

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS
NO ÂMBITO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

CURITIBA

2006

HAICHA KHALIL MUHD

**A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS
NO ÂMBITO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA**

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

Orientadora: Professora Doutora Vera Karam de Chueiri

CURITIBA

2006

INTRODUÇÃO

A análise da representatividade dos partidos políticos na Constituição Federal de 1988 é o centro deste estudo. No regime brasileiro de representação política a preocupação quanto ao sistema partidário é patente, visto que o regime representativo tido como adequado às vicissitudes nacionais é aquele consubstanciado através dos partidos políticos. Assim, se Kelsen estava com a razão ao dizer que somente com ilusão ou com hipocrisia pode-se acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos torna-se de suma importância o exame destes entes políticos e da capacidade de representação política que desempenham.

A assertiva de que a representação política é embasada pelos partidos sofre distorções diante das constantes mudanças seja de legenda seja de posições ideológicas. As atitudes destacadas acima são concebidas como atos de infidelidade partidária.

Na busca por soluções para as migrações partidárias, a reforma política surge, para alguns, com o encargo de construir um sistema partidário ideal. Questiona-se a capacidade instrumental da atividade legislativa na articulação de um sistema partidário capaz de se adequar às necessidades do país. Ressalta-se que o objetivo em qualquer modelo é buscar relação direta entre força dos partidos na representatividade e no eleitorado, enfrentando uma das promessas não cumpridas da democracia: compor igualdade e liberdade.

O trabalho pretende analisar o que motiva os representantes eleitos a trocar de partido pelo qual foi eleito e as conseqüências que decorrem deste comportamento, quer no espaço intrapartidário quer na sua relação com os eleitores. Pretende-se também verificar qual a conseqüência dos atos que infringem a fidelidade partidária, sob a opinião do eleitorado e quais as punições que a proposta de Reforma Política prevê para o ato de infidelidade.

O retorno da concepção liberal da representação, a valorização do processo eleitoral, a valorização dos partidos políticos, do pluripartidarismo, dos parlamentos e a tentativa de conceber estes mecanismos como algo que possa

coexistir harmonicamente com a multiplicidade de interesses e ideologias inerentes à sociedade brasileira.

CAPÍTULO I: DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA DE PARTIDOS

1. DEMOCRACIA E SUAS PERSPECTIVAS.

Nos dias correntes, a palavra democracia domina com tal força a linguagem política deste século, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que se não proclamem democráticos. “No entanto, se buscarmos debaixo desse termo seu real significado, arriscamo-nos à mesma decepção angustiante que varou o coração de Bruto, quando o romano percebeu, no desengano das paixões republicanas, quanto valia a virtude”¹. Mas a democracia, que não é mais que um nome também debaixo dos abusos que a infamaram, nem por isso deixou de ser a potente força condutora dos destinos da sociedade contemporânea, não importa a significação que se lhe empreste.

Quando se fala em democracia, é fundamental precisar de que modelo se cogita, pois ao longo da história vários arquétipos, se seguiram, seja como forma de governo, seja como forma de Estado.

Como regime de governo, o modelo democrático faz referência ao modo pelo qual o indivíduo exerce o poder político. Nessa linha, o governo pode ser entendido como o exercício institucionalizado do poder.

Em relação à organização do Estado, o modelo democrático diz respeito aos modos pelos quais pode travar-se a relação indivíduo-poder, com especial destaque às formas de acesso ao exercício deste poder.

De um ponto de vista meramente formal, pode-se distinguir, na história das instituições políticas, três modalidades básicas de democracia: a democracia direta, a democracia indireta e a democracia semidireta; ou simplesmente, a democracia não representativa ou direta, e a democracia representativa – indireta ou semidireta -, que é a democracia dos tempos modernos.

Entrementes, não se pode circundar a democracia e suas perspectivas, sem antes tratar-se do conceito de democracia em sua origem grega. O pensamento político reservava o termo democracia para as formas políticas que correspondiam àquelas instituições desenvolvidas entre os séculos V e IV A.C.

¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 267.

Democracia, na Grécia, significava o exercício direto pelo povo, reunido em Assembléia, dos poderes legislativos e judiciais, sendo as funções executivas ocupadas por um curto período por meio de eleição ou sorteio. Implicava a existência de uma cidade-estado pequena e autônoma em que os cidadãos eram poucos e homogêneos, com interesses suficientemente harmônicos de modo a compartilhar um intenso sentimento do que constitui o bem comum.²

A Grécia foi o berço da democracia direta, o povo de Atenas, reunido na Ágora, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública “no grande recinto da nação”.

É característica da herança ateniense clássica tratar da democracia como forma de governo, formulando modelos de exercício do poder. Como explica o Ministro Carlos Mário da Silva VELLOSO:

“Vigia neste período da história grega a democracia direta. À medida que o povo assim participava dos negócios do Estado, era livre. Convém registrar que a democracia direta dos gregos convivia com a escravidão. A liberdade na democracia direta dos gregos era de uma parcela do povo, apenas, já que a parcela maior era de homens escravos”.³

Desde o final do século XVIII a democracia reaparece como um ideal político que se irá realizando em contextos muitos distintos⁴, implicando na impossibilidade de se identificar a democracia com um único conjunto de instituições.

Dentre os problemas para a realização da democracia, em suas bases clássicas apresenta-se os limites impostos à participação direta no governo⁵ diante da maior amplitude da cidadania e as dimensões territoriais dos Estados-Nação.

No presente momento histórico a democracia se separa da idéia de exercício direto do poder para encontrar-se com o poder exercido através de

² MAUÉS, Antônio Gomes Moreira. *Poder e Democracia: O Pluralismo Político na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Síntese, 1999. p. 79/80

³ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. A reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. In: *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p.22.

⁴ MAUÉS, A. G., op cit. p.97.

⁵ Cf. SILVA, José Antonio da:. *Governo é conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou o conjunto de órgãos supremos a que incumbe o exercício das funções do poder político*. p. 108

representantes. A representação como mecanismo democrático teve que se adaptar à diversidade de condições econômicas, crenças políticas e ideológicas que se refletiriam na política pela existência do pluralismo e pela presença do conflito.

Podemos concluir que o ser humano sente a necessidade de viver, mas ao mesmo tempo sente a necessidade de viver junto com outros seres humanos. E como esta convivência cria sempre a possibilidade de conflitos é preciso encontrar uma forma de organização social que torne menos graves os conflitos e que assegure o respeito à individualidade de cada um. À vista disso, verifica-se que quando são afetados os interesses fundamentais de um indivíduo ou de um grupo social todo o conjunto da sociedade sofre conseqüências de alguma espécie. Por este motivo pode-se afirmar que os problemas resultantes de tais situações são problemas políticos⁶, pois afetam a convivência das pessoas.

1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

KNOERR assim define a democracia representativa:

No seu sentido inicial, a democracia representativa assinala um modelo de estado no qual se encontram disciplinadas as formas de tomada de decisões coletivas, absorvendo, gradativamente ao longo da história, o papel de centralização de divergências e disputas dos mais distintos interesses. Nessa medida, o fundamento da democracia representativa não mais se assenta na representação, mas na representatividade.⁷

A democracia representativa moderna, surgida em contraposição à democracia direta dos antigos, deveria ser caracterizada por uma forma de

6 Um conceito básico de política poderá ser estabelecido através da busca da origem da palavra a qual se remonta à Grécia Antiga. Tem grande importância para a compreensão de seu sentido primitivo a obra escrita por Aristóteles denominada *Política*. Os gregos davam o nome de *polis* à cidade, local onde as pessoas vivem juntas, e de acordo com Aristóteles o homem é um animal político, porque nenhum ser humano vive sozinho e todos precisam da companhia de outros. Assim, segundo esta concepção *política* refere-se à vida na polis, ou seja, à vida em comum, às regras de organização dessa vida, aos objetivos da comunidade e às decisões sobre todos esses pontos.

