalmente no que concerne a inexistência de partidos fortes e identificáveis pelos eleitores.

É tendo em vista essas pessoas cidadãos de Itaperuçu e que certamente não são representadas politicamente como deveriam, que espero contribuir através desse trabalho para a discussão que há tempos permeia a doutrina e a política acerca das mudanças necessárias em nosso sistema partidário e eleitoral.

Além disso, essa monografia é fruto de um período de forte conturbação política, pois além da cultura da infidelidade partidária constante em nosso país, existe uma série de indícios de corrupção envolvendo políticos e partidos. O mais grave é o denominado “mensalão”, no qual encontraram-se indícios de corrupção dentro do Poder Legislativo com o objetivo de conseguir votos para formar a chamada base de sustentação do governo. Sabemos, porém, que essa questão não é apenas ética, mas também derivada de uma cultura política que reside em partidos políticos pouco coesos e no deficiente sistema eleitoral brasileiro.

Feita essas ponderações pessoais convido o leitor a desvelar o panorama do presente estudo.

No primeiro capítulo trataremos da democracia representativa e dos partidos políticos, buscando entender as raízes históricas e os princípios que nortearam a criação da representação política, procurando, por fim, compreender o partido como

¹ Serviço de Assessoria Jurídica Universitária Popular.

instrumento de busca da efetivação da representatividade. Além disso, nos aprofundaremos na natureza da representação e na análise das teorias do mandato.

No segundo capítulo trataremos da teoria geral da fidelidade partidária onde abordaremos o seu conceito, as suas manifestações e como tal tema é tratado na legislação pátria. Diante disso, passaremos à compreensão da diretriz partidária nos limites do sistema Constitucional brasileiro.

Por fim, abordaremos no último capítulo a infidelidade partidária no Brasil, no qual estabeleceremos uma interlocução com a Ciência Política, a fim de buscar um panorama acerca da cultura de trocas de partidos em nosso país. Além disso, analisaremos as causas e conseqüências de tal fenômeno. A partir da conclusão de tal análise, partiremos para um estudo da fidelidade partidária na reforma política, analisando tanto a proposta de perda de mandato para aqueles que trocam de partido, como a possibilidade da adoção do sistema de lista fechada combinada com o sistema distrital para a conversão dos votos em cadeiras legislativas.

CAPÍTULO I - A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E OS PARTIDOS POLÍTICOS

1. DEMOCRACIA: UMA QUESTÃO DE PERSPECTIVA

A democracia com o passar do tempo passou a ser um bem inquestionável². No mundo ocidental é difícil ouvir quem a critique, raríssimo quem sugira a sua abolição. No entanto, apesar do seu uso difundido, se perguntarmos às pessoas “O que é democracia?” poucos conseguirão estabelecer os seus contornos.

Diante dessas dificuldades, a maioria dos autores optam por utilizar definições como a de LINCOLN, em seu discurso a Gettysburgh de 1863,: “governo do povo, pelo povo e para o povo”, ou mesmo recorrem à etimologia para explicá-la: “demos” – povo, “kratos” - poder, ou seja, poder do povo. Porém essas definições se mostram insuficientes para um estudo aprofundado.

Giovani SARTORI critica incisivamente a definição de Lincoln considerando-a, entre outras coisas, muito imprecisa, haja vista que a expressão “governo do povo” pode significar um povo que se auto-governa ou um povo que é objeto do governo, ou seja que é governado³.

Paul HIRST também critica a célebre definição de Lincoln, afirmando que tal conceito caberia às democracias diretas, contudo, diante das democracias representativas, considera forçoso dizer “governo pelo povo”, uma vez que cabe ao povo apenas escolher seus representantes⁴. Da mesma forma, o autor coloca a sua crítica em relação à definição etimológica, considerando, por conseguinte, exagerado crer que o poder pertença ao povo.

Há ainda aqueles que, ao definir a democracia, reduzem-na ao Direito político de que dela decorre, no sentido de abordar o seu efeito principal, qual seja, o sufrágio. Dessa forma, Maurice DUVERGER, ao analisar a conceituação da Democracia, nos aponta que "a definição mais simples e mais realista de

² HIRST, Paul Q. *A Democracia representativa e seus limites*, Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar. 1992, p.30.

³ SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revistada: Volume I – O debate Contemporâneo*. São Paulo: ed. Ática, 1994.

⁴ “A partir do momento que questionarmos a noção de representação, a democracia moderna deixa de ser uma forma de poder delegado pelo povo e converte-se, ao contrário, numa forma de poder exercido por políticos profissionais e funcionários públicos sobre o povo, em que alguns desses governantes são periodicamente trocados pelo mecanismo da eleição.” (grifo nosso) HIRST, *op. cit.*, p. 36.

democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados; por intermédio de eleições honestas e livres⁵.

Ora, não se pode afirmar a Democracia apenas como um simples procedimento composto por uma eleição honesta e livre. Afinal, a democracia envolve elementos como a efetividade da participação popular, a liberdade de manifestação, entre outros, que vão além do voto.

Apresentada a dificuldade de estabelecer os contornos do tema, é necessário entender que não há apenas um ponto de vista para se analisar a democracia. Por isso até hoje não há um consenso sobre o que é a democracia, muito menos sobre o seu significado para os cidadãos, conforme explica Daniela Romanelli da SILVA:

Essa ausência de consenso talvez se explique também porque há sempre subjacente a todas as teorias da democracia um juízo a propósito da natureza humana. E o que se pensa sobre o ser humano é muito variável de teórico para teórico, dependendo, inclusive, de suas afinidades intelectuais e dos interesses que defende.⁶

Diante disso, a autora propõe a divisão das teorias da democracia naquelas que a defendem como método de luta pelo poder, as que a compreendem como deliberação e as que a entendem como participação.

A teoria da democracia como método de luta pelo poder, embora formulada no início do século XX, foi influenciada pelas transformações sociais, políticas e econômicas que marcaram o fim do século XIX. Essa teoria tem como seus defensores WEBER, MICHELS e SHUMPETER.

Essa concepção de democracia estabelece como fundamento o desinteresse do indivíduo pela política e na crença da incompetência das massas para o exercício do poder político, uma vez que estes poderiam ser facilmente manipuláveis. Por isso não seriam estes que determinariam os rumos da democracia, mas sim uma minoria dentro de um partido, haja vista que tais dirigentes irão escolher aqueles que poderão concorrer às eleições.

Desprezando concepções clássicas como bem comum, em razão de sua variação em cada grupo e, conseqüentemente, refutando a vontade geral, essa teoria concebe a democracia como um método, uma vez que não produz sempre os

⁵ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1970. p. 387.

⁶ SILVA, Daniela Romanelli da. *Democracia e Direitos Políticos*. Campinas: Editor-Autor, 2005, p.64.

mesmos resultados. “O que importa é o procedimento que leva à tomada de decisões políticas e os arranjos institucionais existentes que conduzem às decisões”.⁷

A teoria da democracia como deliberação se diferencia da teoria da democracia como método principalmente quanto a sua concepção acerca do ser humano. Enquanto a segunda entende o homem como um ser que em sua maioria é indiferente à política e incapaz de tomar suas próprias decisões, a primeira o compreende como um ser independente, racional, capaz de refletir, julgar e decidir as questões que afeta a sua vida.

Defendida por Raws e Habermans, a teoria da democracia como deliberação, como o próprio nome indica, tem como foco a deliberação, envolvendo tanto a reflexão quanto a decisão. A decisão permaneceria nas classes políticas, no entanto, a reflexão seria partilhada com a sociedade, no sentido de deixar a sociedade informada e de tornar pública as perspectivas que envolvem uma questão. Com isso, as pessoas poderiam compreender as razões daqueles que tomaram as decisões, bem como controlar os que assim decidiram.

Diante disso, a democracia deliberativa valoriza a vontade popular e a liberdade individual, não como fins em si mesmo, mas como meios para estimular a deliberação. No mesmo sentido, ela requer instituições que promovam a deliberação pública, de uma maneira efetiva.

Por fim, a Teoria da Democracia como participação não compõem doutrinariamente um modelo sólido e específico como os outros aqui apresentados, pois caracteriza-se principalmente pela rejeição a idéia da democracia representativa, na qual tudo se resume ao voto, como principal instrumento de participação. Também se contrapõe ao modelo da democracia como deliberação, haja vista que a participação requer que o cidadão participe constante e ativamente das tomadas de decisões.

O surgimento da teoria da democracia como participação ocorre a partir dos anos 60, no qual a esquerda apresenta uma insatisfação tanto com as políticas liberais, quanto com as marxistas.

⁷ SILVA, *op. cit.*, p.74.

Partindo de uma perspectiva diferente, alguns teóricos da democracia participativa como Carole PARTERMAN, C.B. MACPHERSON e Norberto BOBBIO, entendem esse tipo de democracia como um sistema educativo, pois, a partir da participação dos cidadãos nas decisões, eles se aprimoram e se desenvolvem. Com isso, apresenta, como nas outras teorias, uma visão do próprio homem, na qual o sistema pode transformar as pessoas.

Sendo assim, afirmam que é necessário aumentar o nível de participação existente na democracia representativa, fazendo os cidadãos participarem de decisões nacionais e locais, assim como as que ocorrem em seu local de trabalho e em associações que reivindiquem interesses específicos. A mudança de estrutura decorrente desse processo de abertura para a participação das pessoas no mais diferentes níveis, atenuaria ou extingüiria a hierarquia.

Conforme já colocado, é difícil estabelecer uma definição fechada da democracia, uma vez que o seu significado é influenciado por questões culturais, históricas e profundamente influenciadas por uma visão política e, como aqui colocado, da própria natureza do homem.

Logo, levando em consideração os métodos expostos e a história da democracia, pode-se afirmar, segundo leciona Daniela Romanelli da SILVA, que:

A democracia alude sempre à outorga de algum poder decisório a uma pluralidade de cidadãos que, por uma razão ou por outra, encarnam a coletividade, deixando a impressão ou a certeza de que as ordens às quais todos são submetidos são legítimas e possuem lastro na vontade da coletividade.⁸

Com isso, pode-se concluir que na democracia em Atenas, na democracia representativa liberal, na democracia consolidada depois da universalização dos votos e nas teorias aqui apresentadas, confere-se alguma função decisória à coletividade. Certo que, nessas teorias, cada uma a sua maneira, apresenta-se um grau diferente da função decisória da coletividade. Logo, enquanto a teoria da democracia como participação há, em diferentes níveis de governo, uma participação efetiva nas decisões, na democracia como método há apenas alguma participação dos cidadãos, deixando as grandes decisões para um pequeno grupo.

⁸ *Ibid.*, p.109.

Com essa definição mínima podemos estudar mais aprofundadamente o desenvolvimento da democracia representativa.

1.1. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Antes de iniciarmos a análise da democracia representativa é importante ressaltar que ela é o foco do presente estudo. Não por desconsiderarmos a importância das contribuições da democracia direta⁹, haja vista que os seus institutos vêm atualmente cada vez mais contribuindo para o aperfeiçoamento das democracias. Optamos por abordar a democracia representativa em razão do presente estudo se construir em função do partido político, logo um instituto representativo.

Além disso, a democracia representativa é a que predomina nos dias de hoje pelo simples fato de que uma democracia direta requer um “povo” bastante reduzido e que as tarefas de governo sejam simples, não exigindo nenhum treinamento especial, combinação esta, rara de se encontrar em qualquer Estado na atualidade. Diante da complexidade moderna, o papel da “(...) democracia direta será sempre uma forma de administração subordinada, dentro de um sistema maior de governo que não é, ele próprio, diretamente democrático”.¹⁰

Nesse sentido, é importante salientar que a democracia direta, através dos seus institutos, tem cada vez mais adquirido influência no sistema democrático representativo dos países. Tal movimento se consolida, entre outras razões, devido ao descrédito na representatividade, dado o fato que os institutos da democracia direta, quando usados corretamente, trazem legitimidade às ações do Estado. Além disso, constata-se que o aumento da participação da população decorrente da utilização do instituto colabora com a educação política popular, já que para participar do processo político é necessário o conhecimento do tema pelo eleitorado.

⁹ A democracia direta contribui com as atuais democracias representativas transformando-as em democracias semi-diretas, pois através de mecanismos como a referendo, plebiscito, iniciativa popular, recall, orçamento participativo e outros, fazem a população participar de uma maneira mais profunda da administração dos países.

¹⁰ HIRST, Paul Q. *op. cit.*, p.30.

A democracia representativa, não é, assim como a democracia direta, uma variedade dentro de uma espécie. Elas são diversas em qualidade, pois a primeira é uma forma de legitimação do governo e a segunda uma forma de governo.

No mundo atual, com milhares de pessoas, no qual o homem assume múltiplas atividades, onde a administração do Estado tornou-se uma atividade que necessita cada vez mais de velocidade e conhecimentos técnicos, a democracia representativa revela-se mais que uma opção, é uma necessidade.

Entretanto, para que possamos entender a democracia representativa, é necessário se proceder a um exame histórico do instituto.

1.2. HISTÓRIA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

As origens da democracia remontam a Grécia antiga, mais precisamente, na Atenas do século V a. C. A democracia nessa época era direta e centrada *na* “prevalência do coletivo sobre o individual, e a ausência de pluralismo”¹¹. Com isso, vigorava nesse período da história da democracia a “*Democracia Antiga*” diferente daquela que iria ser formada pelo Estado Liberal.

Apesar de muitos afirmarem que a democracia representativa se iniciou na Grécia clássica, com seus conselhos compostos por cidadãos escolhidos através de sorteio para exercer um mandato anual, estes não poderiam ser chamados exatamente de representativos, visto que prestavam apenas uma assessoria à assembléia popular. Sendo assim, são os romanos que, herdando e aperfeiçoando dos gregos algumas instituições políticas, conseguem se iniciar no exercício da democracia representativa. Isto graças aos Magistrados que, instituídos pela Constituição republicana, eram eleitos pelo povo para exercer um mandato temporário.

Apesar da existência, nesses períodos, de entidades representativas, não havia uma palavra que as definissem como tal, sendo que seu sentido etimológico surge mais tarde com a igreja Católica medieval.

Na Idade Média, o termo “*representare*” passou a ser utilizado para traduzir a encarnação mística de Jesus Cristo na figura do papa, bem como na simbolização

¹¹ SILVA. *op. cit.*, p.5.

dos apóstolos na figura dos cardeais. No mesmo período, o termo *representare* passa a ser compreendido pelos juristas medievais como a personificação de coletividades, entendendo assim que a sociedade, mesmo não sendo um ser humano, poderia ser tratada como tal.¹²

Contudo, o referido termo só ganha o sentido de representação humana de caráter político entre os séculos XIII e XIV, em que os enviados para participar dos Conselhos Eclesiásticos ou no Parlamento Inglês começaram a exercer as funções de “representantes”.

O parlamento, que era formado pelos cavaleiros e burgueses, na medida em que adquiriu importância, tornou a concepção de representação mística, utilizada pela igreja, adaptável às suas atividades, ou seja, acreditava-se que o rei e o Parlamento eram a encarnação do reino. Nesse sentido, é importante estabelecer que nesse período a representação política tinha uma aceção somente de ordem prática e técnica, afinal, ficava difícil reunir toda uma comunidade para tomar decisões, então se determinou que algumas pessoas tornassem as outras presentes em determinadas assembleias. Logo, a melhor solução encontrada foi no sentido de que esses representantes repetissem apenas as posições já previamente tomadas.

Adquire então, a palavra representação, o sentido de mecanismo que torna presente terceiro que ali não se encontra. Por isso, a sua utilização era no campo do Direito Civil, uma vez que ao representante ficava apenas o encargo de ser um porta-voz de um determinado grupo de pessoas, os seus representados. Com a representatividade exercida dessa maneira, fica estabelecido o mandato imperativo, sobre o qual nos aprofundaremos mais adiante.

É na Revolução Francesa que o modelo representativo se desenvolve, ficando mais próximo de seu sentido moderno. Com as mudanças trazidas por esse período a representatividade deixa de ter o significado meramente instrumental, de ordem prática, passando a ordem pública.

Entretanto, antes de analisarmos as mudanças ocorridas nessa época, é necessário apresentar as duas causas principais que motivaram o processo revolucionário: a primeira, cujo motivo foi o estopim da Revolução, foi a grave crise financeira, na qual se encontrava o Estado Francês, ocasionada principalmente por

¹² PITKIN, Hanna Fenichel. *El Concepto de Representación*. Trad. De Ricardo Montouro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 270.

problemas climáticos que atingiram a produção rural e pelo alto custo da participação na guerra de independência dos Estados Unidos; já a segunda causa foram as idéias iluministas que forneciam fundamentação ideológica para canalizar as insatisfações do 3º Estado, composto pela absoluta maioria da população (a alta e pequena burguesia, bem como por trabalhadores urbanos) contra o 1º e o 2º Estados (formado, respectivamente, pela Aristocracia e o Clero).

Então, diante do agravamento do quadro financeiro, no ano de 1787, é convocada a Assembléia dos Notáveis, a fim de se retirar alguns privilégios do 1º e do 2º Estado, dentre os quais figurava a isenção de impostos e a exclusividade para exercer determinados cargos.

A aristocracia, através da Revolta Aristocrática, reage a essa tentativa de lhe tirarem certos direitos, opondo-se ao Estado Absolutista.

Diante da negativa do clero e da nobreza em abrir mão de seus direitos, o Rei convoca os Estados Gerais, assembléia que reunia os representantes dos 3 estados. No entanto, como o 3º Estado representava a maior parte da população, acaba entrando em conflito com os interesses de representação dos outros dois Estados. Com esse impasse estabelecido, o 3º Estado se reúne com alguns deputados do clero e da nobreza e resolve instituir uma Assembléia Nacional, mesmo sem a participação dos dois outros grupos. Pouco depois o Rei é obrigado a ceder, e, com a inclusão do clero e a burguesia, forma a Assembléia Nacional Constituinte.

Inicia-se, então, a tomada do poder pela burguesia e, conseqüentemente, o nascimento da Democracia Representativa Liberal também conhecida como a Democracia Clássica.

A Revolução Francesa tem como um dos seus precursores Joseph SIEYÉS que, no calor dos acontecimentos da revolução, escreve o célebre livro, editado em 1789, *A Constituinte Burguesa – O que é Terceiro Estado*. Neste o autor defende a igualdade política do 3º Estado em relação aos dois outros segmentos, o qual causa um sério impacto junto aos intelectuais da época que contribuíam ativamente com a revolução, uma vez que seu trabalho aliava os ideários revolucionários aos interesses da nova elite emergente.