⁷ KNOERR, Fernando Augusto. *Fidelidade Partidária: O controle ético no exercício do mandato*. Tese de doutorado apresentada na UFPR em 2002. Curitiba. PR.

representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado.

O problema fundamental na democracia é a representatividade. Partindo do pressuposto de que a sociedade originalmente não pode exercitar seus poderes, ela os delega aos seus representantes – em nossa sociedade esta delegação se substancia através de eleições. Estes representantes não de representar; do contrário, cria-se um abismo, cria-se um fosso entre o representante e o representado.

Decorridas as eleições pressupõe-se o deslocamento da soberania nacional para o órgão representativo. No mandato representativo os seguintes princípios são encenados: representação da coletividade nacional, autonomia de vontade dos representantes, o representante não está sujeito a qualquer comando ou instrução de seus eleitores e finalmente a plena liberdade de atuação.

Entretanto, no final do século XIX e início do século XX a Democracia Representativa assentada no modelo de mandato representativo começou a sofrer severas críticas por não possibilitar o real controle dos representados sobre as decisões de governo e, sobretudo pelo caráter oligárquico assumido pelos órgãos representativos.

Frente às demandas ainda não satisfeitas pela Democracia Liberal-Representativa houve a tentativa de formulação de um novo modelo capaz de responde-las. Tomando-se como premissa a valorização do partido político como órgão de representação surge a concepção de Democracia Partidária, que como pressuposto exige um modelo mandatário partidário, o que equivale a um mandato partidário.

1.2 DEMOCRACIA DE PARTIDOS

A Democracia Partidária teve em Hans Kelsen um grande expoente; no modelo por ele proposto a peça fundamental da estrutura política seria o próprio Partido desde que respeitadas determinadas condições, quais sejam: depuração de qualquer vício, estruturação interna democrática – com as bases escolhendo os seus dirigentes, sem qualquer resquício burocrático e livre de corrupção – com financiamentos transparentes e públicos.

O Partido Político teria como função o agrupamento das vontades individuais coincidentes e interpô-las, de forma conjunta, na esfera estatal. A organização partidária nasceria, portanto de um processo sociopolítico que envolveria um conjunto de pessoas com afinidades ideológicas e com um projeto definido de ação de governo. Desta maneira, mesmo que de forma indireta, o Povo se autogovernaria por ser o responsável pela fixação das diretrizes governamentais. Neste novo modelo os “verdadeiros candidatos” passariam a ser os partidos políticos com seus programas e não os indivíduos que postulavam cargos eletivos.

A imperatividade decorreria da fidelidade partidária. Vale dizer que os mandatos pertenceriam ao Partido Político, e os seus titulares devem obedecer à disciplina deste, sob pena de serem destituídos e substituídos. O representante ocuparia uma espécie de função partidária comissionada, convertido em um elo da organização e não mais no seu centro.

Na democracia representativa cabe ao povo escolher representantes e através deles manifestar sua vontade. E para a escolha dos representantes foi criado o processo eleitoral, surgindo as figuras do eleitor e do candidato⁸.

É preciso lembrar que o processo eleitoral é sempre dispendioso, impondo sacrifícios econômicos aos que se candidatam, na realidade, não há uma só democracia representativa na qual alguém tenha possibilidade de se eleger para cargo de razoável peso político sem o apoio de um poderoso grupo econômico. O uso freqüente da administração pública para a prática de corrupção eleitoral, bem como as regras legais que negam a muitas pessoas o direito de serem votadas ou que dificultam a organização e o funcionamento dos partidos políticos. Por todos esses motivos a realização de eleições está longe de ser uma garantia de que o povo escolhe livremente os seus representantes e governa por meio deles.

⁸ É interessante a evolução do pensamento marxista sobre a democracia representativa. No início Marx e Engels se opuseram ao sistema eleitoral da democracia representativa, consideravam que somente a guerrilha urbana, a barricada, a luta armada é que poderiam eliminar os privilégios e melhorar as condições de vida da classe trabalhadora. Mas verificando as possibilidades criadas pelas vias eleitorais, Engels observa que com a agitação eleitoral, o sufrágio universal forneceu-nos um meio único para entrarmos em contato com as massas populares, para obrigarmos todos os partidos políticos a defenderem diante do povo suas idéias e seus atos. Além disso, acrescenta Engels, “o direito de votar abriu aos nossos representantes uma tribuna no Parlamento, do alto da qual podem falar aos adversários, podendo falar também às massas com uma liberdade e uma autoridade que não têm na imprensa e nos comícios.

Apesar das restrições o processo eleitoral, através do qual o povo escolhe quem irá representá-lo no Legislativo e no Executivo, é uma forma importante de participação política. Cada indivíduo pode participar de modo diferente no processo eleitoral, havendo três possibilidades fundamentais: como eleitor, como candidato ou na condição de militante partidário.

A participação através do voto é o mínimo que se deve exigir para cada cidadão numa democracia representativa. Na impossibilidade de externar diretamente suas opiniões e de manifestar suas preferências em relação às decisões políticas que são tomadas diariamente o indivíduo aponta as pessoas que deverão fazer isso em seu nome. O voto deve ser consciente, o eleitor precisa obter conhecimento sobre os principais sociais que o escolhido deverá procurar resolver, ao mesmo tempo em que procura firmar opinião sobre as melhores soluções para cada problema em particular e para o aperfeiçoamento de toda a ordem social.

Outro modo de participação política através do processo eleitoral é a apresentação da candidatura para um cargo representativo, submetendo-se ao voto popular.

De acordo como conceito fornecido pelo professor Dalmo Dallari⁹, partidos políticos são organizações sociais criadas com finalidade de promover a participação política e a conquista do poder político para que na sociedade prevaleça determinada idéia ou linha de ação.

Antes de adentrarmos o tema da representatividade política há que se tratar do que seja representação. O alcance do termo representação¹⁰ é postulado de uma variedade de acepções, pois existem inúmeras definições válidas.

Na cultura ocidental, a palavra representação tem como origem o substantivo latino *repraesentatio*, assim como a sua forma verbal *repraesentare*, que

⁹ DALLARI, D.op. cit.. p.60

¹⁰ “O termo representação em Filosofia pode encontrar-se referenciado das mais variadas formas em múltiplas significações: no sentido aristotélico, a *representação* pode ser intelectual ou sensível; no estoicismo, a *representação* é pertinente à impressão que pode ser direta ou indireta; para os filósofos escolásticos, a *representação* é a apresentação de um objeto intencional; Descartes identifica *representação* com imaginação, enquanto Espinoza vincula a *representação* à apreensão sensível e não conceitual; para Leibniz, a *representação* é a própria perfeição; para Locke e Hume o vocábulo se traduz como pertinente ao próprio campo das idéias. A *representação* pode ser também a apreensão intuitiva ou conceitual kantiana e, finalmente (...) para a Epistemologia existem dois sentidos básicos possíveis para a *representação*: (a) representação como conteúdo mental (...); (b) representação como aquilo que se representa no ato de representar, ou seja, como objeto intencional de semelhante ato.” MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Editora Lúmen Júris: Rio de Janeiro, 2003. p.11

tem como sentido tornar presente algo que, na verdade, encontra-se mediatizado, comportando também o sentido de reprodução de um objeto dado. Quando um agrupamento humano é colocado diante do problema de buscar soluções consensuais irá se defrontar com o tema da representatividade política.

No campo da política a representatividade se manifesta quando o regime político representativo se coloca em oposição, por um lado, com os regimes absolutistas e autocráticos, onde os súditos não se manifestavam e, por outro, com a democracia direta, em que, ao menos no campo teórico, trabalha-se com a idéia de desaparecimento da distinção entre governantes e governados.

O exame da noção de representação política remete necessariamente à sua razão de ser no projeto liberal de Estado, neste sentido, a plenitude do entendimento do fenômeno político da representação depende de visualizá-la enquanto fruto das próprias conquistas e limites teóricos do projeto liberal de Estado.

No projeto liberal de Estado estavam presentes quatro elementos básicos: a defesa da liberdade, da igualdade, da segurança e da propriedade, no entanto o fator primordial é a valorização e proteção da propriedade.

Em seu processo de desenvolvimento, a doutrina liberal acabou definindo-se por determinado tipo de organização política, em cujos limites a representação política acabou se constituindo como forma de manifestação de uma pequena parcela de indivíduos. Como o Estado assume o papel de uma potência assustadora, o maior desafio dos teóricos liberais foi o de elaborar um sistema sociopolítico que estivesse apto a proteger e garantir a propriedade privada, em um ambiente pacífico e seguro.¹¹

Desta maneira, o modelo apresentado, de início, foi o da representação burguesa, censitário e excludente, com o qual a burguesia passa “ilusoriamente” a falar em nome de toda a Sociedade e a estabelecer as normas válidas para todos os indivíduos.¹²

Partindo-se da idéia de que a coletividade forneça uma autorização formal para que haja governo, alguém deve estar autorizado a falar em nome da coletividade através de um mecanismo explícito, legal, formal, que diga: alguém está

¹¹DALLARI, D. op. cit. p. 48

¹²BARRETO, Vicente et al. *Voto e Representação*. In: Curso de Ciência Política. 2. ed. Brasília: UnB, 1984, p. 33

autorizado a representar. Faça-o bem ou mal, acerte ou erre, ela está investida da capacidade de agir em nome dos demais, ou seja, aqui a representação é entendida como um mecanismo para organizar a ação coletiva da sociedade e qualquer ação coletiva é problemática.

A representação proporcional é, no direito político, instituto que garante, ao mesmo tempo que a representação dos grandes partidos, também a possibilidade de espaço juridicamente protegido para as minorias partidárias. Da mesma forma no direito público se opera com o conceito de regime representativo, para qualificar, em sentido amplo, todo o governo que for escolhido livremente pelo povo através de processo eleitoral e no qual o “Poder”¹³ é exercido em seu nome.¹⁴

O senador Tancredo Neves assim expõe a importância da representação para a consolidação da democracia:

Nós sabemos que a representação é a base, a alma da democracia. Só existe democracia onde existe representação. Quando a representação se torna periclitante, se torna precária, se torna insuficiente, a democracia se deteriora, a democracia se mutila, a democracia se corrompe, porque democracia é, por definição, fidelidade à representação.¹⁵

Para melhor entendermos o termo “participação política”, há que se verificar o que seja “política”. Estudiosos do assunto assinalam que *política* poderia ser definida como “arte e ciência do governo”. Arte porque comporta e exige muita invenção e uma sensibilidade especial para conhecer os seres humanos, visando encontrar o modo mais conveniente de conseguir a concordância de muitos e promover o bem comum. Ciência porque estuda os comportamentos humanos e assim se torna possível estabelecer cientificamente algumas regras sobre a vida humana em sociedade e sobre como os seres humanos deverão reagir em cada situação¹⁶.

¹³ Poder aqui representa, segundo a concepção de BONAVIDES, sumariamente aquela energia básica que anima a existência de uma comunidade humana num determinado território, conservando-a unida, coesa e solidária. p. 106.

¹⁴ DALLARI, D. A. op. cit. p. 14

¹⁵ Neves, Tancredo. Modelos alternativos (...). Tancredo Neves. p. 130.

¹⁶ DALLARI, D. A. op. cit. p. 27

Para Dalmo de Abreu Dallari “Política é a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum”¹⁷. O autor sintetiza seu raciocínio considerando que política tanto pode referir-se à vida de seres humanos integrados e organizados em sociedade, onde são tomadas decisões sobre assuntos de interesse comum, como pode referir-se ao estudo desta organização e dessas decisões. Assim poder-se-ia chamar de política a organização social que procura atender à necessidade natural de convivência dos seres humanos quanto toda ação humana que produza algum efeito sobre a organização, o funcionamento e os objetivos de uma sociedade.

Há vários pontos fundamentais que devem ser levados em conta quando se trata da organização da sociedade. Todos os seres humanos necessitam da vida social e todos valem essencialmente a mesma coisa. Mas cada um tem as características próprias de sua individualidade e por isso a vida em sociedade, embora necessária, acarreta sempre a possibilidade de conflitos. Na verdade, a ocorrência de conflitos deve ser reconhecida como normal numa sociedade de homens livres, pois decorrem das diferenças de individualidades.

Justamente porque todos os seres humanos vivem em sociedade e porque as decisões políticas sempre se refletem sobre a vida e os interesses de todos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos considera a participação política um Direito fundamental de todos os indivíduos. Diz, entre outras coisas, o artigo 21 da Declaração que todo ser humano tem o Direito de tomar parte no governo de seu país e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo.

A história da humanidade, desde milênios, revela a existência de uma luta constante para que o maior número possível de pessoas participe das decisões políticas. Nos tempos modernos houve grande avanço em tal sentido, por vários motivos, como a concentração das pessoas nas cidades e o aperfeiçoamento das técnicas de comunicação, favorecendo o despertar das consciências e uma ação conjunta, bem como pela expressa proclamação, na Declaração Universal de Direitos, de que a todos os indivíduos deve ser assegurado o mesmo Direito de participação política.

¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é Participação Política*. p. 10.

O direito de participação foi sendo ampliado e se estendeu a grandes camadas da população, para muitos, entretanto, este direito não existe ou então não passa de mera formalidade, pois o direito de tomar as decisões mais importantes continua reservado a um pequeno número.

Isso se constata através da análise dos sistemas eleitorais e dos sistemas de governo que são organizados de tal modo que só os que têm muito dinheiro ou que pertençam a cúpula de um grupo político muito poderoso é que vão para os cargos mais importantes e podem tomar decisões políticas de grandes conseqüências. Além disso, as principais decisões sempre são tomadas por pequenos grupos de pessoas, praticamente em segredo. Os banqueiros, os grandes empresários, os principais chefes militares e uns poucos dirigentes partidários conseguem influir sobre o que vai ser decidido, mas a grande maioria do povo só toma conhecimento do que já foi decidido e pesa muito pouco no processo de tomada de decisões.

A participação política é um dever de todos os indivíduos e uma necessidade fundamental da natureza humana. A participação intensa e constante de muitos é necessária para impedir que alguns imponham uma ordem injusta, que sempre acaba sendo prejudicial para todos¹⁸.

A chamada representação participativa parte do princípio de que a representação não se esgota nos eleitores. A representação deve guardar perfeita sintonia com organismos vivos da sociedade, já que em nível nacional a representação, por si só, não assegura à democracia os instrumentos eficientes para que ela se faça sentir como meta de governo. É necessário, para que seja legítima, que ela realmente se mantenha em vivo e permanente contato com o povo. Só o povo, através dos diversos segmentos sociais a que pertence, é que está em condições de decidir sobre as diretrizes e linhas políticas que venham a afetar sua existência.

Participação política não é apenas participação eleitoral, e muitas vezes é mais eficiente por outros meios. Desde o século dezoito se afirmou como ideal político a democracia, sistema em que a vontade do povo deve estar acima de qualquer outra. E pela impossibilidade de reunir o povo em praças públicas, todos os

¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é (...) p. 37

dias, para tomar decisões políticas foi criado o sistema de “democracia representativa”.

Em relação à representação das minorias, podem ser citados o sistema proporcional e os chamados sistemas empíricos ou não-proporcionais.