A doutrina de Sieyés nasce do conceito de nação, da qual derivava toda a organização política, uma vez que ela abrange: “a personificação dos interesses

permanentes da comunidade, que não se confundem com os do povo, isto é, o conjunto de homens que constitui a comunidade, num dado instante. Em linguagem poética, já se disse que a Nação compreende, “além dos vivos, os mortos e os que ainda estão por nascer¹³”.

À medida que os indivíduos livres e diferentes, que compõe a nação, unem-se, a fim de realizar as suas necessidades humanas, formam um poder denominado Soberania Nacional. O exercício desse poder se daria pela Constituição, que estabeleceria a organização e estrutura do Estado, entretanto, ela só poderia ser eficaz se assentada no princípio da representação. Sendo assim, afirma Daniela Romanelli da SILVA: “Prevaleceu então, a idéia de que a soberania pertencia à nação e era exercida pelos representantes, que se encarregavam de querer pela nação”¹⁴

A atuação de SEYÉS em prol da elite emergente se consolida quando cria a representação fundada no princípio da contribuição fiscal, ou seja, somente seria elegível aquele indivíduo que pagasse determinada renda ou determinado valor em tributos.

Para os representantes era necessário que eles tivessem ainda mais propriedades que os seus representados. Como a classe política era a mais rica, formava-se um sistema que contribuía para a manutenção do *status quo*.

Assim, SEYÉS se tornou um dos principais filósofos da burguesia e sua doutrina, junto com de outros iliministas, ponto de fundamento para o modelo de Democracia Representativa Liberal. Por conseguinte, o seu projeto de representação política, limitando o direito de voto somente àqueles que pagavam impostos, foi incorporado pela Constituição Francesa de 1791. Além disso, SEYÉS reafirma a ruptura com a representação medieval, através da regra, disposta nesta Constituição, que proibia expressamente as instruções em forma de mandato aos representantes. Com isso fica instituído o mandato representativo, em substituição ao imperativo, haja vista que cabia ao representante não mais representar um departamento particular, mas o interesse de toda a Nação.

¹³ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Fidelidade Partidária e Voto Distrital in* Temas Atuais – Séria Política, n. 1, Sociedade Brasileira de Cultura, 1971, pg. 10.

¹⁴ SILVA, *op. cit.*, p.51.

Somente a partir do Século XIX que o instituto da representação política passa a fazer parte do sistema jurídico-político de outros países da Europa. Entretanto, a partir da metade do século XIX, o Estado Liberal começa a passar por profundas transformações devido, entre outros motivos, ao sufrágio universal, às transformações do capitalismo e à mobilização dos trabalhadores.

A universalização do sufrágio foi um processo lento que variou de país para país. A consequência dessa universalização é que setores, até então marginalizados da atuação política, começaram a pressionar os governos para que reconhecessem os seus interesses.

Como as massas começaram a se mobilizar nesse período, a elite se deparou com o medo de ser retirada do poder pelos trabalhadores. A sua resposta, então, a fim de conter esse ímpeto dos novos atores políticos, foi o desenvolvimento de programas de reforma e assistência social.

Assim, começa-se a construir o Estado Social, o qual se caracteriza, principalmente, pela ingerência do Estado na Economia, bem como, na esfera da representação política, pela aceitação da representação dos vários segmentos que representam a sociedade e não mais a representação da nação.

Em virtude da ampliação dos segmentos da sociedade que podem participar da vida política, abre-se oportunidade, também, ao surgimento dos Partidos Políticos. Mas, antes de nos aprofundarmos na análise histórica-teórica dos Partidos Políticos, é interessante localizar e compreender os antecedentes teóricos do Projeto Liberal de Estado. Afinal, apesar dos avanços da democracia, o atual sistema representativo ainda é calcado nos fundamentos da Democracia Representativa Liberal.

1.3. OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Discutir a formação do instituto da representação política remete à razão de ser do projeto liberal de Estado, pois, como já vimos, a representação política foi pensada a partir da perspectiva de uma burguesia que buscava ascendência ao poder.

Conforme já colocado, o estopim para a formação do Estado Liberal, foi a Revolução Francesa, que, por sua vez, teve como fundamento o atrito entre a

burguesia ascendente e as classes privilegiadas. o clero e a aristocracia. Em consequência a essa luta, formam-se, na concepção do Estado Liberal, os direitos naturais do homem. Esses direitos, que na tradição liberal eram derivados do direito individual, eram considerados inerentes ao homem, ou seja, "qualquer ser humano nasce com eles e com eles permanecem, independentes da sua vontade."¹⁵

Os direitos naturais podem ser colocados em cinco pressupostos básicos: a defesa da liberdade, da igualdade, da segurança, da propriedade e a resistência à opressão¹⁶, sendo que a propriedade era sem dúvida nenhuma o mais importante elemento dos quatro. Isso se evidencia pois a liberdade e a segurança jurídica eram vistas em razão de sua defesa.

A liberdade foi apresentada como uma liberdade de cunho fortemente individual, que era pensada dentro dos limites da propriedade privada. Da mesma maneira a segurança jurídica era incentivada com o intuito de proteger a propriedade.

Ocorre que, para proteger a propriedade, a burguesia pensou em um Estado que garantisse a propriedade privada em um ambiente pacífico e seguro. Surge então um problema, pois, como garantir a liberdade e a segurança contra um Estado que poderia atentar repentinamente contra esses valores?

A resposta é a instituição da representação política, afinal, esta garante a preservação dos interesses da sociedade na esfera estatal. Acontece que, conforme já tratado, a representação, nessa época, era fortemente excludente, uma vez que era direcionada apenas àqueles que detinham certa propriedade, logo apenas à burguesia, que se preocupava somente em cuidar dos seus interesses.

Com isso surge um outro fundamento do Estado Liberal, qual seja a subordinação de todos os seus atos à existência de comandos legais. Isso quer dizer que é necessário ao Estado agir por meio de normas jurídicas, derivadas das câmaras legislativas.

¹⁵ SILVA, *op. cit.*, p.32.

¹⁶ "Art. 2º A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão" Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão.

Diante do exposto, pode-se resumir que o Estado Liberal consistia em “conferir segurança às pessoas, a fim de permitir que cada uma perseguisse, de acordo com as suas próprias capacidades, os seus próprios fins.”¹⁷

LOCKE, baseando-se na idéias de HOBBS sobre o Estado, foi um dos principais teóricos das idéias liberais. Partindo do pressuposto que os homens nasceram iguais, livres e independentes, o que ele chamou de “estado da natureza”, acabou ele tendo que tomar a seguinte decisão, conforme explica Orides MEZZARROBA:

Para conservar a vida, a liberdade e a propriedade, dos constantes perigos decorrentes do Estado de natureza, o homem busca a união com outros homens e se submete a um governo. Quanto mais o governo representar os consentimentos individuais, mais representativo ele será. Desta forma a organização política seria constituída para preservar a propriedade e assegurar a ‘felicidade individual’, que seria definida pela razão¹⁸

Dando a proteção da propriedade como principal motivo da vida em sociedade e da instituição de um governo representativo, LOCKE posicionou-se em defesa dos ideais burgueses.

Outra contribuição desse teórico liberal se deu quando formulou, de uma maneira “embrionária”, a divisão dos Poderes, colocando-os de forma hierárquica. No topo dessa divisão se encontrava o Poder Legislativo, visto como um poder superior, por estar intimamente ligado à sociedade, que elegia os representantes e que os mantinha em seus cargos através das eleições.

No entanto, foi Montesquieu que desenvolveu a idéia de tripartição de poderes, afirmando que eles deveriam ser exercidos dentro do “sistema de freios e contrapesos”, evitando assim as medidas despóticas que o poder concentrado poderia causar. Dentro desse sistema, o Poder Legislativo (chamado por ele de Potência Legislativa) também tinha considerável importância, contudo não tinha a proeminência afirmada por LOCKE, haja vista que dividia o poder junto com as outras duas potências.

¹⁷ SILVA, *op. cit.*, p.28.

¹⁸ MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: ed. Lumen Júris, 2003, p. 50.

Isso foi determinante para a formação do Estado Liberal, no sentido de instituir o Poder Judiciário como um poder independente e que pudesse “freiar” possíveis arbitrariedades do Estado

Quanto ao poder Legislativo, com esse arcabouço teórico formado pelos pensadores burgueses, foi definido como o principal órgão da representação política. Além disso, a idéia de propriedade e liberdade eram fundamentais na construção da Democracia Representativa Liberal.

1.4.A NATUREZA TEÓRICA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Considerando a função da representação, bem como qual o papel exercido pelos representantes, Orides MEZZARROBA identifica três formas distintas de tratar teoricamente a questão da representação política: 1) associada à idéia de autoridade ou delegação; 2) tratando a idéia de representar como relação de confiança; e 3) o que estabelece o significado da representação como reflexo de alguma coisa ou alguém.¹⁹

Na representação vinculada à idéia de autoridade, “o ato de representar está ligado ao poder de agir em lugar de outrem”.²⁰ Isso ocorre através do processo eleitoral, no qual os representados respaldam as ações dos seus representantes. sendo que, estes, em contrapartida, devem transmitir a vontade daqueles dentro da sua casa legislativa.

Thomas HOBBS foi um dos primeiros pensadores a vincular a idéia de representação a de autoridade. Segundo o autor existiriam as pessoas naturais e as pessoas artificiais. A pessoa natural seria aquela que age por si mesma e a pessoa fictícia ou artificial aquela que é representada por outrem. Diante disso, HOBBS justifica a dominação pelo absolutismo monárquico, uma vez que coloca a figura do soberano como a personificação dos seus súditos.

É, no entanto, ROUSSEAU, através de sua crítica ao sistema representativo, que aperfeiçoa a teoria de representação fundada na idéia de autoridade. Segundo o célebre autor, a vontade geral não tinha encontrado o seu verdadeiro sentido:

¹⁹ MEZZARROBA, *op. cit.*, p. 57

²⁰ *Id.*

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não é representada: é a mesma ou outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, portanto, nem podem ser seus representantes, são tão somente seus comissários, nada podem concluir em definitivo²¹

Diante dessas dificuldades de administração, Rousseau sugere que haja uma escolha mais freqüente dos representantes e opina pela obrigatoriedade de que estes cumpram fielmente a vontade de seus constituintes, devendo, por conseguinte, prestar contas de suas ações. Com isso Rousseau sugere a institucionalização do mandato imperativo, que será visto mais adiante.

Quanto à fundamentação da teoria da representação como relação de confiança temos, como seu principal defensor, Edmund BURKE, cujos princípios foram claramente expostos no célebre discurso aos Eleitores de Bristol²², no qual fundamentou os argumentos para a formação da teoria do mandato representativo ou virtual.

Em síntese, a teoria em questão defende que o eleitor, na hora de votar, deposita a sua confiança no seu candidato. Por conseguinte, o representado está ciente de que, neste momento, está transferindo ao representante eleito o poder de decidir e legislar sobre condutas gerais.

Diante disso, o representante está desobrigado a atuar conforme a vontade dos representados.

Diferente dos dois modelos apresentados, o modelo da representação como reflexo de alguém ou de alguma coisa se apresenta como mais funcional, uma vez que responde a necessidade de uma sociedade com vários interesses sociais e econômicos.

Também conhecido por modelo de representação por espelho ou simbólica, este modelo parte da conceituação de representação como “tornar presente alguma coisa que de fato não está presente, representar significa espelhar de algum modo o ausente”²³. Na prática isso se consubstancia quando a representação busca usar como critério as semelhanças entre o representante e o

²¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social e Discurso Sobre a Economia Política*, São Paulo: Hemus, 1981, p. 101.

²² Edmund Burke (1729-1797) nasceu em Dublin, foi secretário do Intendente Inglês na Irlanda e, posteriormente, Deputado. O Discurso aos Eleitores de Bristol foi pronunciado em 3 de novembro de 1774, quando Burke foi declarado eleito como um dos representantes de Bristol ao Parlamento.

²³ MEZAROBBA, *op. cit.*, p.34-35.

representado. Logo, como conseqüência, deveriam ser espelhadas certas características, como as políticas, ideológicas, socioeconômicas, profissionais, religiosas, étnicas, e de outras minorias sociais.

Esta representação, muito mais ligada à realidade social como um todo, parte do pressuposto não da individualidade, propagada pelos outros modelos de representação aqui apresentados, mas sim de coletividades específicas. A Partir desta concepção surgem os Partidos operários, confessionais, étnicos, feministas, etc.

1.5.A RELAÇÃO DO REPRESENTANTE - REPRESENTADO NOS LIMITES DA TEORIA DO MANDATO

Entendendo as três formas distintas de se tratar o estabelecimento da função representativa, é interessante utilizarmos esses elementos para questionar a respeito de um aspecto mais amplo da representação, qual seja, como se deve estabelecer o vínculo entre representante-representado.

Assim, abre-se aqui uma dupla problemática trazida por BOBBIO. A primeira se refere a qual devem ser os poderes do representante e a segunda se refere ao conteúdo da representação.

Com relação aos poderes do representante, temos o questionamento se seria um poder delegado (deixando ao administrador pouco espaço de atuação e uma total submissão aos interesses dos representados) ou seria o representante um fiduciário (podendo incorrer no risco de seguir as suas próprias vontades). Apesar de nesta relação haver por parte do representante um maior poder de ação, inexistem qualquer vínculo mandatário.

Acerca da problemática do conteúdo da representação temos o seguinte questionamento: deve-se considerar os interesses gerais dos representados ou os interesses dos particulares, como por exemplo, de determinada categoria profissional?

Diante dessas questões, é necessário recorrer à teoria do mandato. Entendendo o mandato como o limite dos poderes estabelecidos ao representante chega-se então a clássica discussão a respeito dos três diferentes modelos de

mandato: mandato imperativo ou representação delegada, mandato representativo ou representação virtual e o mandato Partidário.

No mandato imperativo todos os atos do representante estariam vinculados à concordância dos representados. Paulo BONAVIDES esclarece que, do ponto de vista jurídico, esta relação seria equivalente a um vínculo contratual, já do ponto de vista político, ao reconhecimento dos eleitores como detentores da supremacia.²⁴

As raízes do Mandato Imperativo remontam ao final da Idade Média, quando os mandatários assumiam esta função frente às suas localidades de origem, como os feudos.

Diante dessa concepção, seu uso está comprometido com o **Direito Privado**, uma vez que a função do representante é apenas reproduzir a vontade do representado. Logo, este mandato parte do pressuposto que a soberania está pulverizada em cada indivíduo que compõe a sociedade. Dessa forma, o deputado não representa mais a nação inteira, mas sim o grupo eleitoral que o nomeou.

O mandato imperativo foi o primeiro mandato a surgir, portanto utilizado apenas nas Sociedades medievais não unificadas.

Conforme já colocado, o mandato representativo surge com o advento dos Estados Constitucionais, substituindo o mandato imperativo.

Edmund BURKE foi um dos primeiros a se manifestar sobre o tema, quando afirmou, em seu Discurso aos Eleitores de Bristol, a tese que, embora a vontade dos representados deva ser considerada pelos representantes, esta não deveria vincular o seu mandato.

Corroborando esse pensamento, a Constituição Francesa de 1791 adotou o mandato representativo, sendo os representantes eleitos ligados à Nação e não mais aos seus eleitores individualizados ou seu segmento social.

Assim, a Soberania nacional se encontra no órgão representativo e não nos indivíduos, como no mandato imperativo. Por isso os representantes não deveriam estar comprometidos somente com aqueles que os elegeram, mas com os interesses gerais da sociedade, como menciona uma famosa passagem do discurso de BURKE: “o Parlamento é uma assembléia de uma só nação, com um único

²⁴ BONAVIDES, Paulo: *Ciência Política*. 10º ed., Ed. Malheiros, São Paulo, p. 71.

interesse, o interesse da comunidade”²⁵. Diante disso, tal forma de mandato tem as características de ser livre, geral e irrevogável.

A diferença do mandato representativo para o imperativo se encontra no fato de que, para o primeiro, predomina o juízo independente, apesar de poder considerar as vontades do seu corpo eleitoral. Já na concepção imperativa, não há vontade própria, apenas dos eleitores que o elegeram.

O mandato Partidário surge como resposta à busca por uma democracia efetiva, uma vez que o modelo de representação política instituído pela Revolução Francesa não estava atendendo aos anseios da sociedade.

Com Hans Kelsen como seu principal defensor, o Partido Político torna-se foco da democracia, passando então a ser denominada Democracia de Partidos.

Neste modelo, conforme comenta Orides Mezzaroba “a peça fundamental da estrutura seria evidentemente o Partido desde que: depurado de qualquer vício, estruturado internamente de forma democrática – com as bases escolhendo os seus dirigentes, sem qualquer resquício burocrático e livre de corrupção – com financiamentos transparentes e públicos.”²⁶

Assim, sendo uma democracia formada por partidos constituídos dessa forma, considera Kelsen que, em razão dessas entidades serem formadas por pessoas com afinidades ideológicas, bem como com um projeto definido de governo, funcionariam então como uma forma do povo se autogovernar, “mesmo que indiretamente, por ser ele o responsável pela fixação das diretrizes governamentais e não mais os representantes eleitos que em seu nome e lugar, tomavam as decisões políticas.”²⁷

Com isso, nesse novo modelo os candidatos não são mais o centro do sistema, mas sim os partidos. Os parlamentares, por sua vez, ocupam agora uma função partidária comissionada. Por conseguinte, os mandatos pertencem aos seus Partidos e não mais aos candidatos eleitos. Ao candidato cabe seguir as diretrizes partidárias. Entretanto, para que isso ocorra, é necessária a fidelidade partidária.

Torna-se assim a fidelidade partidária um pré-requisito para a mecânica de Partidos e, por conseguinte, para a existência de um Estado de Partidos.

²⁵ D. FISICHELIA (org.), *La rappresentanza politica*, Giuffrè Milão, 1983. p.66

²⁶ MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 78.

²⁷ *Id.*

2.OS PARTIDOS POLÍTICOS E A REPRESENTAÇÃO

A história da criação dos Partidos Políticos se inicia no século XVII e XVIII com a utilização do termo facção para definir agrupamentos que atentavam contra o bem comum e a ordem estabelecida. Todavia é prematuro se afirmar que tais grupos poderiam se caracterizar como Partidos Políticos, uma vez que não detinham uma estrutura organizacional com princípios programáticos duradouros e difusos.

Apesar de inicialmente não haver distinção entre o Partido e a facção, gradualmente sua diferenciação foi sendo estabelecida, ao passo que quando se consolidou determinou um sentido mais benéfico à palavra Partido, conforme a observação de BLUNTSCHLI, relatado por Paulo BONAVIDES:

(...) em todo Partido político há um pouco de facção, e vice-versa, sendo manifesto esse conteúdo na medida em que o Partido se governa pelo interesse público (espírito estatal) e a facção pelo interesse privado (espírito particularista). Tanto é possível posto que raro, a facção converte-se como o Partido político transforma-se em facção, mudança esta última, aliás, mais freqüente e provável.²⁸

Com a utilização do termo Partido, para denominar os agrupamentos políticos, substituindo a depreciativa expressão facção, inicia-se uma mudança de visão a respeito deste instituto. Entretanto, isso somente se consolida quando se abandona a idéia de que "(...) tudo o que o soberano fazia em favor dos súditos não seria obrigação, mas simples decorrência de sua magnitude e generosidade."²⁹ Logo, em decorrência dessa nova mentalidade surgem grupos que defendiam certos interesses de caráter imediato e prático sem a preocupação de construir uma política de governo.

É em 1950 que surgem os primeiros Partidos Políticos, cada qual com uma formação diferente ligada ao momento histórico, sociológico e cultural em que estava inserido. É percebendo esses nuances que Maurice DUVERGER explica a formação dos Partidos através de dois processos teóricos paralelos: interna e externamente ao surgimento e consolidação do Parlamento.³⁰

²⁸ BONAVIDES, *ob. cit.*, p. 349.

²⁹ MEZZARROBA, *op. cit.*, p. 88.

³⁰ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1970, p. 20.

Para o processo interno, com o desenvolvimento da representatividade, apresentado principalmente com a extensão do sufrágio popular, formam-se grupos parlamentares que criam comitês eleitorais, como forma de organizar a divulgação dos candidatos e a fim de angariar votos.

A formação desses grupos parlamentares se apresenta de maneiras distintas: alguns se formam pelo compartilhamento da mesma doutrina política, outros pela reunião de parlamentares em função da identidade geográfica e, por fim, há aqueles que se unem pela vontade de defesa parlamentar.

Um exemplo da formação de grupo parlamentares em razão da vizinhança geográfica é o nascimento dos partidos na Constituinte francesa de 1789. Nesse ano os deputados das províncias nos Estados-Gerais começaram a chegar em Versalhes. Acontece que, naturalmente, os eleitos de uma mesma região tendiam a se reunir a fim de não ficarem isolados e, também, em razão da melhor defesa dos seus interesses. Para poder realizar seus encontros de uma melhor forma, acabam alugando uma sala de café onde realizam reuniões regulares. Ocorre que perceberam que alguns de seus pontos de vistas sobre questões nacionais eram partilhadas por deputados de outras regiões, os quais são convidados também a participar destes encontros. Formam, assim, um grupo ideológico inicialmente denominado “clube bretão” que mais tarde, já em Paris, iria ficar para a história como o Clube dos Girondinos.

Em contrapartida, a formação do grupo parlamentar dos Jacobinos ocorre por causa da reunião de vários deputados que têm idéias comuns ao invés de constatarem a similaridade de idéias após se reunirem, como ocorreu com o “clube bretão”.

Por fim, há ainda a formação de grupos parlamentares em virtude da defesa de seus próprios interesses, ou seja, para defender a reeleição, buscar cargos públicos e até mesmo obter alguma vantagem pessoal. Opta-se, então, pela aglutinação de energias, formando grupos que facilitem a articulação para a obtenção de determinadas vantagens.

Já para a processo externo, o nascimento do partido ocorre antes do Parlamento, com uma instituição pré-existente. Podem ser citados como exemplo os sindicatos; que fundaram o Partido Trabalhista britânico, a maçonaria no Partido Radical na França, as igreja e seitas, que fundam em diversos países ao redor do

mundo partidos como o Partido Conservador Católico nos Países Baixos e o Partido “anti-revolucionário” pelos calvinistas.

Com isso podemos compreender que, enquanto o processo interno revela os partidos como um mecanismo de organização de forças dotadas de alguma unidade e de um certo programa atuando na luta pela conquista do poder, a teoria externa apresenta uma dimensão histórica mais aprofundada, entendendo os partidos como um ponto de convergência de diferentes correntes de pensamento existentes anteriormente dentro das mais variadas instituições.

Concomitantemente com a idéia de partidos apresentada, deve-se entender que teoricamente a criação da democracia representativa partidária é resultado de uma crise, na qual foi revelada a necessidade de aperfeiçoamento da democracia representativa, haja vista a dissonância entre a prática e a teoria das democracias representativas liberais. Afinal, a representatividade nunca se consolidou e o que se obteve com a democracia representativa liberal foram órgãos meramente formais atuando de acordo com seus próprios interesses.

Contudo, mesmo com todo o desenvolvimento dos partidos até o final da Primeira Guerra Mundial eles não eram considerados entidades benéficas à democracia.

Conhecida era a repulsa de ROUSSEAU. Este via neles o perigo de se sobrepor os interesses particulares acima do interesse comum.

WASHINGTON também assinala o seu caráter prejudicial, explicitado no discurso de despedida em 1976, apontando o Partido como uma instituição que não deve ser estimulada.³¹

Entretanto, com o tempo, passou-se a ter um posicionamento de maior tolerância em relação ao partido, pois eles seriam um mal, porém um mal necessário. Afinal, apesar de eles semearem divisões, estimularem conflitos, mobilizarem divergências, também facilitariam o processo político. Até porque, caso se sugira a abolição dos Partidos, abre-se espaço para que grupos de pressão atuem.

³¹ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. . Rio de Janeiro: Zahar editores, 1982, p. 32

Diante dessa evolução, é no século XX que os partidos passam a ser considerados fundamentais para a democracia, tendo, por fim, na Segunda Guerra Mundial adquirido status Constitucional.

Compreendendo a construção histórica dos Partidos, é necessário apresentar a sua definição. Isso porque, faz-se imprescindível estabelecer fronteiras sobre o que é partido e o que não é, para que não se crie confusão do objeto aqui discutido com outros institutos semelhantes como os movimentos sociais, grupos de pressão e associações políticas.

Nesse sentido, Giovani SARTORI, em a sua obra clássica, *Partidos e Sistemas Partidários*, constrói a seguinte definição mínima de Partidos Políticos: “Um partido é qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não), candidatos a cargos públicos.”³²

Quando se afirma que para ser um Partido tem que primeiramente ser um grupo político, isso traz uma série de implicações, pois para formar tal grupo, deve-se ter um acervo de idéias e princípios ou objetivos em comum.

Além disso, vemos que, para se caracterizar um partido político, primeiramente tem de ser identificado com um rótulo oficial, ou seja, estar enquadrado dentro das leis do país que designam como formar um Partido.

Deve-se também ser capaz de se apresentar em eleições, que podem ser livres ou não, candidatos a cargos públicos. Aqui vemos outra característica do Partido, são instrumentos, organizados, duradouros, porque se disputa o acesso ao poder político num processo essencialmente competitivo.

Seguindo uma linha semelhante, Paulo Bonavides cria a seguinte definição: “O Partido Político, a nosso ver, é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para a realização dos fins propugnados”³³

Como pode-se perceber, os elementos da definição do professor brasileiro são as mesmas, acrescentando, apenas, o fato de ser um grupo de pessoas

³² SARTORI, *op. cit.*, p. 85.

³³ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 346.

inspiradas por idéias ou interesses (até porque os grupos somente assim se constituem), bem como a questão de que “*quando tomar o poder*” o partido busca se manter nele.

Com um surgimento espontâneo, fruto do próprio desenvolvimento do sistema de representação política, o partido exerce impacto no sistema político em virtude das funções que exerce, qual seja a de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais.

Assim sendo, a intermediação se expressa no momento em que o partido canaliza as vontades individuais de uma forma unificada e organizada (aglutinada) para a esfera estatal, harmonizando, também, essas vontades, a ponto de transformá-las em coletivas. Essa canalização ocorre através de princípios e programas partidários, que buscam ser levados para dentro da esfera estatal a fim de modificar a estrutura política existente.

Além disso, a comunicação dos partidos com o seu eleitorado é realizada de uma forma muito mais eficiente do que com candidatos isolados. Isso porque, um grupo de pessoas é muito mais legítimos e capaz de realizar a representação do que uma personalidade individual, tanto para interpor as demandas da sociedade, quanto para executá-las, como bem explica SARTORI: “A comunicação em si consiste de um fluxo bidirecional, isto é, inclui tanto em mensagens vindas de baixo (demandas) como mensagens vindas de cima (ordens ou distribuições autoritárias).”³⁴ Explica, também, o autor que a comunicação do Partido atua internamente, no sentido Partido-membro, na qual estes que exercem papéis no governo executam as diretrizes partidárias.

É buscando traduzir essas funções desempenhadas pelo Partido dentro da sociedade que Frank SOURAF, citado por Orides MEZZAROBBA coloca as funções exercidas pelos Partidos como: mobilização de homens em torno de uma organização política, controle do Partido sobre as autoridades no exercício do Poder e atividade do Partido junto ao eleitorado.³⁵

A mobilização de homens em torno de uma organização se manifesta no sentido de que o partido somente pode atuar na proporção de pessoas que mobiliza,

³⁴ MEZZAROBBA, Orides. *Partidos e Sistemas Partidário*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 79.

³⁵ *Ibid.*, p. 108.

afinal, para colocar os seus programas e princípios em prática, precisa de apoio de pessoas e de recursos.

Conforme já discutimos aqui quando falamos que o partido tem o objetivo de executar as vontades individuais, estávamos colocando em evidência o controle do Partido sobre as autoridades no exercício do Poder. Aqui que se insere uma questão que gera um sério impasse, pois os integrantes do partido no governo devem representar os interesses, propósitos, programas e princípios do qual ele pertence. Ocorre que nem sempre isso acontece, seja motivado pelo conflito entre o interesse pessoal e o do partido, seja em razão de representar dentro do partido um grupo que não está em sintonia com a vontade geral da organização.

Por fim, a última função do partido é a sua atividade junto ao eleitorado, que compreende todos aqueles indivíduos que não precisam estar necessariamente vinculados ao partido, mas que prestam apoio regulamente nas eleições ou fora delas. Este apoio pode ser denominado apenas um elo de simpatia na qual auxilia o partido para chegar ao poder (através do sufrágio) ou quando no poder apóia o governo.

Funcionando nessas bases, o partido político serve como um descongestionante da vida social e política.³⁶ Isso porque, uma vez que o processo eleitoral traz os conflitos existentes na sociedade para a esfera política, o Partido funciona dando um sentido único para todas as diferenças existentes no seu meio, em razão dos seus processos internos de discussão e escolhas.

Sendo assim, pode-se concluir que o partido é um essencial instrumento de efetivação da democracia representativa. Todavia, para que isso ocorra é necessário que tal entidade funcione organizadamente, democraticamente, de forma transparente quanto à arrecadação dos seus recursos, e, principalmente que se desenvolva uma relação de Fidelidade Partidária com os seus membros, instituto que passamos a analisar.

³⁶ MEZZARROBA, Introdução..., *op. cit.*, p. 109

CAPÍTULO II – FIDELIDADE PARTIDÁRIA – TEORIA GERAL

3. FIDELIDADE PARTIDÁRIA – DEFINIÇÃO:

É muito comum nos dias de hoje se tratar do tema da fidelidade partidária. Os políticos reiteradamente abordam o assunto, colocando a questão no centro do cenário político como a solução para os problemas do país. Nos artigos de jornais e revistas ocorre algo semelhante, parte-se da constatação de que não existe a fidelidade partidária para depois se propor ações legislativas que a insiram em nossa cultura política. Todavia são pouquíssimos autores e políticos que buscam se aprofundar no tema, principalmente quanto a sua definição, o que se faz necessário para sua análise inicial.

“Fidelidade” é uma palavra derivada de *fiel* e de origem latina (*“fidelitate”*), cujo significado remete “à lealdade (...) constância, firmeza nas afeições; nos sentimentos; perseverança³⁷”. Pode-se acrescentar, ainda, outro significado mais próprio ao nosso estudo, como uma qualidade de natureza ética, na qual há uma devoção voluntária, prática e completa de uma pessoa a uma causa.³⁸

Nesse sentido, a Fidelidade Partidária significa, segundo José Carlos CARDOZO uma “(...) consagração consciente, completa e prática do membro do partido, levando-o a agir de tal modo que a entidade partidária consiga atingir os fins políticos a que se propõe, do melhor modo possível.”³⁹

Apesar da definição do renomado constitucionalista contribuir apresentando um sentido geral ao termo, ou seja, estar o candidato eleito coadunado com os fins políticos que o partido almeja, é necessário ainda entender quais as conseqüências práticas que acompanham o sentido da fidelidade partidária.

Almeida MACIEL apresenta essas conseqüências em seu entendimento a respeito do tema afirmando que a fidelidade partidária seria o dever que se impõe ao

³⁷ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999, p. 900.

³⁸ CRETELLA JÚNIOR, José Cretella. Comentários a Constituição de 1988. V.2, Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 583.

³⁹ CARDOZO, José Carlos. A Fidelidade Partidária. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997 apud. CÁTIA SEABRA, Bitar desobedece ordem do PT, jornal O globo, Rio de Janeiro, 19 de março de 1993, Caderno País, p. 59.

parlamentar de obediência às diretrizes do partido e de permanecer no partido em que tenha sido eleito.⁴⁰

Além disso, cabe acrescentar outras duas manifestações da fidelidade partidária. Uma trazida por José Afonso da SILVA, qual seja, a proibição do “apoio ostensivo ou disfarçado a candidatos de outra agremiação”⁴¹. Outra, colocada na jurisprudência, cujo sentido é impedir a dupla filiação.⁴²

Assim sendo, quatro são as situações práticas de infidelidade partidária: a do representante não permanecer no partido em que foi eleito, de não obedecer as suas diretrizes, de apoiar os candidatos de outra legenda e de se filiar concomitantemente a dois partidos.⁴³

Aprofundando mais no tema, o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral Célio Borja expõe a seguinte definição: “É um instituto de direito público cujo efeito específico é a subordinação da titularidade do mandato político à obediência ao programa do partido político ou às instituições e determinações dos seus órgãos diretivos.”⁴⁴

O ex-ministro, apresentado a fidelidade partidária como um instituto de direito público, acrescenta mais um elemento, além da obediência às diretrizes (instituições e determinações): a opção de subordinação ao programa partidário .

⁴⁰ MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel. *Fidelidade Partidária: Um panorama institucional*. In Revista de Informação Legislativa., ano 41, nº 161, Brasília, p. 67.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22ª ed., São Paulo: Malheiro, 2002, p. 405.

⁴² Nesse sentido a jurisprudência *in verbis*: “Recurso eleitoral. deferimento de registro de candidatura. afronta ao princípio da fidelidade partidária. duplicidade de filiação. nulidade de ambas as filiações. indeferimento do registro de candidatura. Conhecimento e provimento. cabe ao próprio eleitor comunicar ao cartório eleitoral da zona onde é eleitor, a sua mudança de filiação partidária, sob pena de incorrer em dupla inscrição, sendo ambas nula ex vi lege. lei 9.096/95, art. 22, parágrafo único. conhecimento e provimento.” (Tribunal Superior Eleitoral. Rel.: Min. Osvaldo Soares da Cruz. RO – 1808. Julgamento: 27/12/2000. DOE - Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Data 07/03/2001, Página 21LIV - Livro de Decisões do TRE-RN, Volume 1, Tomo 44, Data 27/12/2000, Página 230).

⁴³ Existem certamente outros atos políticos que poderiam ser considerados pela doutrina e jurisprudência como caracterizadores de infidelidade partidária, como por exemplo o Vereador Jorge Bittar (PT-RJ), que na condição de membro da Comitativa Nacional do Partido, ao proferir palestra defendeu como forma de governo o parlamentarismo, desobedecendo assim a decisão do partido em torno do presidencialismo. (CÁTIA SEABRA, Bitar desobedece ordem do PT, jornal O globo, Rio de Janeiro, 19 de março de 1993, Caderno País, p. 3 apud. CARDOZO, José Carlos. *A Fidelidade Partidária*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997) No entanto, a doutrina e a jurisprudência consideram apenas estes atos como ofensivos ao instituto em questão.

⁴⁴ Entrevista do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral Célio BORJA A respeito da questão da fidelidade partidária no Brasil. CARDOZO, *op. cit.*, p.143.

Com isso, apesar de ser pacífico que a fidelidade envolve a permanência no partido, o que não poderia ser diferente, fica uma dúvida: deve-se obedecer às diretrizes do partido, ao programa ou a ambos? Afinal, qual seria o conteúdo da fidelidade partidária?

A resposta de Célio Borja é que a fidelidade deve ser em relação ao corpo de idéias do Partido e não às diretrizes partidárias, uma vez que se submeter às diretrizes pode significar estar obedecendo às resoluções da cúpula do partido, que muitas vezes vai contra o próprio programa partidário.⁴⁵

Apesar do posicionamento coerente do ex-Ministro, vincular os atos parlamentares às idéias (contidas no programa) do partido pode trazer grandes complicações, uma vez que a ideologia⁴⁶ dos partidos tende a ser muito aberta, pouco aplicável nos casos concretos e de difícil determinação. Conforme explica José Carlos CARDOZO:

As diferenças individuais separam os homens em grupos cujos interesses se contrapõem. Como os partidos precisam obter o máximo de votos por causa de seu interesse eleitoral, estabelecem os seus programas em termos de generalidades e questões que, em princípio, agradam e atraem o eleitorado, sendo esta a razão pela qual os programas dão preferência às questões abstratas e ideológicas.⁴⁷

Como exemplo da dificuldade de se tratar o tema podemos citar o caso da Senadora Heloísa Helena e dos deputados Luciana Genro (RS), João Batista de Oliveira, o Babá (PB), e João Fontes (SE), que foram expulsos do PT (Partido dos Trabalhadores) por votarem contra a Reforma da Previdência⁴⁸, conforme explica José GENOINO, presidente do partido, na época:

estão em jogo o princípio da fidelidade partidária, mas também da liberdade de opinião no PT'. Ele [GENOÍNO] diz que o PT sempre respeitou divergências e deu liberdade a seus membros para se manifestarem publicamente contra decisões do partido. No entanto, afirmou que, fechada a questão na legenda sobre determinada matéria, é compromisso de todos votar como acertado.⁴⁹

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ Conjunto de crenças e idéias sistematizadas, na qual as pessoas passam a utilizar como filtro para a compreensão do mundo em que vivem, utilizando-a como instrumento para alcançar um objetivo.