Na representação proporcional o candidato visa a obter não uma “maioria” mas apenas um certo número de votos, uma “quota” ou “quociente”, que lhe permita eleger-se para uma das numerosas cadeiras a preencher no distrito.

OLIVEIRA apresenta o seguinte conceito para o sistema proporcional:

Na representação proporcional, a condição para se ocupar uma cadeira na Assembléia baseia-se no denominado quociente eleitoral, isto é, o número obtido da divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras a serem preenchidas. Assim, o número de votos obtidos por cada partido ou legenda, dividido tal quociente, indicará quantas cadeiras serão por ele preenchidas, situação que permite às minorias possuir representação de acordo com a força eleitoral.¹⁹

Nos sistemas empíricos adotou-se o voto imperfeito ou ilimitado e o voto acumulado. O voto limitado permite que cada eleitor possa escolher com seu sufrágio um número de candidatos inferior ao das cadeiras, a fim de que a minoria possa obter as cadeiras restantes. O voto acumulado, por sua vez, é aquele em que o eleitor tem tantos votos quanto as cadeiras vagas e pode concentrar os votos sobre um mesmo candidato ou dividi-lo entre vários. Dessa forma, fica a minoria possibilitada em concentrar todos os seus votos em um candidato que queira ver como seu representante.

Em que pese no Império Romano a autoridade máxima fosse o Imperador, encarado como representante do estado, e o Senado romano como representante do povo, o termo *repraesentare* não guardava correspondência com essa relação que já poderia ser denominada de uma espécie de representação política antiga.

¹⁹ OLIVEIRA, Charles Soares de. *A Representação Política ao longo da história*. – Brasília: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras: Gráfica Positiva, 2000. p. 32.

No final da Idade Média, quando se verificou o aparecimento e o crescimento da burguesia, apenas os reis, os nobres, os bispos da Igreja Católica e, em alguns lugares, os grandes proprietários, os banqueiros e os comerciantes mais ricos, é que tomavam as decisões políticas. Nos séculos dezessete e dezoito a burguesia conquistou para todos os seus membros o Direito de participação, eliminou as diferenças entre nobres e plebeus e estendeu os direitos políticos a todos os que tinham propriedade ou bons rendimentos, ampliando-se desse modo o número de participantes.

Supõe-se que até o século XII, na Europa Ocidental, a atividade de governo não era representativa, no sentido de que não havia esse hiato, essa delegação de poder. A consulta ao povo se fazia de duas maneiras; ou o rei mandava juízes às localidades para ouvir as reivindicações e tomar decisões que seriam posteriormente relatadas ao rei, ou havia o que o Direito chama de mandato imperativo, ou seja, o rei solicitava a uma localidade que mandassem representantes à Corte, para que se pronunciassem sobre uma questão específica explicitando exatamente a instrução dada pela localidade. Isto é, no mandato imperativo não havia discricção ou alternativa, era necessário votar aquilo que já fora decidido, não existindo a representação, em seu sentido moderno, em que o representante interpreta o desejo, os interesses da base.

A noção de representação política, mesmo não recebendo esta denominação, remonta àquele período. Com efeito, é entre os séculos XIII e XIV que os enviados para participar dos Conselhos Eclesiásticos ou no Parlamento inglês começaram a exercer as funções de “representantes”, traduzindo a idéia de representação humana de caráter político, e não mais de objetos, como em seu sentido epistemológico clássico.²⁰

No século dezenove, em consequência da Revolução Industrial, formou-se o proletariado urbano, que através de muitas lutas conseguiu conquistar o Direito de participação política, ampliando-se consideravelmente o número de pessoas às quais se reconhece tal direito. Por este caminho os assalariados também começaram a participar das decisões, embora sofrendo muitas restrições, determinadas por sua fraqueza econômica.

²⁰ MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. p. 18.

Desse modo, a partir do século dezenove as Constituições vão sendo modificadas, afirmando a igualdade de direitos e consagrando o sistema chamado “sufrágio universal”, que significa o sistema em que todos têm o direito de votar.

O sistema de escolher representantes para participarem de assembleias políticas já aparece no século dezenove quando os burgueses conquistaram o direito de participar das decisões políticas foi necessário o uso de representantes, porque não era possível reunir numa sala ou mesmo numa praça pública todos os tinham direitos políticos. Foi por isso que se adotou o sistema de dar a um representante o direito de falar e decidir em nome de muitos representados.

A par disso, muitos burgueses queriam influir nas decisões políticas, mas achavam inconveniente gastar com reuniões o tempo que poderiam empregar fazendo negócios, por estes motivos preferiam escolher um representante²¹, que seria uma espécie de advogado nas assembleias políticas. Outro fato importante é o fato de que, nos primeiros tempos, os que escolhiam representantes davam a estes uma lista de assuntos e da posição que deveriam tomar em relação a cada um. Os representantes assinavam um documento concordando com a perda do mandato se não obedecessem as determinações dos eleitores. Este sistema foi chamado, como já explanado acima, de “mandato imperativo” e acabou sendo proibido, pois restringia demais as ações dos representantes além de permitir que os mandatários assumissem a condição de verdadeiros empregados dos eleitores mais ricos.

Considerando a função representativa e o papel desempenhado pelos representantes poderá se identificar três formas distintas para tratar de forma teórica a questão da representação política: 1) representação associada à idéia de autoridade ou delegação; 2) representação política a partir da atividade de representar como relação de confiança; 3) representação como reflexo de alguma coisa ou de alguém.²²

No modelo de representação política vinculada à idéia de autoridade, representar apresenta-se como o poder de agir em lugar de outrem através da concessão de direitos, em que a ação dos representantes respalda-se através do

²¹ Assim como o Papa era considerado o representante de Deus, que o rei era visto como o representante de todo o seu reino, também o Parlamento passou a ser tratado com representante do reino – noção que compreendia também o Povo.

²² MEZZARROBA. Orides. *Direito Partidário Brasileiro*. p. 57. Ob. Cit.

processo eleitoral. Há autorização e delegação de poderes que vinculam, segundo HOBBS²³, o indivíduo ao poder constituído, via pacto original pelo qual a multidão se transforma em corpo único, passando a ser governada por um representante que encarna toda a autoridade. Desta forma, o exercício do poder pelo representante, que age livremente, é fundamentado pelo pacto social que institui a autoridade do governante.

Na representação política como relação de confiança ou fiduciária o representado, no momento da escolha, deposita toda a sua confiança no representante escolhido, transferindo a ele o Poder para decidir e legislar sobre condutas gerais. Os eleitos passam a representar virtualmente toda a Nação e a decidir gozando de autonomia de acordo com o seu livre arbítrio. Neste modelo a opinião dos eleitores deve ser ouvida estudada, entretantes o Deputado não está obrigado a obedecer de forma de forma cega indo de forma contrária ao seu juízo e consciência. No parlamento, o representante deverá desempenhar seu mandato de forma a solucionar os problemas procurando atender ao bem comum e não ao simples interesse local²⁴.

Já representação como reflexo de alguém ou de alguma coisa significa espelhar de algum modo o ausente, não se está aqui tratando de delegação ou de uma relação de confiança, mas sim buscando refletir através do representante toda a realidade social.

Para este modelo de representação, as principais características do corpo social que devem ser espelhadas no órgão representativo, além das políticas e ideológicas, são as socioeconômicas, as profissionais, as religiosas, as culturais, as étnicas e de outras minorias sociais.²⁵

A representação estaria vinculada aos interesses das coletividades específicas, das pequenas comunidades existentes no interior do Estado, e não aos interesses exclusivamente individuais. A partir da caracterização destes novos sujeitos coletivos começam a nascer os partidos operários, confessionais, étnicos, feministas, agrários etc.