⁴⁷ CARDOZO, op. cit., p. 65.

⁴⁸ Expulsão ocorrida em 14/12/200. Cf. EXPULSA do PT, Heloísa Helena diz que "não chora mais". Folha on line. São Paulo em: <http://www1.folha.uol.com.br/fohla/brasil/ult96u56449.shtml>. Acesso em: 13 agosto. 2005.

⁴⁹ HELOÍSA Helena reafirma que votará contra a Previdência. Folha on line. São Paulo em: <http://www1.folha.uol.com.br/fohla/brasil/ult96u55781.shtml>. Acesso em: 27 de agosto de 2005.

A Reforma da Previdência tinha a justificativa de reduzir o déficit da Previdência Social no Brasil, para isso aumentaria algumas contribuições, bem como reduziria alguns benefícios concedidos pelo governo, como, por exemplo, para os servidores.

Acontece que a principal alegação do grupo é que, apesar de votarem contra a diretriz do partido, estariam de acordo com as idéias que a legenda sempre defendeu no decorrer de sua história, conforme explica Heloísa HELENA:

Ser suspensa porque estou defendendo o que eu aprendi no PT? A minha concepção programática de reforma eu não aprendi em “cartilhinha” pessoal. As convicções e a visão do mundo eu aprendi na militância do Partido dos Trabalhadores. Se alguns querem mudar, têm todo o direito de fazê-lo, mas não imponham a mim que eu crie um abismo entre o que defendi alguns meses atrás e que eu passe a defender hoje.⁵⁰

Abre-se assim uma discussão complexa, pois, caso coloquemos que a fidelidade deve ocorrer em relação às idéias do Partido, poderia se sustentar que no caso não foi caracterizada a infidelidade. Entretanto, caso seja considerada a infidelidade em relação às diretrizes partidárias, está deflagrada a desobediência.

No entanto, é difícil determinar qual é a visão programática que um partido defende, até porque existem profundas divergências no seu interior. Também as visões a respeito da condução de um governo podem, com o passar do tempo, mudar dentro de uma agremiação.

Diante do exposto, a melhor posição a se adotar para determinar a fidelidade partidária é a obediência em relação às diretrizes dos partidos⁵¹, todavia, para que

⁵⁰ KELLY, Cintia. Heloísa Helena: “O PT é um patrimônio de quem o construiu”. Portal Popular, São Paulo,. Acesso em: 13 agosto. 2005. Disponível em: <http://www.portalpopular.org.br/movimento2003/pt/pt-05.htm>

⁵¹ Cabe aqui a decisão que tornou improcedente coligação a nível municipal do Partido dos Trabalhadores, baseado em diretriz partidária: . “Registro. Invalidez de convenção realizada sem observância de diretriz de órgão partidário superior. Negado seguimento.

DECISÃO 1. Cuida-se de recurso especial interposto pela Comissão Provisória Municipal do Partido dos Trabalhadores - PT contra acórdão que concluiu que a Comissão Provisória Municipal não observou pronunciamento expresso de órgão partidário superior.

A Recorrente sustenta negativa de vigência ao art. 8º da Resolução-TSE nº 21.608. Afirma que o Recorrido não juntou aos autos as diretrizes da convenção nacional, que, segundo alega, teriam sido infringidas. Argumenta que, na ausência desse documento, não há como aferir se houve ou não inobservância de diretriz. Sustenta afronta ao art. 7º, caput, § 1º, da Lei nº 9.504/97. Assevera inexistir diretriz superior acerca de proibição de coligação com outras agremiações. Por fim, afirma que a comunicação da desaprovação da coligação foi feita após o prazo final para a realização de convenções. O parecer da PGE é pelo desprovisionamento do Recurso (fls. 134). 2. Não há como acolher o

se configure uma diretriz legítima é necessário que o Partido cumpra certos requisitos, haja vista que, caso qualquer ato seja considerado diretriz partidária, podemos ter instaurado uma “ditadura dos partidos”. Sobre esse tema trataremos mais adiante.

Não se quer aqui colocar que o representante não deve observar o programa ou a ideologia dos partido ao qual pertence, o que está se pontuando é que a infidelidade só pode ser configurada, na prática, quando há a inobservância da diretriz partidária.

Superada então a definição da fidelidade partidária é necessária a sua situação no sistema político das democracias partidárias.

O partido político, conforme já discutido, tem profunda importância na democracia. Servindo como elo entre o cidadão e o Estado, adquire também o sentido de organizar o sistema político, como retrata Luiz Alberto G. S. ROCHA:

O Partido Político surgiu, portanto, como o locus ideal para organizarem-se as candidaturas e, principalmente, para viabilizar a discussão em torno da construção de um programa comum, entre determinado grupo de cidadãos, para o desenvolvimento do Estado. É no Partido Político que devem as idéias, surgidas em seu interior ou não, serem estruturadas e organizadas para que se possa estabelecer um “plano” efetivo para a sua execução. O debate no seio partidário é uma tentativa de racionalização das soluções às problemáticas do Estado.⁵²

Logo, deve-se considerar a devida importância ao partido e ao seu papel de espaço de atuação do representante. Além disso, ressaltar o papel do parlamentar

Recurso interposto. É o que resulta dos seguintes fundamentos constantes da manifestação do Ministério Público Eleitoral, verbis:

6. [...] Cinge-se a questão dos autos à legalidade da decisão (fls. 10) do Diretório Regional do Rio Grande do Sul do Partido dos Trabalhadores que não autorizou, com base em orientação político-partidária estabelecida pela Resolução CEE n.º 005/03, a coligação com o PSDB/PL/PMDB requerida pela Comissão Provisória do Partido, no Município de Nova Petrópolis.

7. Conforme dispõe o art. 17, § 1º da Constituição Federal 'é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.'

8. Na hipótese, é legítima a determinação do Diretório Regional fixada através [sic] da Resolução CEE - 005/03, não podendo a Comissão Provisória do Partido dos Trabalhadores da Cidade de Nova Petrópolis afrontar a diretriz traçada, coligando-se com partidos expressamente vedados (art. 17, fls. 12.v)...” (Tribunal Superior Eleitoral. Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes. RESPE – 22020. Julgamento: 07/10/2004, PSESS - Publicado em Sessão).

⁵² ROCHA, Luiz Alberto G. S.. *Fidelidade Partidária*. In Revista Itertemas. Disponível em: <http://www.unitoledo.br/intertemas/vol6/artigos.asp>. Acesso em: 14 de agosto de 2005.

como indivíduo que leva até o partido e ao espaço político, as demandas e interesses da comunidade ou de um grupo.

No entanto, para que se estabeleça um elo entre representado, partido e representante, é que surge a fidelidade partidária funcionando como elemento indispensável ao sistema democrático, conforme explica Lúcio REINER:

Manter o equilíbrio desse tripé é essencial para uma sociedade justa e democrática. A fidelidade partidária desempenha papel relevante na procura desse equilíbrio pois age diretamente na relação. Partido-eleito e, indiretamente, na de eleitor-eleito e eleitor-Partido. Com efeito, o binômio Partido-eleito só pode ser entendido sob a óptica da fidelidade partidária. É esta que justifica o tecido político em uma determinada sociedade. De fato, sem a fidelidade partidária, para que seriam necessários os partidos?⁵³

Assim sendo, na ausência da fidelidade partidária, ocasiona-se uma crise no sistema político, estabelecendo-se uma preponderância do representante sobre o partido. Isso porque, caso não exista a fidelidade, o partido se enfraquece e conseqüentemente vira um espaço a serviço do parlamentar e não do eleitor, uma vez que o candidato, em menor ou maior grau, sempre se elege com o apoio da legenda ou da coligação, mas já o eleitor sem um partido forte perde um importante instrumento de comunicação com o Estado.

Conclui-se, desse modo, a importância da fidelidade como instrumento efetivador da democracia. A partir disso, compreende-se a necessidade de estudá-la dentro do sistema político brasileiro. Para tanto é necessário ingressar na análise de tal tema é na legislação pátria.

4.A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA LEGISLAÇÃO

No Brasil, a primeira Constituição a tratar da fidelidade partidária foi a de 1967, a qual destinava também um capítulo próprio para tratar dos partidos políticos.⁵⁴ No entanto, a fidelidade partidária só foi inserida nesta carta pelos

⁵³ REINER, Lucio. *Fidelidade Partidária*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995, p. 5.

⁵³ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária*. Curitiba: Juruá, 1998, p17.

⁵⁴ MACIEL, *op. cit.*, p. 67.

militares, através da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, regulada pela Lei nº 5.682/71, que em seu art. 152 dispunha, em sua versão original:⁵⁵

Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

(...)

V- disciplina partidária;

(...)

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

Como se percebe, apesar de não haver disposição expressa acerca da fidelidade partidária, existiu, nessa época, uma preocupação do legislador em regular o instituto, colocando assim a perda do mandato como sanção ao parlamentar infiel.⁵⁶ Todavia, tal instituto foi, mais tarde, a fim de remover o viés autoritário criado pela ditadura, suprimido pela Emenda Constitucional nº 5 de 1985.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 permitia a perda de mandato por infidelidade partidária. Para tanto, era necessário o voto de 2/3 dos membros do órgão competente, reduzindo esta margem para a maioria absoluta a partir de 1971, resguarda a possibilidade de se invocar a revisão pela Justiça Eleitoral, com efeito suspensivo. Esta invocação seria procedida *ex officio* nos casos de decisão absolutória.⁵⁷

Já as leis de 1971 e de 1979 previam que, caso os filiados ao partido não respeitassem os deveres de disciplina, os princípios programáticos e a probidade no exercício de mandatos ou funções partidárias, estariam sujeitos a penalidades que variavam da advertência à expulsão.

⁵⁵ Neste sentido, cabe a decisão de 1985, antes da revogação da perda de mandato por infidelidade partidária: "Os atuais senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores, filiados ao PDS, PP, PDT, PTB, PT ou PDR, não podem deixar os seus respectivos partidos, sem perderem o seu mandato, mesmo não tendo sido eleitos sob as referidas legendas. isto, porque o princípio da fidelidade partidária, inscrito no art.152, parágrafo 5, da Constituição federal, não foi revogado." (Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Décio Meirelles De Miranda. BEL - Boletim Eleitoral, Volume 00433, Tomo 01, Página 478 DJ - Diário de Justiça, Data 25/06/1987, Página 12992).

⁵⁶ KNOERR, Fernando Gustavo: *Fidelidade Partidária: o controle ético no exercício do mandato*. Curitiba, 2002, Dissertação (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, p. 206.

A Constituição de 1988 tratou dos partidos políticos no Capítulo V, a qual no art. 17 estabelece o seguinte:

Art. 17 - É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º - É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar

Como se percebe, embora o legislador tenha optado por dar autonomia aos partidos⁵⁸ para definir sua estrutura interna, a organização e o funcionamento (§ 1º), esta liberdade é limitada por alguns princípios e regras inseridas na própria Constituição.

No mesmo sentido de não interferir na criação dos partidos, a Constituição estabelece no art. 17, § 2º a personalidade jurídica de direito privado ao partido, no entanto deve registrar o seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

Não se deve contudo, apesar da sua característica de associação civil aplicar-lhes as disposições do inciso XVII-XXI do art. 5º da CF. Isso porque, essas agremiações se encaixam em uma categoria especial, tratadas apartadamente em virtude de sua essencial importância para o Estado.

A fidelidade partidária é tratada no § 1º, junto com a disciplina partidária, o qual dispõe que esses institutos sejam regidos pelos estatutos de cada partido.

⁵⁸ Neste sentido, cabe a seguinte decisão: "Filiação partidária (registro de candidatura). trata-se de matéria "interno corporis". juridicamente, o ato de filiação se aperfeiçoa no partido. e deferida no âmbito partidário, mormente a partir da constituição federal de 1988, ao assegurar aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura, organização e funcionamento, cabendo aos seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias. A justiça eleitoral compete apenas verificar a autenticidade dos dados e a anotação no fichário eleitoral do eleitor, da data da filiação e da sigla do partido." (Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Décio Meirelles De Miranda. RE – 1235 Julgamento: 10/08/1992 DOEAL - Publicado no Diário Oficial do Estado, Data 11/08/1992, Página 26).

Essa disposição, no entanto, não é mera faculdade, é obrigatória, ou seja, deve o partido estipular as normas de fidelidade e disciplina partidária, sob pena de cassação de seu registro provisório⁵⁹ ou negação de pedido de registro definitivo⁶⁰.

Embora obrigatória essa disposição no estatuto partidário, é importante salientar que cabe à agremiação, dentro de sua competência privativa, estabelecer como o fará.⁶¹

Marcos Antônio Striquer SOARES leciona que, com a disposição na Constituição a respeito da fidelidade e disciplina partidária, o legislador optou por elevá-las a categoria de princípios especiais, haja vista que o seu fim é aperfeiçoar a representação, através do controle dos partidos políticos sobre os eleitos. Além disso, tal princípio concede mais efetividade ao princípio do pluralismo político. ou seja, a fidelidade e a disciplina partidária, atuando dentro dos partidos e estabelecendo os elos de ligação parlamentares-partido, servem como base para que estes próprios possam existir como propagadores das mais variadas correntes políticas.⁶²

A Lei nº 9.096 de 1995, conhecida também como a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, regulamenta a fidelidade partidária através dos artigos 23 à 26 contidos no capítulo V, o qual passa-se a analisar:

Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

⁵⁹ Neste sentido cabe o precedente do Tribunal Superior Eleitoral no processo de registro e cancelamento de partido: "Partido político. partido social trabalhista - PST. registro definitivo. extinção do partido social cristão - PSC. alegação de descumprimento na incorporação aos seus estatutos das normas de fidelidade e disciplina partidárias. (res. n. 16.357, de 29.03.1990). reiterado o entendimento jurisprudencial desta corte admite a extinção dos efeitos dos registros somente aos partidos com organização provisória, não importando o cancelamento de registro do partido quando não incorporados aos estatutos às normas em questão. (Iopp, art. 12). julgado improcedente." (Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Célio BORJA. RGP – 17319. Julgamento: 12/03/1991, DJ - Diário de Justiça, Data 29/04/1991, Página 5244)

⁵⁹ KNOERR, *op. cit.*, p. 208-209.

⁶⁰ Neste sentido já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral: "Partido Político. Registro definitivo do partido social cristão - psc. pedido deferido sob a condição da incorporação aos seus estatutos das normas de fidelidade e disciplina partidárias. aprovada pelas convenções municipais, regionais e nacional, no prazo de 180 dias a contar da publicação da presente decisão." (Tribunal Superior Eleitoral. Min. Célio Borja. RGP – 16357. Julgamento: 29/03/1990. DJ - Diário de Justiça, Data 10/05/1990, Página 3982 RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 1, Tomo 2, Página 470)

⁶¹ KNOERR. *op. Cit.*, p. 209.

⁶² SOARES, Marcos Antônio Striquer. *O Princípio da Representação Popular e o Controle Jurídico sobre os Atos do Eleito*. In Revista dos Tribunais Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, a. 5, n. 21, out/dez. 1997, p.348.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

Como se nota, o art. 23 da lei dos partidos segue o mesmo caminho da Constituição, remetendo ao estatuto partidário a disciplina da matéria pertinente à violação aos deveres partidários. No entanto, estabelece que o estatuto siga os princípios constitucionais da legalidade (§ 1º) e da ampla defesa (§ 2º).

Da mesma forma, o art. 24 dispõe acerca da atuação dos parlamentares em lealdade ao estatuto. Demonstra aqui o legislador estar coerente com o próprio fim da existência dos partidos no sistema político, servindo de forma geral como elo entre o representante e o governo.

No art. 25 é importante destacar que, entre as penalidades permitidas ao estatuto, não se encontra a perda de mandato, que também não é permitido pela Constituição de 1988, o que veremos mais adiante. Além disso, tal artigo dispõe que as diretrizes sejam legitimamente estabelecidas, colocando, dessa maneira, limites para que os atos emanados do partido sejam considerados legitimamente diretrizes partidárias. Tal tema será melhor discutido no capítulo referente aos limites da diretriz partidária.

Por fim, o art. 26 corretamente dispõe acerca da perda do cargo ou função àquele que deixar o partido, sob cuja legenda tenha sido eleito. Não poderia ser contrária a posição do legislador, uma vez que os cargos e funções são concedidos ao parlamentar pelos seus partidos.

No entanto, quanto ao mandato, o Constituinte de 88 optou por não utilizar do mesmo mecanismo da Constituição de 1967, na qual havia a previsão da perda

de mandato para o parlamentar que fosse infiel ao partido.⁶³ Ademais, foi clara a opção do Constituinte em não permitir a perda de mandato por infidelidade partidária no art. 15, quando não dispõe sobre a infidelidade nos casos excepcionais de cassação dos direitos políticos. Além disso, no art. 55 também não elenca a hipótese de infidelidade partidária como razão para a perda do mandato.⁶⁴ Segue, neste ponto, o modelo alemão no qual, mesmo discordando de sua bancada e se desligando do partido, o representante não perde o seu mandato parlamentar.⁶⁵

Logo, não se manifesta no sistema jurídico pátrio, segundo Celso RIBEIRO BASTOS, um

(...) retorno integral à antiga fidelidade partidária. Isto porque eram elas impostas pela Constituição e regulamentadas na legislação subconstitucional. No momento, a Lei Maior exige simplesmente que os estatutos incorporem normas de fidelidade e disciplina partidárias, o que, necessariamente, envolve a outorga de uma certa margem discricionária para que os partidos regulem esses institutos com maior ou menor rigor. Possibilidade inexistente no regime anterior, quando as eram todas heterônimas.⁶⁶

Diante do exposto, quanto à regulação do instituto da fidelidade partidária, temos que o legislador, de forma geral, não deseja interferir profundamente na regulação dos partidos, mantendo como limite apenas algumas regras e princípios emanados da Constituição.