²³ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. p. 96

²⁴ Cabe neste momento trazer à baila a divisão de mandato, proposta por Edmund Burke, em mandato virtual e mandato imperativo; aquele busca atender aos interesses gerais e nacionais enquanto este acolheria os interesses locais regionais e de grupos.

²⁵ MEZZARROBA, p. 65.

Devemos atentar que o princípio sobre o qual se assenta a representação política é antitético ao que funda a representação dos interesses, pois quem persegue a satisfação dos interesses particulares do representado está sujeito a um mandato imperativo.

O mandato imperativo é figura assaz assemelhada ao contrato de mandato do direito civil, que pode ser revogado, acaso não cumpridos satisfatoriamente os encargos atribuídos ao mandatário, embora haja uma certa relação de confiança entre o representante e o representado, o mandato vinculado não se repousa tão somente nesta relação.

Na atualidade referido modelo de mandato é combatido pela idéia de que o representante é independente de seus eleitores, já que sua atuação é entendida como expressão direta e soberana da vontade da nação. O representante torna-se um funcionário que tem o poder de decidir pelo que julga ser a vontade da nação, sempre que seu poder lhe tenha sido reconhecido pela Constituição e pelas leis eleitorais.

Já para BONAVIDES²⁶ a discussão sobre o modelo de representação pauta-se basicamente em sabermos se há “duplicidade” ou “identidade” com a presença e ação do representante, com a interveniência de sua vontade.

A duplicidade toma o representante politicamente por nova pessoa, portadora de uma vontade distinta daquela do representado, fértil de iniciativa, reflexão, poder criador e volvido de maneira permanente para o bem comum. Em contraste tem-se a representação concebida como “identidade” em que as faculdades do representante são jungidas a organizações partidárias e profissionais retirando do representante todo o poder próprio de intervenção política, escravizando-o, nas palavras de BONAVIDES²⁷, a um escrúpulo de “fidelidade” ao mandante.

Ainda, para LAMOUNIER²⁸, a representação política é uma concepção puramente formal, puramente vazia, que não entra no mérito, não entra na substancia, não pergunta para que é feito este mandato, esta delegação de poderes; apenas diz: tem que haver alguém, ponto.

²⁶ BONAVIDES, Paulo.p. 202-203.

²⁷ BONAVIDES, Paulo. Ob. Cit. p. 203.

²⁸ KNOERR. p. 104.

A diferenciação entre mandato vinculado e mandato livre assume relevância na contraposição entre representação de interesses e representação política, transitando a representatividade na diferença entre representar unicamente os interesses organizados ou todos os interesses, inclusive os não organizados.

Quando se fala em representação de interesses, trata-se de uma representação de interesses parciais, locais, corporativos ou particulares em contraposição com os interesses gerais, nacionais, coletivos ou comuns, sem que isto queira dizer que a representação política deixe de ser representação de interesses.²⁹

MEZZARROBA, balizando as idéias propostas por ROUSSEAU, apresenta alguns limites propostos pelo filósofo para o exercício da representação política no âmbito do Poder Legislativo, quais sejam; maior freqüência na escolha dos representantes, possibilitando maior alternância de pessoas e a obrigatoriedade dos representantes de cumprir fielmente a vontade de seus constituintes e de prestar contas no exercício da representação.

Existe uma tradição no pensamento de esquerda de contestar a validade, seja ética ou prática, de qualquer doutrina representativa, ou seja, de qualquer idéia de um sistema de governo no qual algumas pessoas sejam representantes de outras. Em algumas correntes de pensamento de esquerda, certas vezes vê-se determinada nostalgia do mandato imperativo medieval, não percebendo a dificuldade desta idéia no mundo atual, ou mesmo o fato de que toda a formação das nações, dos Estados Modernos, fez-se contra está tradição anterior de representação.

LAMOUNIER³⁰ faz uma severa crítica ao exercício do mandato imperativo nas sociedades contemporâneas explanando que embora as Constituições socialistas habitualmente falem em mandato imperativo, elas gradualmente abandonam isso e na maior parte dos casos é letra morta, porque é muito difícil, ou ao menos improvável, imaginar o governo da China funcionando deste jeito.

²⁹ KNOERR, Fernando..., op. Cit., p. 77

³⁰ LAMOUNIER, Bolívar. "Reflexões Filosóficas e Considerações Políticas sobre os Modelos de Representação: Uma visão Comparada. In: Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. p.102.

A partir do momento em que ~~em que~~ a idéia do Estado torna-se a idéia do Estado-Nação, de que há um povo com certos interesses, com certa cultura, a ser representado, ou seja, quando aparece a idéia de substancia na representação surge a noção de que os representantes, a assembléia que representa, o corpo representante tem que ser, de alguma forma, uma espécie de amostra da população. Eles têm de, de alguma forma, ter as características dessa população a quem estão representando, isto que dizer que as minorias que compõem um Estado têm de ter representação no Parlamento.

A grande crise dos partidos, no mundo da comunicação de massa, é, sobretudo a problemática da identidade – até que ponto, realmente, o candidato possa ter identificação com seu eleitorado, apesar de uma votação espetacular, através dos meios de comunicação; se efetivamente há certo anonimato entre ele, o representante, e os representados, ou seja, um desconhecimento total dos problemas que cada um possa representar.

Deve-se ter sempre presente a preocupação que a representação política tenha efetivamente um caráter de autenticidade e seja realmente a base para a consolidação do Estado brasileiro.

CAPÍTULO II: DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA LIBERAL AO ESTADO DE PARTIDOS

2. ESTADO DE PARTIDOS

Os partidos exercem decisiva influência no governo dos Estados contemporâneos, nascendo a concepção de Estado de Partido, que seria melhor dito, segundo SILVA, se dito governo de partidos³¹, para denotar o primado dos partidos na organização governamental de nossos dias. Para SILVA:

Segundo nosso direito positivo, os partidos destinam-se a assegurar a autenticidade do sistema representativo. Eles são, assim, canais por onde se realiza a representação política do povo, desde que, no sistema pátrio, não se admitem candidaturas avulsas, pois ninguém pode concorrer a eleições se não for registrado por um partido. Isto agora ficou explícito no art. 14, §3º, V, que exige a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade.³²

No Estado de Partidos, diferentemente do que ocorre na Democracia Representativa Partidária, o Poder Legislativo perde seu caráter originário e se converte em espaço no qual os representantes dos partidos apenas simplesmente manifestam as decisões anteriormente discutidas e deliberadas democraticamente nas instâncias específicas das organizações partidárias. O pleno funcionamento do Estado de Partidos é garantido à medida que os Partidos se transformam em efetivos porta-vozes de diferentes grupos sociais.

Cada Partido encaminha, por intermédio de seus representantes no Executivo ou no Legislativo, suas decisões para debate e harmonização na esfera do Estado. Tendo-se como consequência prática a conversão do representante em elo da organização e não mais no seu centro. Havendo conflito de idéias, o representante cede à vontade majoritária estabelecida democraticamente pela organização partidária.

Entretantes, no Estado de Partidos, o representante continua tendo todo direito de, no interior do Partido, defender suas convicções políticas. Assim, à medida que exerce a sua influência no interior do Partido, passando a colaborar na formação da vontade majoritária da organização, ele deve acatar e comprometer-se

³¹ SILVA, José da. (...) P. 408.

³² Idem. p. 408

em defender as diretrizes aprovadas, por uma questão de ética democrática.³³ Desta forma, no Estado de Partidos o representante torna-se apenas porta-voz do Partido, sua participação nas deliberações legislativas fica totalmente vinculada aos interesses do Partido ao qual pertence.