Entendendo assim o espírito da legislação nacional na regulação da fidelidade partidária, convém adentrar especificamente em uma questão que se faz relevante na discussão acerca do tema, qual seja, dos limites da diretriz partidária.

⁶³ Apesar da posição minoritária na doutrina e totalmente dissonante com a jurisprudência Não é esse o pensamento de Marcos Antônio Striquer Soares, na qual assevera: "(...) aventamos uma interpretação onde é possível a destituição do eleito de seu mandato por infidelidade partidária, na atual Constituição. Consideramos que há uma vinculação do eleito ao partido, pois, se a lei determina a filiação partidária e a disciplina e fidelidades partidárias, primeiro não escreveu palavra inútil, segundo, ofereceu os meios para que a disciplina e a fidelidade realmente existam (teoria dos poderes implícitos). Desta forma, caberia ao próprio partido, pois as regras são estatutárias, baixar a sanção, restando à justiça verificar se houve justiça na decisão."⁶³ SOARES, *op. cit.*, p. 353-354.

⁶⁴ Neste sentido a decisão do Supremo Tribunal Federal quando assentou que: "Mandado de Segurança. 2. Eleitoral. Possibilidade de perda de mandato parlamentar. 3. Princípio da fidelidade partidária. Inaplicabilidade. Hipótese não colocada entre as causas de perda de mandato a que alude o art. 55 da Constituição. 4. Controvérsia que se refere à Legislativa encerrada. Perda de objeto. 5. Mandado de Segurança julgado prejudicado" (Supremo Tribunal Federal, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, MS 23405 GO – Goiás, Julgamento: 22/03/2004, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJ 23-04-2004 PP-00008 EMENT VOL-02148-03 PP-00495)

⁶⁵ KNOERR, *op. cit.*, p. 215.

⁶⁶ BASTOS, Celso Ribeiro e GRANDA MARTINS, Ives. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988/89, p. 613.

5. OS LIMITES DA OBEDIÊNCIA À DIRETRIZ PARTIDÁRIA

Um dos aspectos mais relevantes da fidelidade partidária é, conforme o art. 25 da Lei nº 9.096 de 1995, a obediência dos parlamentares às diretrizes legitimamente estabelecidas. Tal postura visa dar coerência ao sistema político-partidário vigente no Brasil, pois os partidos sem integrantes leais às diretrizes da legenda não teriam razão de existir.

Entretanto, uma análise de tal postura do representante faz-se necessária, pois, com os elementos colocados até aqui, o leitor deste trabalho pode ser induzido a pensar que o parlamentar tem que obedecer toda e qualquer diretriz proferida pelo partido, mesmo no caso de discordar da diretriz partidária por razões de consciência. Nesse sentido, cabe o exemplo de Arnaldo MALHEIROS:

Se um partido fechasse questão favoravelmente à legalização do aborto, ou à instituição plena do divórcio, por exemplo, um sacerdote ou mesmo um leigo católico seria compelido a votar contra a sua doutrina religiosa e sua consciência pessoal?⁶⁷ Obrigá-lo a isso seria, não só despersonalizar o representante do povo mas violentar os princípios éticos e religiosos.⁶⁸

Certamente não é o melhor posicionamento defender a fidelidade partidária sem limites, haja vista que tal supremacia dos partidos levaria a conseqüência lógica da existência de um mandato imperativo partidário, ou seja, caberia ao representante apenas seguir as diretrizes de sua agremiação.

Diante disso, o que ocorre é que, apesar da Constituição de 1988 claramente adotar o instituto da fidelidade partidária, na qual, conseqüentemente, há vinculação do representante ao seu partido, isso não altera a existência do mandato representativo em nosso país. Há apenas uma modificação na configuração tradicional deste tipo de mandato em virtude da existência dos partidos. Como afirma José Afonso da SILVA: "O sistema de partidos políticos, especialmente, tende a dar feição imperativa ao mandato político, na medida em que os representantes

⁶⁷ "Admitir-se-ia eventualmente a fixação de diretriz partidária em questões dessa natureza apenas na hipótes de integrarem expressamente a doutrina e o programa partidários." CLÈVE, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁸ MALHEIROS, Arnaldo. Fidelidade Partidária. In Boletim Eleitoral TRE/SP a. XVI, n. 5, jan/mar. 1977, p.3.

partidários estejam comprometidos com o cumprimento de programa e diretrizes de sua agremiação.”⁶⁹

Apesar do Brasil adotar o mandato representativo, isso não quer dizer que o representante tem uma margem ilimitada de atuação. Ao contrário, existe uma série de instrumentos para interferir no mandato do representante como o mandato de segurança (hoje inclusive o coletivo) e a ação popular. Além disso, não se pode afirmar que tais instrumentos interferem no mandato a ponto de tirar sua qualidade de representativo.

É importante também frisar que a representação não existe juridicamente, pois o representante só por ficção representa todo o povo. Logo tal mandato é político, e não jurídico.⁷⁰

Por conseguinte, as conseqüências da adoção do mandato representativo, mitigado com o instituto da fidelidade partidária, é que o representante tem liberdade de atuação condicionado ao estatuto do seu próprio partido, conforme explica Marcos Antônio Striquer SOARES:

Nos termos apresentados, o mandato deixa de ser político e passa a ter contornos jurídicos, ou seja, subordinando a atuação do eleito à orientação do partido e as regras pré-estabelecidas pelo programa do partido. Caso ele fuja a essa subordinação, no exercício do cargo, o mandatário fica sujeito às sanções por indisciplina ou infidelidade partidárias.⁷¹

Diante dessa constatação, concluímos que o sistema político brasileiro cria um espaço tanto para o partido como para o representante. Por isso, não se pode permitir nem ao parlamentar que se torne um simples instrumento do partido e nem, em contrapartida, que o partido se torne um mero espaço de busca de interesses políticos para o representante.

Em vista dessa necessidade de equilíbrio, a fidelidade deve ser pensada dentro de alguns limites, segundo leciona Clèmerson Merlin CLÉVE:

(...), não se pode tolerar a desnaturação do instituto, de tal modo a permitir a emergência da ditadura partidária ou do domínio dos oligopólios políticos. Por isso, o instituto, a par de ser utilizado com moderação, de modo temperado, não pode desviar-se de sua finalidade, que é de manutenção da coesão partidária, para

⁶⁹ SILVA, . Curso de Direito... *op. cit.*, p. 140.

⁷⁰ SOARES, *op. cit.*, p.344.

⁷¹ *Ibid.*, p.347.

permitir a persecução de objetivos outros que não aqueles legítimos (desvio de finalidade). Nem pode, ademais, transformar o parlamentar em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, sem independência e violentando a consciência e a liberdade de convicção, as deliberações tomadas pelos órgãos partidários, nem sempre constituídos por titulares de mandatos conferidos pelo eleitorado.⁷²

Diante de tal fato, afirma o grande constitucionalista os seguintes limites da obediência à diretriz partidária: (I) não ofenda o mandato representativo, (II) respeite os direitos fundamentais do destinatário, (III) não implique em desvio de finalidade, ou seja, a fidelidade partidária seja utilizada como pretexto para o controle das minorias oligárquicas sobre os mandatários, (IV) permita a cassação dos direitos políticos dos filiados eventualmente expulsos.⁷³

Tais limitações decorrem do fato de que o instituto da fidelidade partidária não pode ser interpretado isoladamente, utilizando somente como base o que dispõe o art. 17, § 1º da Constituição, mas deve ser considerada uma interpretação sistemática da Lei Fundamental para estabelecer os contornos do instituto.⁷⁴

A partir deste fato podemos retirar então duas conclusões. A primeira é que o instituto da fidelidade partidária tem que ser utilizado de maneira moderada. Afinal, não se pode utilizar o instituto sem olhar a Constituição, compreendida sistematicamente. A segunda é que não se pode, a pretexto da defesa da fidelidade partidária, aceitar que se agrida os direitos fundamentais do parlamentar, especialmente no que se refere à liberdade de consciência.

Logo, em determinadas circunstâncias pode o representante utilizar a sua liberdade de consciência para se abster de seguir determinada diretriz partidária. Não é concebível que o parlamentar, com suas convicções religiosas, morais, culturais, filosóficas e ideológicas, tenha que, em face de diretriz que contrarie essas convicções, votar contra sua consciência. É por isso que a diretriz partidária só pode vincular o parlamentar caso ela conste dentro do programa partidário.⁷⁵

Sendo assim, o partido somente pode punir quem pensa contrário ao seu programa. Afinal, um programa deixa um largo espaço para a atuação do parlamentar, haja vista que tal documento não consegue abordar todas as questões pertinentes a vasta gama de atividades parlamentares.

⁷² MALHEIROS, *op. cit.*, p. 3.

⁷³ CLÈVE, *op. cit.*, p. 31.

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ KNOERR, *op. Cit.*, p. 216.

Considerando então esses elementos norteadores da aplicação da diretriz partidária, é necessário se acrescentar os requisitos formais de sua aplicação. Tais requisitos estão contidos nos artigos 24 e 25 da Lei nº 9.096/95 que, no art. 25, dispõe sobre as penalidades aplicadas àqueles que desobedecerem às “diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários”, que segundo o art. 24, devem ser estabelecidas “pelos órgãos de direção partidários”.

Ora, daqui podemos tirar dois requisitos em relação a configuração da fidelidade partidária: a obediência à legítima diretriz do partido e a sua emanção pelos órgãos de direção partidários.

Conforme afirma Arnaldo MALHEIROS, é necessário entender o significado da diretriz legitimamente estabelecida como a fixação de uma norma de conduta, resultante da tomada de posição oficial de um órgão diretivo partidário, convocando expressamente para esse fim, tendo como fim ajustar a atuação dos componentes do partido com as normas programáticas ou estatutárias da agremiação, em face de determinada matéria sujeita a deliberação parlamentar.⁷⁶

Já quanto à legitimidade, leciona MALHEIROS que não se há de entender a pura observância formal à lei (ou ao estatuto). Não cabe ao judiciário tão-só contar assinaturas de uma ata para verificar se houve quorum legal para as deliberações, nem somente conferir a publicação do edital de convocação para saber se foi feita com antecedência exigida e, só por isso, considerar legítima a diretriz estabelecida⁷⁷. Pode e deve adentrar o mérito da deliberação e julgar se o que o partido estabeleceu se afina com seus estatutos e programa, se lhe era lícito fixar a disciplina de voto para os seus representantes nos termos que fez.⁷⁸

Quanto ao requisito da diretriz estabelecida ser fixada pelos órgãos de direção partidários, esta deve ser respeitada, uma vez que não poderia, por exemplo, de uma Comissão Executiva do Diretório Regional emanar tal ato, haja vista que apenas o Diretório Regional é órgão diretivo competente.

⁷⁶ MALHEIROS, Arnaldo. *op. cit.*, p. 4.

⁷⁷ Neste sentido, apesar de sobre a égide da Constituição de 1967, decidiu o min. Décio Meirelles De Miranda: “Fidelidade partidária. Deputado que votou, no congresso nacional, contrariamente a diretriz estabelecida pelo órgão partidário competente. representação do partido, para decretação da perda do mandato. improcedência, ante o defeito formal do ato de convocação do órgão partidário, ato que não mencionou tal matéria como finalidade da reunião.” (Tribunal Superior Eleitoral, Relator(a): Min. Décio Meirelles De Miranda, RP 11870 DF, Julgamento: 15/05/1984, BEL - Boletim Eleitoral, Volume 00404, Tomo 01, Página 160, DJ - Diário de Justiça, Data 14/03/1985, Página 3016)

⁷⁸ *Id.*

Logo, a diretriz partidária sempre deve ser vista nos limites aqui colocados, pois, caso não cumpra esses fundamentos materiais e formais ela é nula, não podendo assim vincular o parlamentar que a contrarie, e, por conseguinte, afastando qualquer hipótese de desobediência ao instituto da fidelidade partidária.

CAPÍTULO III - A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL

6. A SITUAÇÃO BRASILEIRA

Para que se possa discutir melhor as possíveis causas da infidelidade partidária e, mais especificamente, a Reforma Política que vem sendo proposta no Brasil, é necessário entender a situação de seus partidos e sua organização institucional.

O Brasil apresenta uma situação política particular. Embora possua uma democracia consolidada⁷⁹, o seu sistema partidário apresenta profundos problemas. Entre eles, serve como exemplo a enorme quantidade de agremiações, sendo a maioria sem enraizamento social, com alto índice de fragmentação e pouca coesão.⁸⁰

Todos esses problemas poderiam ter como solução a consolidação dos Partidos Políticos como instituições que funcionem como o espaço ideal das candidaturas e como implementadores de um programa ajustado com os interesses da sociedade. Porém, para isso, deve-se instituir a fidelidade partidária como cultura política no Brasil, conforme assevera Luiz Alberto G. S. ROCHA:

E um sistema partidário forte depende de uma conjugação de vários elementos como o número e a grandeza dos partidos, as diferenças ideológicas entre eles, suas relações com a sociedade ou os grupos sociais, sua postura diante do sistema político, etc. Mas, talvez, um dos principais desses elementos seja a fidelidade partidária, (...).⁸¹

No entanto, a infidelidade partidária reina no Brasil tendo como manifestação, ao menos mais visível e prejudicial, a intensa troca de partidos dos parlamentares, conhecida também na linguagem popular como a “dança das cadeiras”.

Não se defende aqui que um político tenha que estar vinculado para sempre ao seu partido, pois tanto as agremiações como os candidatos mudam os seus

⁷⁹ Democracia consolidada se refere apenas a estabilidade que goza a democracia brasileira, que pode ser comparativamente estabelecida entre os países da América Latina, na qual vivem ameaças de mudanças da ordem institucional democrática.

⁸⁰ DINIZ, Simone. *As Migrações Partidárias e o Calendário Eleitoral*. Fidelidade Partidária. Disponível em: . Acesso em: 14 de agosto de 2005.

⁸¹ ROCHA, *op. cit.*.

pontos de vista, o que pode levar a uma separação dentro da vida política, conforme muito bem explica o já falecido ex-Governador de São Paulo Mário COVAS:

Impressiona-me muito ver o passeio que tradicionalmente se faz entre os vários partidos políticos. É perfeitamente legítimo que alguém chegue a um ponto de divergência com o partido em que está a respeito dessa ou daquela tese de maneira absoluta. Há várias formas de evitar isso. O constrangimento pode levar alguém a se licenciar, a se afastar durante aquele período ou, se tornar uma incompatibilidade, trata-se de uma incompatibilidade permanente; de forma que, nessa hipótese, não há outro caminho senão o afastamento⁸².

No entanto, o que ocorre no Brasil país é que as trocas de partidos não acontecem, na maioria das vezes, por incompatibilidade de idéias, mas sim por outros motivos relacionados com os interesses exclusivos dos políticos.

Antes de adentrarmos na situação brasileira quanto à troca de partidos, é interessante analisar a sua incidência em outros países. Em outras democracias também existe durante a vigência do mandato a troca de partido, sobretudo em duas situações: "(...) criação de novos partidos mediante processo de fusão e dissidência" e (...) "desfiliações individuais rumo à independência partidária, ou seja, os parlamentares abandonam os seus partidos e não se filiam a novas legendas até o fim do mandato".⁸³

As trocas de partidos ocorrem tanto em países de democracia recente quanto naqueles com uma longa história democrática. Na Inglaterra, por exemplo, houve migração dos representantes filiados ao Partido Trabalhista e alguns deputados do Partido Liberal para o Partido Social-Democrata inglês, quando da sua formação. A Polônia serve também como exemplo de mudanças partidárias em democracias recentes, onde em uma mesma legislatura, foram realizadas pelo menos 40 trocas de partidos de um total de 460 deputados, em razão do surgimento, fusões, dissidências e migrações parlamentares.⁸⁴

⁸² MACHADO, Sen. Sérgio. Relatório Final da Comissão Temporária Interna do Senado Federal para a Reforma Política-Partidária. Brasília : Senado Federal, 1998., p . 29-30.

⁸³ NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*. Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p.65.

⁸⁴ *Id.*

O que difere a experiência brasileira desses outros países é a intensidade dos políticos infiéis, ao passo que o nosso país é o que apresenta maior número de trocas de partidos na América do Sul.⁸⁵

Uma boa forma de entender o fenômeno das trocas de partido no Brasil, conforme Jairo NICOLAU comenta em seu artigo, é utilizar como exemplo a Câmara dos Deputados Federais. A soma de todos os deputados das três últimas legislaturas (1987-1991, 1991-1995, 1995-1998) totaliza 1503. Destes, nada menos do que 467 (31%) abandonaram o partido pelo qual foram eleitos durante a legislatura. As trocas atingem todos os partidos, mas não com a mesma intensidade. Entre os maiores, o PT é o partido que menos perdeu deputados: apenas três dos 100 eleitos. No outro extremo está o PTB, que perdeu 41% de todos os deputados eleitos pela legenda. Entre os partidos, a porcentagem de migração é a seguinte: PSDB (16%); PFL (24%); PPB (26%); PMDB (34%) e PDT (37%).⁸⁶

Existem vários casos que demonstram a situação crítica no sistema partidário brasileiro. O deputado Onaireves Moura (PR), eleito em 1990 pelo PMDB, chegou ao absurdo de, dentro de um mesmo mandato, trocar seis vezes de partido, voltando ao final para o partido em que foi eleito para se recandidatar na eleição seguinte. Em que pese tal exemplo não ser uma regra, uma vez que a média de troca de partidos por parlamentar é uma troca por mandato, serve para ilustrar o quanto o partido tem sido usado pelos políticos de acordo com os seus próprios interesses.⁸⁷

Tais atos dos parlamentares certamente contribuem para a generalização de uma imagem negativa do Congresso Nacional junto à opinião pública.⁸⁸

Todavia, nem sempre o sistema partidário brasileiro teve a infidelidade como problema. Em nossa outra experiência democrática de 1946-64⁸⁹, segundo Jairo

⁸⁵ MACIEL, *op. cit.*, p. 72.

⁸⁶ NICOLAU, Jairo. *Falta de Fidelidade Partidária anula o voto*. Jomal do Brasil on line. Disponível em: . Acesso em 30 de agosto de 2005.

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ MARENCO, André. *Quando trocar de partido pode não ser um bom negócio: migrações na Câmara Federal, 1987-2002*. Disponível em: http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/20050124115411/20050125180246/view?page=pesq_uj44.htm#E35E6. Acesso em 25/08/2005.