Com manifesto pessimismo, o filósofo escocês DAVID HUME afirma que:

“Do mesmo modo que os legisladores e fundadores de Estados devem ser honrados e respeitados pelo gênero humano, os fundadores de partidos políticos e facções devem ser odiados e detestados, essa atitude se há de tomar porquanto os exercem uma influência diretamente contrária às das leis”.³⁴

A Democracia Intrapartidária tem como característica marcante a formação da “vontade do Partido”³⁵, que deve ser tomada em verticalidade ascendente; os órgãos executivos devem, obrigatoriamente, submeter-se às convenções e assembleias partidárias.

Deve-se sempre, dentro da organização partidária, ser respeitada a existência de correntes internas que propiciem o debate e alternância nos órgãos de direção. O Partido deve ser dinâmico e acompanhar todas as transformações políticas econômicas, jurídicas e sociais que envolvem o Estado.

SANTOS analisando a representação política dos partidos assim explica:

“Sintomas da presença de organizações partidárias institucionalizadas podem ser isolados quando estas se convertem em parâmetro para a conduta de seus membros e seguidores. Estabilidade nos resultados eleitorais, disciplina nas decisões legislativas e continuidade nas carreiras políticas são indicadores de que as

³³ MEZZARROBA. Op.cit. 181.

³⁴ HUME, David. *Essays, Moral, Political and Literary*, v. 1, pp. 127/128 (em Bonavides p.347)

³⁵ MEZZARROBA destaca os direitos que devem prevalecer no interior da organização partidária como sendo os seguintes: participação dos membros de forma direta ou por seus representantes nas convenções e nos órgãos da organização; garantia do voto aos militantes em qualquer decisão e em qualquer nível do Partido; garantia de alterações periódicas dos cargos de direção do Partido; Direito de revogabilidade dos cargos; garantia de que os órgãos sempre decidam de forma colegiada; prevalência do princípio majoritário nas votações em todos os órgãos do Partido; liberdade de expressão no interior da organização; direito de abandonar o Partido a qualquer momento; Direito da ampla defesa em caso de eventual aplicação de sanções internas; Direito de informação sobre qualquer assunto de interesse da organização; liberdade para que o filiado possa debater suas idéias; o direito de formar corrente de opinião; transparência nas finanças e na contabilidade da organização; inclusão de uma “cláusula de consciência” para os representantes para efeitos do mandato partidário. p. 183.

organizações partidárias foram capazes de controlar a oferta de representação política, adquirindo condição de oligopólio neste terreno”.³⁶

A divisão do trabalho nas sociedades complexas vai a ponto de propiciar o profissionalismo partidário, representativo de seus interesses. Mas Rousseau achava indispensável uma “religião civil” unindo num mínimo denominador comum, as aspirações freqüentemente contraditórias. O pluralismo democrático representativo vem sendo a expressão desta laica religiosidade das sociedades industriais e urbanas.

Pode-se remontar a Atenas e a Roma de antes de Cristo, como fontes da moderna organização partidária, mas ela só surge efetivamente na Grã-Bretanha, a partir do século dezanove, isto é, da sua revolução industrializante e urbanizadora. Onde Maurice Duverger conclui:

“De fato, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo: encontravam-se tendências modernas de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, nenhum partido propriamente dito”.³⁷

No feudalismo medieval havia representatividade, embora ainda desorganizada, de corporações e senhores de terras perante monarcas com menos poder, que se possa imaginar à primeira vista. Não se deve causar surpresa a imposição da primeira Constituição, a “Magna Charta” pelos barões feudais ao Rei da Inglaterra, João Sem Terra, nem a importância dos interesses das primeiras grandes cidades medievais. Mas a expressão de vontade de uns e de outros ainda se encontrava muito longe do que se passou a chamar de partidos políticos, em termos de programas e organização.

Já nos Estados Unidos, os partidos de início, democratas centralizadores “versus” descentralizadores federalistas, tinham se estruturado paralelamente e dado e recebido contribuições recíprocas dos partidos britânicos.

³⁶ SANTOS, André Marengo dos. Sedimentação de Lealdades Partidárias no Brasil: Tendências e descompassos. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais – vol. 16 nº 45.

³⁷ CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Brasileiros*. p. 11

Já os partidos europeus, principalmente os continentais, tendiam a cair no elitismo de funcionários de carreira, culminando da estrutura profetizada por Auguste Blanqui, na sua previsão de um partido de revolucionários profissionais, retomada pelos bolcheviques de Lênin, mudando num sentido tecnocrático de nova classe após a tomada do poder e requerendo outras formas de controle popular.

Com suas características atuais os partidos apareceram no final do século XVIII e ganharam grande prestígio durante o século XIX. A idéia inicial era que os partidos fossem agrupamentos formados em torno de doutrinas políticas bem definidas, que deveriam condicionar a tomada de posições em relação aos problemas concretos. Sob a influência dos movimentos de trabalhadores, já no final do século dezenove, os partidos começam a se preocupar com problemas de ordem mais prática, ou seja, com as disputas sobre os diferentes interesses das pessoas e dos grupos sociais, pois as questões desta ordem atraíam mais a atenção dos eleitores. Em conseqüência os partidos deixaram de ser agrupamentos representativos puramente de idéias políticas, procurando ser também representativos de interesses.

Essa nova orientação dos partidos políticos não foi suficiente para que a maioria das pessoas se interessasse permanentemente pelas atividades partidárias. Com raras exceções, os partidos atualmente só têm grupos de dirigentes que atuam durante todo o tempo, pois a quase totalidade dos que votam nos candidatos de um partido não tem filiação partidária ou só se liga a um partido nas vésperas de uma eleição, passando a ignorá-lo no período pré-eleitoral.

Segundo Dallari³⁸ tal situação levou a um círculo vicioso: os partidos não atraem os eleitores porque são vistos como organizações afastadas do povo, dominadas e manipuladas por pequenos grupos; e sem a efetiva e permanente participação de muitos militantes os partidos não conseguem superar a característica de agrupamentos elitistas, controlados e usados por seus dirigentes.

Certamente os partidos políticos podem ser bons instrumentos de participação política. É bem verdade que os partidos, quase sem exceção, ainda estão muito distanciados do povo e de seus problemas. Mas em lugar de permanecer longe deles, deixando que continuem a ter pouca utilidade como

³⁸ DALLARI, p. 61

agentes de mudança social, é preferível que muitas pessoas conscientes e dispostas agir entrem nos partidos e dentro deles trabalhem para democratizar sua organização e integrá-los nas lutas sociais.

2.1 SISTEMA PARTIDÁRIO

Ao se abandonar uma conceituação meramente jurídica do partido político e pensá-lo como uma organização complexa, que se move num espaço de organizações mais ou menos similares. A conceituação de sistema partidário tem como objeto de interesse o conjunto de relação entre diversos partidos entre si, com o corpo eleitoral e com os grupos de interesses, por um lado, e com os diversos aparatos que compõem o Estado, em sentido estrito, de outro.

Olhando ao conjunto dos partidos políticos que existem em cada sistema político, é possível distinguir vários sistemas de partidos, de acordo com tantos outros diferentes critérios. O critério mais difundido na doutrina atende ao número de partidos existentes e separa três categorias de sistemas:

- I) os sistemas monopartidários – de partido único ou de partido liderante: de partido único, em que apenas existe um partido político que é também aquele que está no poder; de partido liderante, quando coexistem vários partidos, mas só um deles exerce efetivamente o poder político.
- II) Os sistemas bipartidários – perfeitos, se os dois partidos têm entre 85 % e 90 % dos mandatos, e imperfeitos, se os dois partidos têm entre 75 % e 80 %; e
- III) Os sistemas multipartidários – perfeitos, se os partidos se equivalem em representatividade eleitoral, e imperfeitos, quando um deles sobressai com mais de 35 %.³⁹

Num país, o sistema eleitoral adota pode exercer considerável influxo sobre a organização partidária e a estrutura parlamentar. Trataremos das duas modalidades básicas de sistema eleitoral: sistema majoritário de representação e sistema proporcional de representação.