⁸⁹ José Nicolau usou o seguinte critério para o estudo: escolheu 50 nomes segundo critério pessoal e estudou a sua trajetória política no *Dicionário Histórico Bibliográfico brasileiro*, do CPDOC. A pesquisa levou em conta os partidos de cada político entre novembro de 1945 e março de 1964. "As 50 lideranças da república de 1946"

Marconi NICOLAU, havia menos troca de partido, sendo que, por consequência, quase todas as lideranças que marcaram essa época estavam associadas a uma agremiação. O interessante é que não existia nesse período regras de perda de mandato e nem uma legislação muito diferente da vigente atualmente. Casos como o do ex-presidente Jânio Quadros, o qual trocou de partido quatro vezes e desprezava a atividade partidária, são exceção. Isso talvez explique a razão de existir nesse período histórico uma maior identificação dos eleitores com os Partidos.⁹⁰

As causas dessas possíveis trocas são as mais variadas, sendo difícil determinar qual exerce maior influência nas migrações partidárias. No entanto, deve-se colocar a seguinte premissa para discutir tal questão: a infidelidade partidária e a pouca força dos partidos políticos estão intrinsecamente ligados. Afinal, como já colocado aqui, os Partidos no Brasil carecem de programas consistentes que dêem à essas agremiações uma certa identidade no cenário político.

Por isso, a discussão acerca da fidelidade partidária deve ser pautada pela perspectiva da pouca força política dos partidos em geral diante dos candidatos e parlamentares, cuja força política supera muito à dessas agremiações.

É por causa dessa força que os políticos têm e pela irrelevância dos partidos no cenário nacional que muitos deputados preferem trocar de partido a permanecerem vinculados a uma legenda, tendo em vista as oportunidades políticas existentes. Assim, a migração partidária pode maximizar as chances de continuidade na carreira política. Isso porque, em algumas legendas maiores há maior chance de se obter cargos institucionais, como a Composição da Mesa Diretora e das Comissões Permanentes.

Auro de Moura Andrade (6), José Alckmin (2), Miguel Arraes (1), Afonso Arinos de Melo Franco (0), Ademar de Barros (1), Pedro Aleixo (0), Artur Bernardes (0), Leonel Brizola (0), Mauro Borges (0), Aliomar Baleeiro (0), Nei Braga (0), Milton Campos (0), Adauto Lúcio Cardoso (0), Gustavo Capanema (0), Café Filho (0), Eurico Dutra (0), Santiago Dantas (0), Fernando Ferrari (1), João Goulart (0), Ulisses Guimarães (0), Abelardo Jurema (0), Juscelino Kubitshek (0), Prado Jelly (0), Etelvino Lins (1), Pedroso Horta(2), Carlos Lacerda (0), Sérgio Magalhães (0), Eduardo Gomes (0), Agamenon Magalhães (0), Henri Lott (0), Otávio Mangabeira (1), Juraci Magalhães (0), Jânio Quadros (4), Ildo Meneghetti (0), Tancredo Neves (0), Franco Montouro (0), Alberto Pasqualini (0), Amaral Peixoto (0), Bilac Pinto (0), Magalhães Pinto (0), Carvalho Pinto (0), Raul Pilla (0), Luís Carlos Prestes, Roberto Silveira (0), Cid Sampaio (0), Nereu Ramos (0), Virgílio Távora (0), Juarez Távora (1), Getúlio Vargas (0), Benedito Valladares (0). *O número entre parênteses revela o número de vezes que cada um trocou de partido." NICOLAU, Jairo Marconi.op. Cit., p.64.

⁹⁰ NICOLAU, Jairo. *op. cit.*

Além disso, outras trocas de partidos ocorrem em virtude do acréscimo de seu tempo de propaganda na rádio e na televisão trazido a agremiação que recebe a adesão de um novo parlamentar. Assim sendo, tal benefício que a adesão do representante concede ao partido torna-se uma moeda de troca no sistema político.

Por fim, um dos melhores ganhos que a infidelidade aqui tratada pode dar ao parlamentar é, de acordo com o momento político, estar do mesmo lado, ou em lado oposto aos partidos que são à base de sustentação do governo. Ser oposição é pertinente quando a popularidade do governo está em baixa, ao passo que atuar na situação traz uma série de benefícios que só o Executivo pode conceder.⁹¹ Assim explica MELO, citado por André MARENCO:

(...) meu argumento é que o padrão centralizado de organização do processo legislativo – com o Poder Executivo, o Presidente da Mesa e o colégio de líderes detendo os instrumentos legais para determinar a agenda e o ritmo de trabalho na Câmara – não apenas incentiva o deputado a cooperar com o governo nas votações em plenário: este mesmo arranjo pode também estimulá-lo a buscar um melhor posicionamento ao núcleo decisório do sistema, mudando, sempre que necessário, de partido. Se votar com o líder faz parte de uma estratégia racional de sobrevivência política, buscar um partido melhor posicionado na estrutura de poder na Câmara também pode fazer.⁹²

Ora, tal atitude aqui discutida é realizada sem constrangimento, pois não apresenta elevados custos ao parlamentar, uma vez que “é possível trocar de partido e ainda assim assegurar uma reeleição, ou ainda a mobilidade na trajetória política, significa que a fidelidade partidária possui pouco valor na definição das estratégias da classe política”⁹³. Tal fato ocorre em razão da grande maioria dos eleitores não votar nos Partidos. As evidências disso são muitas. Pesquisa feita pela IUPERJ, na cidade do Rio de Janeiro, em 1994, revelou que 74% dos eleitores escolhem os seus deputados federais independente do partido. No mesmo sentido, o IBGE constatou em sua pesquisa que 68% dos entrevistados consideram, para a escolha eleitoral, o candidato mais importante que o partido.⁹⁴

⁹¹ MELO, Carlos Ranulfo de. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)*. Belo Horizonte: ed. UFMG, 1999 apud. MARENCO., *op. Cit*

⁹² MARENCO, *op. Cit.*,.

⁹³ *Id.*

⁹⁴ NICOLAU, *op. Cit.*,

Considerando então a institucionalização como “a aceitação de uma dada estrutura organizacional como se ela fosse um fim em si mesmo”⁹⁵, não existe de uma maneira geral partidos institucionalizados no país, ou seja, não existe por parte da população o reconhecimento que tais agremiações tem um fim mediato dentro da democracia.

Por isso a primeira causa a se elencar nesse trabalho, cujas conseqüências apresentam profundos reflexos nos partidos políticos e assim estimula a infidelidade partidária, é que os partidos no Brasil sempre foram entidades que não conheceram “alguns dos processos históricos que levaram a sedimentação dos sistemas partidários mais bem sucedidos”⁹⁶, ou seja, os nossos partidos não tiveram um desenvolvimento histórico que pudessem torná-los instituições consistentes. Isso porque nunca se teve uma continuidade dos sistemas partidários. Quase todos os sistemas Partidários, desde a República, com os liberais versus os conservadores, passando pelo pluripartidarismo de 1945, extinto pelo Ato Institucional nº 2, até o nosso atual sistema pluripartidário inaugurado pela Emenda Constitucional de 1985, foram descontínuos. As passagens de um sistema para o outro foram, com algumas exceções, intermediadas por uma força coercitiva do poder central, velho ou novo. Com isso, os quadros de partidos se mobilizam e desmobilizam em cada período quase não se repetindo de um modelo para outro. Nesse sentido, explica Bolívar LAMOUNIER:

Basta observar que, entre nós, a percepção habitual dos partidos como sendo de fragilidade e desarranjo não diz respeito apenas à eventual indisciplina dos membros numa questão específica por mais importante que ela seja – essa, afinal, não é uma circunstância rara nem mesmo na Europa: é antes reflexo da própria descontinuidade histórica dos sucessivos sistemas partidários. Desde os liberais e conservadores do Império, reconhecíveis como tais desde a quarta década do século passado, passando pelos partidos únicos estaduais da Primeira República, pela radicalização à direita e à esquerda dos anos trinta, até hoje, seis ou sete formações partidárias totalmente distintas sucederam-se umas às outras, atrofiando-se ou sendo supressas, pela violência, muitas vezes sem deixar um rastro organizacional ou um fio simbólico que pudesse ser retomado na etapa seguinte.⁹⁷

⁹⁵ LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e Utopia: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola, 1989, p. 20.

⁹⁶ LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 117.

⁹⁷ LAMOUNIER, Bolívar. op. Cit., p. 21.

Além disso, historicamente, o nascimento dos Partidos, com raras exceções, não ocorreu “de baixo para cima”, a partir de bases extraparlamentares ou extra-estatais. Ao contrário, sempre dependeu, e continua a depender, sobretudo de fatores políticos (no sentido mais estrito do termo). Como exemplo, temos o PSD (Partido Social Democrata) e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), ambos criados por Getúlio Vargas para atender aos seus interesses.⁹⁸ Em contrapartida temos o PT, uma das raras exceções brasileiras de partido criado por setores do sindicalismo e da esquerda.

No entanto, apesar da democracia brasileira ter se estabilizado há algum tempo, não parece certo, como afirma Jairo NICOLAU, “a crença de que com o tempo haveria um ajuste natural, uma mão invisível que equilibraria o sistema partidário brasileiro”⁹⁹. Afinal, o fenômeno de trocas de partidos não retrocedeu com a estabilização da democracia no período 1985-2005, nem mesmo os partidos demonstraram terem se solidificado como instituições confiáveis. Logo, faz-se necessário entender a existência de outro elemento que prejudica os partidos a ponto de não permitir que eles se desenvolvam.

Todavia, cabe aqui uma ressalva, pois não se pode utilizar como principal argumento para a infidelidade partidária a não coibição da legislação brasileira para as trocas de partido. Deve-se porém manter o foco nos incentivos que os políticos têm para trocar de partido. Afinal, em muitos outros países se adota o mesmo sistema de inibição da infidelidade existente no Brasil e da mesma forma existe a lealdade aos partidos.

Nesse sentido, André MARENCO citando o profundo estudo de SHUGART e CAREY sobre os incentivos institucionais para a geração de reputação pessoal dos candidatos, aborda como a principal razão para a baixa lealdade dos políticos, em relação aos seus partidos, a adoção da lista aberta.¹⁰⁰

A lista aberta é um sistema de votação representativa proporcional. Isso quer dizer que os votos são distribuídos de acordo com a proporção recebida por cada partido. Nesse sistema o voto do eleitor é contabilizado da seguinte maneira: o eleitor ao votar escolhe livremente o seu candidato dentre os presentes nos quadros

⁹⁸ LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO. *op. cit.*, p. 17

⁹⁹ NICOLAU, Jairo. *op. cit.*,

¹⁰⁰ SHUGART, Matthew & CAREY, John. 1992. *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press, 1992. apud MARENCO, *op. cit.*,

de cada partido, cria-se assim uma lista de candidatos mais votados em cada agremiação; concomitantemente a essa contagem pessoal é contabilizada a votação no partido de cada candidato, bem como daqueles que escolheram votar apenas na legenda. Sendo assim, somente recebe o direito de ocupar cada cadeira na casa legislativa o partido ou coligação que tenha atingido um determinado quociente eleitoral¹⁰¹.

Tal sistema é uma peculiaridade do sistema eleitoral brasileiro, tanto que, dentre as democracias do mundo, somente é encontrado na Finlândia.

O problema encontrado nesse tipo de votação é que incentiva a adoção de estratégias para o reforço da reputação pessoal de cada candidato, ocasionado, em contrapartida, o enfraquecimento dos partidos.¹⁰²

Ora, tal sistema desestimula que o partido funcione como uma unidade, no sentido que estabelece uma certa competição intra-partidária¹⁰³, conforme explica Nelson JOBIM em depoimento concedido a Comissão Temporária Interna do Senado encarregada de estudar a reforma político partidária:

Observem bem esse dado importante do nosso sistema eleitoral que introduz uma distorção enorme. Na verdade, como os eleitos do partido são os mais votados do partido, a disputa eleitoral é dentro do partido e não fora dele. A experiência que se vê é de que, no caso específico de candidaturas, o nosso inimigo eleitoral não é o candidato do outro partido, mas o candidato do nosso partido, porque é com ele que disputamos votos, já que precisamos ter mais votos que o outro.

Lembro-me que no meu Estado, dando um exemplo concreto, na minha cidade de Santa Maria, eu disputava em Santiago do Boqueirão, uma cidade próxima da grande Santa Maria. Tínhamos, então, três candidatos pelo PMDB, quais sejam, o Deputado Ibsen Pinheiro, o Deputado Antônio Britto e o Deputado Nelson Jobim. As lutas e as disputas eram entre nós três. Os nossos apoiantes locais, ou seja, aquele grupo de pessoas que faz a campanha eleitoral do candidato eleitoral no local brigava com a outra e não com o candidato do outro partido. O candidato do outro partido era amigo de todo mundo. Por quê? Porque não havia disputa.

A disputa, portanto, é dentro do partido, pois precisamos ter mais votos que o outro candidato do nosso próprio partido, não importando os votos que tenha o candidato do outro partido. Isso fazia com que - e é importante ter presente isso - os candidatos a Deputado Federal, quando examinavam a realidade local, faziam, às vezes, dobradinhas informais com candidatos do outro partido para Deputado Estadual. E, na maioria das vezes, ocultavam a legenda do partido, colocando-a escondida de tal forma que a cola usada para se colar a propaganda no poste ou na

¹⁰¹ Relação entre o número de votos válidos e as vagas em disputa.

¹⁰² MARENCO, *op. cit.*,

¹⁰³ *Id.*

parede fazia com que aquela legenda desaparecesse. Por quê? Porque o voto era uninominal e a disputa se fazia com os candidatos do partido.¹⁰⁴

Essa competição intrapartidária se potencializa devido ao fato que no Brasil existem muitos candidatos concorrendo pela mesma sigla. Por exemplo, na votação para Deputado Federal, pode-se apresentar 1,5 vezes o número de cadeiras, e em caso de coligação com três partidos o triplo desse total. Por conseguinte, uma coligação de três partidos no estado de São Paulo poderia apresentar 315 candidatos a Deputado Federal. Na maioria dos países, os partidos apresentam apenas um candidato por cadeira.¹⁰⁵

Por isso, o personalismo nas campanhas é incrivelmente fortalecido, haja vista o prestígio dentro da agremiação de receber uma votação massiva.¹⁰⁶

Além disso, a tendência diante da alta competição intra-partidária é a diminuição do controle dos dirigentes. Logo, um partido com uma direção sem autoridade sobre os seus membros é um partido sem força. Tanto que em seus estudos, SHUGART e CAREY, identificaram o sistema democrático brasileiro como o sistema em que se tem menos elementos que oportunizem controle para a liderança partidária.

Na Finlândia, o país que há mais tempo adota a lista aberta, a infidelidade partidária não é tão acentuada como no Brasil. As razões são históricas, pois quando se adotou tal regra o sistema partidário já estava institucionalizado. Dessa forma, reduziu-se os custos políticos para a transgressão de identidades e disciplinas partidárias.¹⁰⁷

Conclui-se, então, que os principais fatores causadores da infidelidade partidária são a ausência da consolidação dos partidos como instituições representativas, bem como a adoção da lista aberta como sistema de votação.

Acerca da ausência da consolidação histórica dos partidos, temos que isso ocorre em virtude da carência, desde a primeira república, de uma continuidade no

¹⁰⁴ MACHADO, Sen. Sergio. *Relatório Final da Comissão Temporária Interna do Senado Federal para a Reforma Política-Partidária*, 1998, Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/relatorios/CEsp/RefPol/relat.htm>. Acesso em 17/09/2005.

¹⁰⁵ REINER, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ MARENCO, André. *op. cit.*, apud MAINWARING, Scott. *Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada*. São Paulo, *Novos Estudos Cebrap*, 29, março 1991p.?

tempo da construção dos partidos e também pelo fato de não existir agremiações que tenham emergido da sociedade.

Quanto ao sistema de lista aberta, a sua adoção trouxe ao sistema político pátrio sérios problemas, fomentando principalmente o personalismo dos candidatos no processo eleitoral.

Para além de uma rejeição genérica de tal fenômeno, é interessante apresentar duas conseqüências institucionais relevantes, produzidas pelas mudanças de partido durante o mandato parlamentar.

A primeira está relacionada com o sistema de votos em lista aberta. Quando um representante muda de partido, ele altera a correspondência entre o voto concedido ao seu partido de origem e as cadeiras na câmara.¹⁰⁸

Como já se expôs, o sistema de lista aberta atribui as cadeiras de acordo com número de votos que cada partido recebeu. Acontece que a maioria dos políticos não obtém a quantidade suficiente de votos nominais em número igual ou superior ao quociente eleitoral, portanto conseguem ter acesso aos postos públicos graças aos votos que o seu partido recebeu. Por isso, mesmo que acredite que a obtenção de uma vaga em determinada casa legislativa é em virtude de sua reputação pessoal, a sua eleição somente ocorreu em razão do desempenho do seu partido.

Não bastasse a própria infidelidade com o partido que o elegeu, não é essa a pior conseqüência trazida ao sistema político. Como cada voto atribuído pelos eleitores distribui o poder em dois planos: escolhendo o candidato de sua preferência e determinando o tamanho de cada bancada nas Câmaras Legislativas, quando o parlamentar mudar de partido, há uma redistribuição dos poderes políticos de cada entidade representativa.

É por isso que a infidelidade partidária é mais do que um ato prejudicial ao sistema partidário, deve ser considerada um fenômeno danoso ao sistema representativo e, por conseguinte, à própria democracia. Afinal, apesar de existir poucas pessoas que votam considerando o partido político, não se deve utilizar isso como desculpa para se dar liberdade de migração partidária ao representante, a qual não foi concedida expressamente pela sociedade.

¹⁰⁸ MARENCO. *op. cit.*,

Além disso, devido ao fato, já analisado, que a migração acontece, em muitos casos, no sentido de se posicionar dentro dos partidos que dão sustentação ao governo, perde-se uma das principais funções do Legislativo, exercer ações de monitoramento e controle sobre agências governamentais.

O segundo fenômeno relacionado à troca de legendas é a dificuldade de se definir para o eleitor as reputações de cada partido. Tal motivo é o que leva os eleitores a desconsiderarem as agremiações dos candidatos na hora de votar.

Ora, realmente é difícil no sistema brasileiro estabelecer as diferenças entre cada legenda. Além da enorme quantidade de partidos, são normais as coligações que dificultam ainda mais ao eleitor determinar quais são as linhas programáticas de cada agremiação.

Além dessas dificuldades relatadas, o que acontece é que, depois de algumas eleições, quando o eleitor já está começando a estabelecer uma relação entre candidato e legenda, o candidato muda de legenda. O resultado é que, conforme leciona André MARENCO, “ao mudar de partido, o representante introduz custo adicional para a geração de afinidades partidárias, uma vez que torna mais improvável a conversão de sua reputação pessoal em reputação partidária”¹⁰⁹.

Como se expôs, a infidelidade partidária tem profundos efeitos institucionais, que causam sérias distorções na democracia do nosso país. Afinal, a migração partidária, confunde o eleitor, deslegitima o seu voto e, por fim, prejudica todo o sistema político.

É preciso então pensar em uma forma de superar a cultura da infidelidade partidária. Nesse sentido, há no Brasil um movimento forte da sociedade, mídia e de parte da classe política requerendo a implementação da reforma política, ao qual adentramos na análise.

7.A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A REFORMA POLÍTICA

Não entrando no mérito quanto ao teor dos seus conteúdos, nos últimos anos o Brasil tem passado por uma série de reformas com a intenção de adequar a legislação a novas realidades. Nesse sentido foram realizadas as reformas

¹⁰⁹ *Id.*

administrativa, tributária e previdenciária. Há também aquelas que ainda precisam ser realizadas como a sindical, a trabalhista e a política.

Entre todas as reformas, a política é a que foi, durante os últimos anos, concedida menos prioridade dentro dos governos, muito provavelmente devido ao imenso desgaste político para se implementar mudanças no sistema político-eleitoral. Todavia, ela é sem dúvida, a mais importante mudança que se pode realizar dentro da legislação pátria, isso porque para que o país possa crescer, dividir as riquezas e se desenvolver é necessário antes de tudo ter um sistema político efetivamente representativo. Neste sentido, o depoimento do ex-Vice-Presidente da República Marco Maciel à Comissão Temporária Interna do Senado Federal para a Reforma Política-Partidária demonstra a importância da reforma política, *verbis ad verbum*:

Srs. Senadores, as reformas políticas, convém assinalar, não se conflitam com as econômicas, na medida que têm meridianos diferentes. Na realidade, complementam-se, e, como espero demonstrar, sem elas, o País corre o risco de viver em função de dois eixos desequilibrados e até, por que não dizer, antagônicos: uma economia moderna e competitiva e um sistema político antiquado e incapaz de responder às demandas sociais por eficiência e racionalidade”¹¹⁰.

É coerente o posicionamento do ex-Vice-Presidente da República, no sentido de que não se pode pensar em mudanças econômicas sem mudanças políticas-eleitorais. Pode-se, no entanto, ir além, pois não se deve discorrer sobre nenhuma mudança, coadunada com os anseios da sociedade, sem uma democracia aperfeiçoada por uma reforma política.

A reforma política sempre foi uma constante em nosso país, já ocorrida em diversos momentos desde a redemocratização em 1946, implementando várias modificações em nossa legislação.¹¹¹

Na América do Sul, essas reformas se tornam constantes quando do fim dos regimes militares, haja vista que exerceram a função de “readaptar” os sistemas políticos às novas realidades. No entanto, serviram também no decorrer da história como luta de partidos políticos para conseguir vantagens e obter desvantagens aos

¹¹⁰ MACHADO, Sen. Sergio. Relatório ... *op. cit.*.

¹¹¹ FLEISHER, David. Reforma Política no Brasil: uma história sem fim. In Revista do Curso de Direito. V. 5, n. 1 janeiro/junho 2004, Brasília, p. 9.

seus adversários.¹¹² Ora, esse é um dos sérios problemas da reforma política, ela incide sobre os políticos, portanto acaba sendo uma reforma de difícil realização, em virtude principalmente, de envolver diretamente os interesses dessa classe. Interesses que se conflitam, pois cada partido e candidato pode ser beneficiado ou prejudicado pelas propostas da reforma, dependendo qual a sua situação dentro do contexto político-partidário.

No entanto, apesar dessas dificuldades, a reforma política vem cada vez mais mostrando-se necessária principalmente diante dos escândalos que vem abalando o terceiro ano do mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na qual há sérias denúncias como a do pagamento de “mesadas” a parlamentares que votam com o governo e da existência de dinheiro não declarado em sua campanha eleitoral.

Quanto à fidelidade partidária, a situação é ainda mais constrangedora, pois é flagrante a sua ausência. Conforme já exposto, os parlamentares trocam de partido de acordo com interesses exclusivamente pessoais, ligados a construção de sua carreira política.

A reforma política já vem sendo discutida desde 1995 no Congresso Nacional, mais especificamente dentro da Comissão Temporária Interna do Senado Federal, que durou de 1995 a 1998.¹¹³ Além disso, existem inúmeros Projetos de Lei e propostas de Emenda Constitucional sobre o tema.

Nas discussões acerca da reforma política são colocados em pauta vários temas, quais sejam: o sistema eleitoral, a proibição de coligações nas eleições proporcionais, o desempenho eleitoral para conceito de partido nacional, os prazos de domicílio eleitoral e filiação partidária para o registros de candidatos, a duração do mandato dos senadores, as datas de posse e segundo turno, o voto facultativo, a divulgação de pesquisas eleitorais, a imunidade parlamentar, o número mínimo e máximo de vereadores, os suplentes de senadores, o financiamento de campanhas, e o tema aqui em análise a fidelidade partidária.¹¹⁴

A fidelidade partidária discutida na reforma política sempre está ligada à proposta de Emendas Constitucionais que estabeleçam uma punição ao parlamentar

¹¹² FLEISHER, David. *op. Cit.*, p. 10.

¹¹³ MACHADO, Sérgio. A reforma das reformas. In *Cidadania e Justiça*. ano 5, nº 10, 1º semestre de 2001, p. 21.

¹¹⁴ MACHADO, Sen Sérgio. Relatório ... *op. cit.*.

que troca de partido.¹¹⁵ A grande maioria das propostas, incluindo a resultante da Comissão Temporária da Reforma Política, propõe a perda do mandato como punição ao membro do poder legislativo que troca de partido.

¹¹⁵ Propostas de punição aos parlamentares que trocam de partidos. (MACHADO, Sen Sérgio. Relatório ... op. cit.)

| PROJETO | AUTOR | POSIÇÃO DO PARLAMENTAR |
|----------------|----------------------|---|
| PEC. 041/96 | Sen. José Serra | Toma INELEGÍVEIS durante 2 anos os que se desfilarem voluntariamente do partido político. Exceção: fusão ou incorporação do partido ou para participar, como criador, de um novo partido |
| PEC. 050/96 | Sen. Pedro Simon | Propõe perda de mandato para deputado ou senador que se desfilou do partido pelo qual se elegeu. Dá um prazo para mudança de partido, antes do dispositivo entrar em vigor. |
| PEC. 137/95 | Dep. Hélio Rosas | Propõe perda de mandato para senadores, deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores que se opuserem aos princípios fundamentais do estatuto partidário, por atitude ou pelo voto, ou deixarem o partido pelo qual se elegeram, salvo se para constituir novo partido como fundador. OBS.: a perda de mandato será decretada pela Justiça Eleitoral. |
| PEC. 090/95 | Dep. Paulo Gouveia | Propõe perda de mandato para dep. federal, senador, dep. estadual, vereador, presidente e vice, governador e vice ou prefeito e vice que deixar o partido pelo qual foi eleito, salvo se para fundar novo partido <u>desde que</u> tenha cumprido metade do seu mandato. |
| PEC. 060/95 | Dep. Sílvio Torres | Propõe perda de mandato o deputado ou senador que se filiar a partido distinto daquele pelo qual foi eleito. |
| PEC. 051/95 | Dep. Murilo Pinheiro | Propõe perda de mandato para deputado ou senador que mudar de partido antes de completar pelo menos a metade do seu mandato. |
| PEC. 042/95 | Dep. Rita Camata | Propõe perda de mandato para deputado ou senador que voluntariamente se desfilou do partido pelo qual foi eleito. |
| PEC. 085/95 | Dep. Adylson Motta | Propõe perda de mandato para deputado ou senador que se filiar a partido diverso daquele pelo qual foi eleito |
| PEC. 166/95 | Dep. Mendonça Filho | Toma INELEGÍVEIS durante 2 anos os detentores de mandato eletivo que se desfilarem voluntariamente do partido político, salvo nos casos de fusão, incorporação ou extinção. |

Certamente a proposta da perda de mandato por troca de partido é coerente com o nosso sistema eleitoral, afinal, como adotamos o sistema proporcional, não se pode aceitar que um voto dado ao partido de determinado candidato seja perdido quando esse parlamentar mudar de legenda. Isso porque, é graças ao partido que a maioria dos parlamentares se elege.

A título de exemplo, na eleição de 1994, dos 513 deputados federais eleitos, só 13 conquistaram o mandato com os seus próprios votos. Em 1998 esse número subiu para 28 deputados.¹¹⁶

No entanto, apesar de concordarmos com a perda de mandato pela troca de partido, não se pode aquiescer que, dessa forma teremos, automaticamente, a fidelidade partidária no sistema político do nosso país. Como já foi tratada aqui, a fidelidade “é um sentimento de devoção voluntária, prática e completa de uma pessoa a uma causa”¹¹⁷. Ora, tal sentimento não pode ser trazido ao sistema político simplesmente através de uma proibição. Deve-se lembrar que a infidelidade existe não somente pela ausência de uma lei rígida que proíba a troca de legendas, mas sim por causa da existência de partidos não institucionalizados, fracos e sem representação que fazem com que não haja custos políticos para a carreira do representante quando ocorre a migração partidária. Isso quer dizer que a fragilidade dos partidos no sistema político faz com que o eleitor não prejudique a avaliação do representante quando este muda de legenda.

A ausência de uma inibição mais severa como a perda de mandato não é a causa de infidelidade partidária, pois em países como a Alemanha, onde não existe a perda de mandato pela troca de partidos, a migração partidária não ocorre em tamanha quantidade quanto em nosso país.

Acreditar que simplesmente legislar no sentido de proibir a migração partidária podem criar sentimentos como o de lealdade é um erro. A disposição da perda do mandato para representantes infiéis ao seu partido somente pode ser

PEC. 283/95 Dep. Telmo Kirst

Propõe perda de mandato para senador, deputado federal, deputado estadual e vereador que deixar o partido pelo qual foi eleito antes de completar pelo menos dois terços do seu mandato.

¹¹⁶ MACHADO, A reforma... *op. cit.*, p. 24-25.

¹¹⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. *op. cit.*, p. 583.

considerada um ato de disciplina e não uma atitude legislativa fomentadora de uma cultura política.

Além disso, a fidelidade partidária não pode ser vista como um fim em si mesmo, pois apesar de ser uma atitude de respeito à vontade do eleitor que vota em determinada legenda, deve ser também vista como instrumento de valorização dos partidos políticos e na diminuição do personalismo existente na política nacional.

Assim sendo, ao contrário do senso comum, a melhor forma de se “combater” a infidelidade partidária é através da valorização de instrumentos legais que privilegiem o partido e não o parlamentar. Somente assim teremos uma reforma de consciência na política brasileira, da qual resultará em partidos fortes, com programas de governo e facilmente identificáveis pelos eleitores.

Diante do exposto, devemos analisar a principal mudança trazida pela reforma política que irá fortalecer os partidos e conseqüentemente fomentar a lealdade a tais entidades representativas: a alteração do sistema proporcional com a substituição da lista aberta pela lista fechada.

No entanto, antes de analisarmos a sua utilização no sistema brasileiro, é necessário entendê-lo.

O sistema de lista fechada pode ser dividido em dois subtipos: as listas fechadas bloqueadas e as não bloqueadas. No sistema de lista fechada bloqueada o eleitor vota apenas na legenda. É o partido que estabelece para quem esse voto vai ser direcionado através de uma lista ordenada hierarquicamente, feita previamente às eleições. Os candidatos são eleitos de acordo com a ordem precisamente estabelecida, em números correspondentes à cota proporcional partidária. Já no sistema de lista fechada e não bloqueada, apresenta-se uma variação neste procedimento, podendo o eleitor apresentar votos para os candidatos, a ponto de, conforme os votos recebidos, reordená-los na lista final.¹¹⁸

No Brasil vários projetos de lei defendem, um modelo duplo: a adoção das listas fechadas bloqueadas e a utilização do sistema distrital.¹¹⁹ Inclusive a

¹¹⁸ MARENCO, André. *op. cit.*

¹¹⁹ Propostas favoráveis ao Sistema Distrital Misto. (MACHADO, Sen Sérgio. Relatório ... *op. cit.*)

| PROJETO | AUTOR | POSIÇÃO DO PARLAMENTAR |
|----------------|--------------|-------------------------------|
|----------------|--------------|-------------------------------|

Comissão Temporária Interna do Senado Federal para a Reforma Política propôs Emenda Constitucional nesse sentido.

Sendo assim, na proposta da Comissão o eleitor terá direito a dois votos desvinculados: o primeiro, será dado ao candidato da sua circunscrição distrital e, o segundo, na legenda partidária de sua preferência.¹²⁰

É exatamente este segundo voto que servirá para o cálculo do coeficiente partidário. Caberá à Convenção Regional, mediante votação secreta, escolher os integrantes da lista partidária, sendo a ordem de precedência definida pelo resultado do escrutínio.¹²¹

Sobre o voto no sistema distrital o país é dividido em circunscrições eleitorais menores a fim de que sejam escolhidos os candidatos conhecidos dos eleitores através do modo majoritário. Há nesse modelo um enfoque no personalismo do candidato. Isso porque, o eleitor tem que votar nos candidatos de seu distrito.

No entanto, esse sistema não é prejudicial a cultura da fidelidade partidária, uma vez que, por ser a eleição majoritária, não há competição intrapartidária, em virtude de cada partido lançar um candidato em cada distrito.

| | | |
|-------------|------------------------------|---|
| PEC. 043/96 | Sen. José Serra | Favorável ao Sistema Eleitoral Misto, na forma que preceitua, para Deputados Federais |
| PL 004/95 | Dep. Adylson Motta | Favorável ao Sistema Distrital Misto, majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para Dep. Federais e Estaduais |
| PEC. 010/95 | Dep. Adhemar de Barros Filho | Favorável ao Sistema Distrital Misto majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para Dep. Federais. |
| PEC. 181/95 | Dep. Paulo Gouvêa | Favorável ao Sistema Eleitoral Misto, distrital majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para Dep. Federais e Estaduais |
| PEC. 168/95 | Dep. Mendonça Filho | Favorável ao Sistema Eleitoral Misto, distrital majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para Dep. Federais. |
| PEC. 289/95 | Dep. Osvaldo Reis | Favorável ao Sistema Eleitoral Misto, distrital majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para Dep. Federais e Estaduais, Senadores, Prefeitos e vice-prefeitos e Vereadores. |

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ *Id.*

Além disso, há uma valorização das lideranças locais que são mais facilmente identificáveis pelos seus eleitores.

Já o sistema de lista fechada, caso seja adotado, será o principal fator responsável pelo fortalecimento dos partidos e pelo ressurgimento da fidelidade partidária como cultura política.

Conforme já analisamos, o sistema de lista aberta teve como consequência o fortalecimento dos candidatos em detrimento dos partidos, principalmente em razão de se focar no parlamentar, combinado com o fato de tal sistema criar uma disputa intrapartidária, não permitindo que os partidos se organizem devidamente.

A lista fechada seria um contraponto aos problemas trazidos pelo sistema de lista aberta, pois o sistema eleitoral não se focaria mais nos candidatos e sim nos partidos, uma vez que o voto é dado na legenda.

Sendo assim, os partidos teriam que se articular para criar programas consistentes, pois seriam esses programas que trariam o diferencial, estabelecendo um critério objetivo ao eleitor para saber em que legenda votar. Isso porque, se no modelo que vivemos hoje, não há uma construção de propostas programáticas por parte dos partidos é porque não há necessidade, haja vista que na campanha eleitoral, não há interesse para a classe política em veicular nas propagandas esse tipo de conteúdo. É mais benéfico o candidato centrar a sua campanha na sua própria pessoa, capacidade e feitos, do que expor o programa partidário, pois como já colocado, o grande adversário na disputa eleitoral pode ser alguém do próprio partido.

Além disso, com a adoção da lista fechada, os partidos ganhariam coesão, já que todos os seus componentes, depois de formada a lista, têm como único objetivo promover a sua legenda e não a si próprios.

Por fim, seria valorizada a atividade intrapartidária, fortalecendo ainda mais essas organizações, haja vista que será preciso escolher quem irá compor as listas partidárias nas convenções regionais.

Por outro lado, deve-se pontuar também que a adoção da lista fechada pode resultar, como aconteceu na Venezuela, na concentração de poder nas elites partidárias, uma vez que esses grupos, encontrados em cada partido, poderiam, de acordo com os seus próprios interesses, determinar quem comporia de tais listas. A solução para esse grave problema é a regulação do processo da escolha dos nomes

que irão compor a lista, por exemplo, a partir da legitimação das convenções regionais como espaço democrático na criação das listas de cada partido.¹²²

Feita essa ressalva, fica claro como a lista fechada é a atitude legislativa mais benéfica para fomentar a cultura da fidelidade partidária e, por conseguinte, tornar internamente os partidos políticos um espaço de atuação política coordenada, uma vez que cabe a eles nesse sistema formar suas próprias listas de candidatos. Com partidos políticos mais fortes, tendo em vista a função dessas agremiações, o resultado é uma democracia representativa verdadeiramente interada aos anseios populares.

Sobre o sistema distrital, apesar de não ser um elemento no sistema eleitoral que irá contribuir para resgatar o partido político, aponta-se para a possível correção dos extremos trazidos pela lista fechada. Afinal, é necessário que haja uma identificação com os partidos, mas também que exista uma identidade do eleitor com o representante. Isso porque, deve existir um equilíbrio entre representante e partido para que nenhum desses dois elementos tenha supremacia sobre o outro. É por isso que a adoção de um sistema duplo, com dois votos conforme é utilizado no sistema Alemão, parece ser a melhor contribuição para a aperfeiçoar a democracia brasileira.¹²³

¹²² BARRETO, Leonardo. Reforma Política: *O risco da adoção das listas fechadas*. O exemplo da Venezuela. In Revista do Curso de Direito. V. 4, jul./dez., Brasília, 2003, p.84.