O sistema majoritário, sinteticamente, consiste no sistema no qual considera-se eleito o candidato mais votado, isto é, aquele que obtém simples maioria dos votos de uma eleição. Tecnicamente pauta-se na repartição do território

³⁹ REVISTA PARANÁ ELEITORAL N° 40 (abr/jun 2001) Jorge Bacelar Gouveia , Ana Rita Cabrita. p. 51

eleitoral em tantas circunscrições eleitorais quanto são os lugares ou mandatos a preencher. Este sistema apresenta duas principais variantes: a eleição majoritária através de escrutínio de único turno, elegendo-se o candidato com maior número de votos – maioria simples ou relativa; ou o escrutínio em dois turnos na hipótese em que nenhum dos candidatos obtenha maioria absoluta dos sufrágios impõe-se um segundo turno no qual se elegerá aquele que obtiver maior número de votos.

O sistema majoritário de maioria simples conduz, nas palavras de BONAVIDES⁴⁰, conduz em geral ao bipartidarismo e à formação fácil de um governo, em virtude da maioria básica alcançada pela legenda vitoriosa. “Ao vencedor, as batatas” pode ser dito desse sistema onde as minorias têm remotíssimo ou quase nenhum ensejo de representação.

De fato, em virtude da necessidade de maioria de votos em cada distrito para a obtenção de cadeiras parlamentares, o número de partidos tende a reduzir-se, geralmente, a dois partidos fortes, com um deles governando autonomamente, sem necessidade de um apoio partidário externo, seja através de concessões, seja por meio de coligações políticas. Tem –se como exemplo de países com estrutura bipartidária a Inglaterra (parlamentarista) e os Estados Unidos (presidencialista).

Na representação proporcional, a condição para se ocupar uma cadeira na assembléia pauta-se no designado *quociente eleitoral*, ou seja, o número obtido da divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras a serem preenchidas. Desta feita, o número de votos obtidos por cada partido ou legenda, dividido pelo quociente, indicará quantas cadeiras serão preenchidas por este partido, situação, que ao menos em tese, permite às minorias obter representação de acordo com sua força eleitoral.

No mandato proporcional evidencia-se que o desempenho partidário irá definir, entre os mais votados, aqueles que ocuparão as cadeiras conquistadas pela legenda.

OLIVEIRA assim explana as vantagens apresentadas pelo sistema proporcional frente ao sistema majoritário de representação:

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. p. 248.

Assim, ao contrário do princípio majoritário, que deixa sem representação as minorias (correndo o risco de deixar sem representação política grande número de votantes, por vezes até a maioria), tem-se na representação proporcional, maior justiça, pois cada partido, representa-se de acordo com os sufrágios que obtém. Além disso, a representação proporcional impede mudanças bruscas na composição dos parlamentos, servindo como elemento de estabilidade constitucional.⁴¹

Entrementes várias são as objeções apresentadas por BONAVIDES⁴² ao sistema de representação proporcional, dentre as quais a fraqueza e a instabilidade dos governos decorrentes da multiplicidade de partidos que ela engendra, a representação proporcional desintegraria o sistema partidário, ensejaria uniões esdrúxulas de partidos que retiraria do eleitorado o sentimento de confiança na legitimidade da representação além da grande valorização dada às pequenas agremiações políticas, concedendo a grupos minoritários, excessiva soma de influência em inteiro desacordo com a força numérica dos seus efetivos eleitorais.

2.2 CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Duverger propõe uma classificação dos partidos políticos, em partidos de quadros e partidos de massa. Inicia a diferenciação analisando o tipo de adepto do partido de massas, numa diferença de estrutura, em vez de número de aderentes, diante logo do problema inicial de financiamento do partido.

No de quadros, os membros são “a substância de sua ação”, nele ingressando “sem processos oficiais”, com o intuito inicial de financiar suas campanhas eleitorais: “É um ato reservado a alguns; repousa numa escolha restrita e fechada”. Trata-se, por exemplo, do Partido Radical Socialista na França ou do Democrata e do Republicano nos Estados Unidos.

Enquanto isso somente os partidos de massa conhecem um mecanismo formal de adesão. A técnica do partido de massas tem por efeito substituir o financiamento capitalista das eleições por um financiamento democrático.

⁴¹ OLIVEIRA, Charles Soares de. *A Representação Política ao longo da história*. p. 32-33..

⁴² BONAVIDES, Paulo. Op. cit. 252.

“Assim se explica que a distinção entre os partidos de quadros e os partidos de massa corresponde quase que do mesmo modo à da direita e da esquerda, dos partidos ‘burgueses’ e dos partidos ‘proletários’”.

Enfim, o “arcabouço partidário” distingue os dois tipos enquanto “os partidos de quadros correspondem aos partidos de comitês, descentralizados e fracamente articulados; os partidos de massas correspondem aos partidos alicerçados nas seções, mais centralizados e mais fortemente articulados. Por consequência, a militância num se apresenta mais frouxa, noutra mais estrita”.⁴³

Em três círculos concêntricos agrupam-se os adeptos: simpatizantes, militantes ou membros comuns propriamente ditos, e propagandistas ou ativistas. Na medida em que os “círculos internos” representam os “externos”, “o sistema pode ser qualificado de democrático; senão, esta série de círculos concêntricos define uma oligarquia”.

Maurice Duverger faz a distinção entre “partidos totalitários” e “partidos especializados”, já Chacon prefere fazer a distinção entre “partidos de princípios” e “partidos de interesses”. Os primeiros muito mais absorventes que os segundos.

A “tendência autocrática”, na escolha dos dirigentes, ocorre, sobretudo nos de princípios, com os exemplos máximos do stalinismo e neo-stalinismo de vários partidos comunistas e do hitlerismo dos nazistas, até casos moderados, nos “fascismos latinos, menos místicos e mais cétricos”.

Porém nem sempre os chefes são reais e sim, às vezes, ou mesmo com frequência, aparentes. Estes em geral eleitos, aqueles “designados por autocracia”. A máquina dos partidos, com tendência a formar uma espécie de Estado dentro do Estado, culmina com suas lutas internas na estruturação de um “círculo interior”.

A observação de Duverger confirma e amplia a de Michels, vinda de forma profética: “No conjunto, o advento dos partidos autoritários coincide com o advento dos partidos de massa. Por certo, essa coincidência não é absoluta. Na época dos partidos-comitês (antecessores dos partidos de quadros), já se tinha visto manifestarem-se fenômenos de autoridade”. “Mas esses casos continuam excepcionais e essa disciplina tolerava desvios”.

⁴³ DUVERGER, M. op. cit. p. 145

Prossegue Duverger:

“A criação dos partidos **socialistas** **modificou** profundamente esse sistema. Por uma razão mecânica, inicialmente: **tratava-se doravante** de enquadrar grandes massas e só a disciplina o permitia. **Poder-se-ia dizer que** a intensidade do poder é necessariamente proporcional ao número **dos que o experimentam**. Num pequeno círculo de quinze pessoas, a anarquia pode ser **amável**; numa **assembléia** de dez mil, transforma-se em perigosa desordem. Quando um **partido** reúne algumas **centenas** de membros, o problema do poder não se apresenta ali; quando ele **agrupa** um milhão, esse problema torna-se essencial”.⁴⁴

Em países onde a máquina partidária atinge a auge, **seus dirigentes** costumam rivalizar e, em certas circunstâncias, superar a **liderança** dos parlamentares; uns eleitores por dentro, outros por fora do partido. **Nos regimes** fechados, predominam os primeiros, nos abertos os segundos.