¹²³ CINTRA, Antonio Octávio. *O Sistema eleitoral Alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Disponível em: http://64.233.187.104/search?q=cache:yGtQalzXAu4J:www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/007234.pdf+%22o+sistema+eleitoral+alem%C3%A3o+como%22&hl=pt-BR&lr=lang_pt. Acesso em 24/09/2005.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o presente trabalho ter sido realizado com a intenção de se buscar respostas diante da constante crise que acomete o sistema partidário brasileiro, seria muita pretensão tirar asserções conclusivas ao estudo, antes de tudo passa a se expor alguns indicativos relacionados aos resultados do trabalho.

1) As democracias contemporâneas não podem ser entendidas como sistemas plenamente desenvolvidos que garantem aos seus povos ampla participação e legitimidade nas decisões governamentais. Sempre há dentro do sistema democrático elementos que prejudicam ou cooperam para o seu funcionamento como o sistema eleitoral e o próprio sistema político-partidário.

2) O partido político deve ser pensado como instrumento a serviço da democracia representativa. Tal instrumento serve para intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades dos representados. Todavia, para que essa agremiação assim funcione é necessário que ela contenha em sua estrutura alguns elementos essenciais para que atue de maneira organizada, democrática, transparente quanto à arrecadação dos seus recursos e, principalmente, que se desenvolva numa relação de fidelidade partidária com os seus membros.

3) A instituição da fidelidade partidária, dentro do sistema partidário, contribui para aperfeiçoar a representatividade e, por conseguinte, desenvolver o sistema democrático. No entanto, deve-se sempre analisar a fidelidade partidária em função do fortalecimento dos partidos e também como elemento indispensável do sistema eleitoral. Partidos fortes não vivem sem fidelidade partidária e a fidelidade partidária requer partidos fortes. Sobre o sistema eleitoral é necessário entender que a fidelidade partidária nada mais é que a tradução do voto do eleitor que escolheu não somente determinado candidato, mas também o seu partido.

4) Acerca da teoria geral da fidelidade partidária, refere-se à determinação das seguintes atitudes concretas de desrespeito a tal instituto: a do representante não permanecer no partido em que foi eleito; de não obedecer as suas diretrizes; de

apoiar os candidatos de outra legenda; e de se filiar concomitantemente a dois partidos. Sendo assim, é necessário pontuar que a fidelidade partidária somente pode ser verificada em relação às diretrizes partidárias, tendo em vista que o programa do partido constitui elemento de difícil determinação.

5) As diretrizes partidárias, importantes instrumentos dos partidos para a implementação do seu programa, devem ser sempre utilizadas dentro de certos limites, para que não ocorra a chamada ditadura dos partidos. Os limites das diretrizes são pautados, de um lado, pela não aceitação de elementos que agridam os direitos fundamentais do parlamentar, especialmente no que se refere à liberdade de consciência; por outro, pela submissão do parlamentar ao que está colocado no programa do partido. Além disso, a diretriz só pode ser obedecida se cumprir com determinadas formalidades como, por exemplo, ser emanada por órgão de direção partidária.

6) A motivação principal, por parte dos parlamentares, para a troca de partidos reside no fato que estes buscam outras legendas impulsionados por interesses pessoais, como, por exemplo, motivados pelo acesso a cargos dentro do Poder Legislativo e se colocar na situação ou na oposição ao governo. Em que pese o representante sempre buscar manter a continuidade de sua carreira política, aproveitando as oportunidades em cada partido, o principal facilitador das migrações partidárias é a ausência de custos políticos junto à opinião pública, uma vez que há no Brasil uma tradição em não se levar em conta o partido na hora de votar.

7) A primeira causa da infidelidade partidária se encontra na própria história dos partidos no Brasil, ocorrendo em razão da falta de continuidade de tais agremiações, para que essas possam se firmar como entidades representativas, bem como em razão dos partidos não terem sido criados no seio da sociedade, sempre vinculando a sua gênese a fatores políticos. A segunda causa da excessiva migração partidária repousa no sistema eleitoral, cuja adoção da lista aberta para se determinar à ocupação dos cargos do legislativo criou uma cultura política nociva ao país. Essa cultura valoriza o candidato em detrimento do partido e cria uma disputa

intrapartidária que novamente enfraquece as legendas prejudicando, assim, todo o sistema político.

8) A respeito da reforma política mostra-se cada vez mais evidente a necessidade de sua realização, principalmente diante dos inúmeros casos de corrupção e de crimes eleitorais existentes na política brasileira. Tais acontecimentos certamente ocorrem em função de políticos corruptos, mas também, deve-se lembrar que muitos deles são eleitos em virtude do fraco sistema partidário e do deficiente sistema eleitoral. Contudo, fica claro que para tal reforma é necessário um grande esforço político, haja vista os grandes interesses em jogo.

9) Sobre a proposta da reforma da necessidade da perda de mandato por migração partidária é algo coerente com o próprio sistema eleitoral brasileiro, uma vez que obriga o parlamentar a permanecer no partido pelo qual certamente o auxiliou na obtenção de sua cadeira legislativa, porém é a lista fechada a melhor solução contra a infidelidade partidária, uma vez que valoriza os partidos, evita o personalismo político nas campanhas e impede que haja competição intrapartidária existente no sistema de lista aberta. Porém, apesar da contribuição para uma nova cultura de partidos trazida pelo sistema de lista aberta, parece mais adequado, assim como no sistema eleitoral Alemão, a adoção concomitante do sistema distrital, haja vista que tal sistema equilibraria o eventual excesso de centralização nos partidos políticos, fazendo com que os candidatos também sejam prestigiados como representantes de suas localidades.

10) É constante a forte crítica da sociedade voltada aos políticos que, por um lado exercem os seus mandatos motivados por interesses alheios a grande parte da sociedade, e por outro sempre estão envolvidos com fisiologismos, trocas de favores e má gestão da coisa pública. Tal visão acaba gerando uma sensação de descrença na classe política, combinado com um certo "rótulo", no qual o representante é previamente sempre má intencionado. No entanto, esse sentimento impregnado na cultura nacional esconde o fato que o sistema eleitoral e partidário é o grande cooperador para esse descaso com a democracia representativa. Com campanhas caras e "patrocinadas" pelo capital privado que esconde muitas vezes interesses

obscuros, sistema eleitoral privilegiador dos candidatos aos partidos e sistema partidário subserviente aos interesses de uma elite política; não se pode crer que existam verdadeiros representantes em nosso país. A solução sugerida contra essa situação recai ao leitor desse trabalho, pois quando cada pessoa toma consciência das mudanças necessárias em nosso país é que se realiza o primeiro passo para efetuar-las.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, Leonardo. *Reforma Política: O risco da adoção das listas fechadas. O exemplo da Venezuela*. In Revista do Curso de Direito. V. 4, jul./dez., Brasília, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro e GRANDA MARTINS, Ives. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988/89.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo: *Ciencia Política*. 10º ed., São Paulo: Ed. Malheiros, 1995.

CARDOZO, José Carlos. *A Fidelidade Partidária*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997.

CINTRA, Antonio Octávio. *O Sistema eleitoral Alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Disponível em: . Acesso em 24/09/2005.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária*. Curitiba: Juruá, 1998.

CRETELLA JÚNIOR, José Cretella. *Comentários a Constituição de 1988*, v.2, Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 583.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1970.

EXPULSA do PT, Heloísa Helena diz que "não chora mais". Folha on line. São Paulo em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56449.shtml>. Acesso em: 13 agosto. 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3º ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

HIRST, Paul Q. *A Democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar. 1992.

KNOERR, Fernando Gustavo: *Fidelidade Partidária: o controle ético no exercício do mandato*. Curitiba, 2002, Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e Utopia: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola, 1989, p. 20.

_____; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 117.

MACHADO, Sen. Sérgio. *Relatório Final da Comissão Temporária Interna do Senado Federal para a Reforma Política-Partidária*. Brasília : Senado Federal, 1998.

_____. *A reforma das reformas*. In *Cidadania e Justiça*. ano 5, nº 10, 1º semestre de 2001.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel. *Fidelidade Partidária: Um panorama institucional*. In *Revista de Informação Legislativa.*, ano 41, nº 161, Brasília.

MALHEIROS, Arnaldo. *Fidelidade Partidária*. In *Boletim Eleitoral TRE/SP a. XVI, n. 5, jan/mar. 1977.*

MARENCO, André. *Quando trocar de partido pode não ser um bom negócio: migrações na Câmara Federal, 1987-2002*. Disponível em: http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/20050124115411/20050125180246/view?page=pesqui44.htm#E35E6. Acesso em 25/08/2005.

MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: ed. Lumen Júris, 2003.

_____. *Partidos e Sistemas Partidário*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

MORAES, Alexandre de. *Reforma política do Estado e democratização*. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3022>>. Acesso em: 12 jul. 2005.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia. Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PITKIN, Hanna Fenichel. *El Concepto de Representación*. Trád. De Ricardo Montouro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

REINER, Lucio. *Fidelidade Partidária*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

ROCHA, Luiz Alberto G. S.. *Fidelidade Partidária*. Revista Intertemas. Disponível em: <http://www.unitoledo.br/intertemas/vol6/artigos.asp>. Acesso em: 14 de agosto de 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social e Discurso Sobre a Economia Política*, São Paulo: Hemus, 1981.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revistada: Volume I – O debate Contemporâneo*. São Paulo: ed. Ática, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22º ed., São Paulo: Malheiro, 2002.

SILVA, Daniela Romanelli da. *Democracia e Direitos Políticos*. Campinas: Editor-Autor, 2005.

SOARES, Marcos Antônio Striquer Soares. *O Princípio da Representação Popular e o Controle Jurídico sobre os Atos do Eleito*. In *Revista dos Tribunais Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, a. 5, n. 21, out/dez. 1997.

ANEXO I

Conforme colocado na introdução, um dos principais motivações desse trabalho foi o núcleo de extensão do Projeto SAJUP chamado Voto Certo. Segue aqui o planejamento para registrar as intenções e realizações de tal iniciativa:

PROJETO VOTO CERTO: USANDO O VOTO PARA MUDAR A REALIDADE

Situação Problema:

Itaperuçu é um Município que “nasceu prematuramente”, sem nenhuma infra-estrutura e com muitos desafios sociais. Tem um dos mais baixos IDH do Estado (0,675), índice que está abaixo da média nacional (0,757) e muito abaixo do índice de Curitiba (0,856), que fica a apenas 26km de distância e é considerada uma cidade com “alto desenvolvimento humano”.

Faz parte do dia a dia da população de Itaperuçu, tanto urbana como rural, o desemprego, a fome, a falta de moradia digna, a criminalidade, o alcoolismo, o lixo nas ruas, a falta de assistência médica.

Aproveitando-se dessa situação os políticos estabelecem com parte da população uma relação clientelista, fazendo com que o voto seja um produto de troca e criando um ciclo onde nos anos de eleição sempre se espera a “caridade” dos políticos (que vão de distribuição de cestas básicas a ajudas com mudanças) que em contrapartida recebem votos da população. Acabando esse período, volta-se a antiga situação, necessitando haver mais uma eleição para poder obter alguma vantagem do seu voto. Além disso, cultiva-se uma apatia e falta de esperança em relação às eleições demonstradas pela ausência de atitudes reivindicatórias e fiscalizatórias, por parte dos cidadãos.

Objetivos

Geral:

- **Promover a cidadania, mostrando que o voto deve ser feito com consciência e que ele não termina na urna, sendo direito e dever de todos fiscalizar os candidatos eleitos.**

Específicos:

- Mostrar a importância da democracia participativa;
- Discutir a necessidade de ter critérios na hora de votar;
- Mostrar que comunidade pode mudar a sua realidade através do voto e da participação;

- Mostrar quais são as atribuições de um Prefeito, Vereador; partido político etc. Enfatizar a importância não só do Poder Executivo, mas também do Legislativo.

Público Alvo:

- Alunos a partir de 16 anos (Escolas).
- Ouvintes da rádio comunitária de Itaperuçu e outras rádios (2 programas, vinhetas).
- Oficina para comunitários.

Plano de Implementação:

O Projeto será executado em quatro etapas:

ETAPA 1: ESTABELECENDO PARCERIAS. (14/04 À 28/04)

Os participantes do SAJUP irão se dividir em grupos para entrar em contato com vários movimentos sociais ligados a causa, mostrando o projeto e convidando-os a participar e/ou contribuir com o projeto. Exemplo: parceria com ONG para contribuir com conteúdo para as cartilhas. Também entraremos em contato com professores da Universidade mostrando o projeto, pedindo sugestões e supervisão na preparação do material e das oficinas. Por fim estabeleceremos parceria na comunidade, com escolas, o Monte Horebe (ONG de Itaperuçu com a qual já desenvolvemos parceria) e a rádio (núcleo do SAJUP).

ETAPA 2: ESTUDANDO E NOS PREPARANDO. (05/05 À 30/05)

Com os contatos/parcerias e a supervisão dos professores, iremos nos dividir novamente para preparar a cartilha e as oficinas.

ETAPA 3: ATUANDO. (04/08 A 29/09) As data das oficinas e do programa de rádio serão decididas durante o projeto e com base no contato com a comunidade.

Apresentando as oficinas, o programa de rádio e distribuindo as cartilhas. Filmando e registrando cada evento.

ETAPA 4: AVALIANDO . Ao final do projeto mas também ao longo da sua execução

Avaliaremos o projeto colocando os seus pontos positivos e negativos, para que possamos nos aperfeiçoar em projetos futuros.

Equipe Responsável pela Implementação do Projeto:

- Alunos integrantes do SAJUP e parceria concebidas no decorrer do projeto.

Resultados Esperados:

Despertar o interesse das pessoas por essa eleição municipal, mostrando a importância do voto consciente e a possibilidade de a partir dele mudar a sua realidade.

Contato

Guilherme G. Ferreira

e-mail: gguimaraesf@yahoo.com.br

Telefone: 9138-1722

ANEXO II

Propostas de Emendas Constitucionais sobre a perda de mandato por troca partidária e, respectivamente, acerca da mudança no sistema eleitoral para o sistema misto com a adoção da lista fechada e o sistema distrital, ambas propostas aprovadas na Comissão Temporária Interna do Senado encarregada de estudar a reforma político partidária:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1998

Dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses do ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária, e do meio como se efetivará a sanção.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º São acrescentados os seguintes § § 5º a 7º no art. 17 da Constituição Federal:

"Art.17.....

§ 5º Perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político.

§ 6º Poderá, ainda, perder o mandato o membro do Poder Legislativo ou o chefe do Poder Executivo que, na forma da lei e do estatuto do partido, cometer violação grave da disciplina partidária, caracterizada pela desobediência às decisões aprovadas em convenção, assegurada ampla defesa.

§ 7º O pedido de decretação de perda do mandato em face do disposto no parágrafo anterior será processado e julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de cargo eletivo federal, e pelo Tribunal Regional Eleitoral, no âmbito de sua jurisdição, quando se tratar de cargos eletivos estaduais e municipais."

Art. 2º O art. 55 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 55.....

VII - que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político.

VIII - que, na forma da lei e do estatuto do partido, cometer violação grave da disciplina partidária, assegurada ampla defesa

§ 3.º Nos casos previstos nos incisos III e IV, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 4.º Nos casos previstos nos incisos V, VII e VIII, recebida a comunicação, respectivamente, do trânsito em julgado da decisão ou da Executiva Nacional do Partido, acompanhada de documento comprobatório, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, no prazo máximo de cinco sessões ordinárias ou extraordinárias.

§ 5.º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda de mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º."

Art. 3º Esta emenda entra em vigor na data da sua publicação.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 1998

Dá nova redação aos arts. 45 e 56 da Constituição Federal, instituindo o sistema eleitoral misto para as eleições para a Câmara dos Deputados, vedando a coligação partidária nas eleições legislativas e dispondo sobre a suplência dos Deputados.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os artigos 45 e 56 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, por sistema eleitoral misto, na forma da lei, observados os seguintes preceitos:

I - a representação de cada Estado e do Distrito Federal será composta cinquenta por cento, ou o número inteiro maior mais próximo, de nomes eleitos em distritos uninominais e completando-se com os nomes constantes de listas partidárias;

II - apurada a eleição, para a qual o eleitor terá dois votos desvinculados, um para o candidato de seu distrito eleitoral e outro para o partido de sua preferência, será calculado o total de lugares destinados a cada partido, com base no princípio da proporcionalidade, considerado apenas o voto no partido;

III - deduzidos do total de lugares destinados a cada partido os representantes eleitos nos distritos, os demais lugares serão preenchidos pelos candidatos eleitos pelas respectivas legendas partidárias;

IV - se o partido eleger nos distritos representantes em número superior ao definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de Deputados; e

V - é vedada a coligação partidária.

§ 1 Ressalvada a hipótese do inciso IV, o número total de Deputados não será superior a quinhentos e treze e a representação por Estado e pelo Distrito Federal será estabelecida por lei complementar, proporcionalmente ao eleitorado, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá dois Deputados, pelo sistema proporcional.

§ 3º A ordem de precedência dos candidatos da lista partidária, a que se refere o inciso I, corresponderá à ordem decrescente dos votos por eles obtidos na Convenção Regional, em escrutínio secreto."

"Art. 56.

§ 1º Nos casos de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença com duração superior a cento e vinte dias, será convocado o suplente.

§ 2º Os suplentes dos Deputados Federais, mesmo os eleitos pelo sistema distrital, serão aqueles constantes das listas partidárias, observada a ordem de precedência.

§ 3º Ocorrendo vaga de Deputado Federal eleito pelo sistema distrital, far-se-á a substituição:

I - faltando sessenta dias, ou mais, para a realização de eleição regular, o substituto para cumprir o restante do mandato do titular será eleito na referida eleição, devendo o suplente assumir a cadeira até a posse do substituto eleito; ou

II - faltando menos de sessenta dias para a realização de eleição regular, o suplente deverá assumir a cadeira até o final do mandato.

§ 4º No caso de vaga de Deputado Federal eleito pelo sistema proporcional, o suplente assumirá até o final do mandato.

§ 5º Na hipótese do inciso I do **caput**, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato."

Art. 2º O sistema eleitoral previsto nesta emenda será adotado a partir da eleição do ano de 2006, inclusive.

Art. 3º O disposto no § 2º do art. 45, com a nova redação dada por esta emenda, tem efeito imediato.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.