Quanto às dimensões, “Um partido de vocação majoritária é, necessariamente, **realista**”. “Os partidos sem vocação majoritária (grandes e pequenos) são, pois, conduzidos à demagogia pela própria lei do sistema”. O pior que lhes pode acontecer é a vitória eleitoral, numa crise geral ou em alianças com outros.

Já os partidos realmente minúsculos agrupam dissidentes individualistas. Diante das contradições geradas pelos partidos, ou suspira-se pela autocracia iluminada, ou deseja-se a democracia direta, aquela na prática pior que a democracia representativa partidária e esta só melhor em teoria, pois impossível numa sociedade massificada. Surge inevitável a graduação: “opinião pública, regime eleitoral e sistema dos partidos”, em sucessivas mediações.

ROUSSEAU⁴⁵ não aceita os partidos, por entender que eles perturbariam a comunicação livre entre os indivíduos no processo de determinação da vontade geral ou popular.

Ainda sobre as concepções sobre as quais os partidos políticos podem se apresentar tem-se a Concepção Tradicional e a Concepção Orgânica do Partido Político.

⁴⁴ Ibide DUVERGER em Chacon p.15

⁴⁵ ROSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. pp. 107-108

A teoria tradicional traz em sua, conceituação a idéia de partido político através de uma perspectiva, fechada, os estudos em relação a essa, concentram a idéia deste ente isolado e concentrado em sua forma organizacional somente, sem a idéia de inserção no contexto social.

O perfil traçado nesta teoria, segundo Orides Mezzaroba⁴⁶ deve-se partir da análise de feita por Robert Michels e Maurice Duverger, em que se aborda a estrutura elitista do partido político.

Para Michels em sua obra, Sociologia dos Partidos Políticos⁴⁷, para este o partido político pode ser concebido com um apêndice, da democracia, posto que o objetivo do partido político é a exploração das massas, por meio de elite preparada, assim pode-se dizer que nesta concepção, a política, encontrava-se nas mãos de poucos, como meio de poder e controlado pela elite.

Ainda para o autor acima citado, a democracia produz o dilema da oligarquia, necessária e fatal, pois onde se encontram massas organizadas, há a necessidade de haver um grupo de chefes que falem em nome desses.

Assim nesta concepção, o partido político se caracteriza pela existência de uma cúpula de poder em círculo fechado de dirigentes profissionais, sem que neste haja uma mobilidade, que possibilita para estes o controle e a direção da instituição partidária conforme, seus próprios interesses particulares, e como consequência traz uma maioria dirigida e uma minoria dirigente. Assim traça-se uma luta pelo poder, que se traduz na tendência oligárquica da organização.

Ainda neste sentido, Gustavo Knoerr⁴⁸, traz que, estes partidos definem-se por uma tendência oligárquica, que chega até mesmo a uma situação tirânica em nível interno, subjugando a vontade de todos os demais integrantes do quadro partidário, mantendo a direção das massas.

Assim esta centralização do poder, traz ainda o fator do encantamento das massas, as quais precisam encontrar alguém que cuide dos interesses da vontade geral, fator este que contribui para a manutenção desta oligarquia partidária.

Deste modo a participação, das massas, somente se dará na qualidade de outorgantes sem que haja qualquer manifestação em relação, de não

⁴⁶ MEZZAROBA, Orides. p.18.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ KNOERR, Gustavo, (...)p. 27

aceitação diante das deliberações dos dirigentes⁴⁹, sendo assim uma deliberação extremamente passiva de delegação de poder.

Ainda desta tendência oligarquista, a representação da maioria de seus membros resta prejudicada, tal que o partido político jamais conseguirá representar a maioria de seus membros, pois comumente acontece que alguns dos membros detêm a prerrogativa de definir conforme suas conveniências, dirigindo-se esta conveniência como a do partido, encerrando-se na diretriz ideológica e operacional do partido político, e desta forma subjugando a vontade de todos os demais membros do quadro partidário.

Agora analisando a concepção de Maurice Duverger, este traz que o partido político é um modelo de organização centralizada e absoluta, autocrática e oligárquica, baseado na capacidade de persuasão de seus dirigentes, tornando o papel do resto dos membros do partido, secundário dentro do partido⁵⁰.

Assim a adesão dos membros ao partido político, muitas vezes se faz porque estes manifestam uma admiração ao dirigente, e que acabam por subordinar-se não apenas ao poder de organização destes líderes como também a adesão irrestrita as bases ideológicas destes líderes.

Deste modo os partidos, tornam-se totalitários, e assim exigindo de seus membros uma adesão íntima, que constituem sistemas completos e fechados, intencionados a manter a sua matriz ideológica, aumentando seus quadros, cultivando alto número de filiados, como forma de aumentar a sua base eleitoral⁵¹.

Já para teoria orgânica, o partido político, vai além da condição de instrumento de representação, tal situação supera a representação das massas, e chega ao ponto em que o partido político torna-se meio de luta e conscientização política, sendo assim o partido é um meio de conscientização política.

Através do Manifesto Comunista, que teve como objetivo principal, resgatar a consciência do proletariado alemão, através do processo de luta, uma vez que a classe operária, adquire consciência de seu ser social, por meio deste

⁴⁹ MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político no Brasil – Teoria, História, legislação*. Edições Unoesc, 1995. p. 20

⁵⁰ Idem, p. 27

⁵¹ KNOERR, Ob. Cit.

processo acima citado. Assim com esta tomada gradativa de consciência, o partido político, passa a ser uma alternativa política viável em favor do proletariado⁵².

Neste mesmo sentido, Engels acredita que o proletariado precisa ter uma organização concebida junto com a unidade de ação, pois para este, é isso que define a forma de ser do partido.⁵³

Já para Lênin, o partido político deveria ser, de vanguarda com a capacidade de introduzir nos indivíduos os seus princípios políticos, criando com assim com esta concepção a teoria do centralismo democrático na organização partidária.⁵⁴

Deste temos que, dentro desta teoria do partido político orgânico, a ideologia de seus integrantes constitui-se como centro da agremiação política, e assim não possui um líder apenas, mas sim dentro da ideologia os possuem em demasia.

2.3 BREVE APANHADO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Na sociedade contemporânea, o partido político, se mostra como canalizador das necessidades, solicitações e esperanças de um povo e não apenas de seus membros, ou de um determinado contexto social.

No Brasil, desde tempos remotos, imperou-se o tipo primitivo da família patriarcal, com o desenvolvimento da urbanização, que de acordo com Sérgio Buarque de Holanda, não resulta unicamente de crescimento das cidades, mas também do crescimento dos meios de comunicação, atraindo vastas áreas rurais para a esfera da influência das cidades, acarretaria um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem até hoje.

A aqueles que detinham as posições públicas de responsabilidade formadas por tal ambiente, não era fácil compreender a distinção fundamental entre os domínios do público e do privado. Para o funcionário patrimonial, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular: as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do

⁵² MEZZARROBA, Orides. p. 29

⁵³ Idem

⁵⁴ MEZZARROBA, Orides. p. 32

funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.

Buarque de Holanda sintetiza o raciocínio:

“No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade, fornecendo o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticulares”⁵⁵.

A gênese e o fundamento dos partidos políticos brasileiros consistem, de início em meras projeções de alianças familiares rurais, coroadas por elites urbanas estamentais, com treinamento em Coimbra e nas Faculdades de Direito do Recife e São Paulo. De acordo com Vamireh Chacon, os partidos políticos percorreram este tortuoso caminho e tornaram-se incapazes de canalizar e mediar as reivindicações sociais, apesar dos esforços setoriais e meritórios, empreendidos por alguns deles.

Segundo BONAVIDES⁵⁶ a intervenção jurídica no domínio político-partidário em nosso país remonta ao Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.075), que fez a primeira menção legislativa ao partido político no Brasil.

Consideravam-se partidos políticos pelo Código de 1932:

- a) os que adquirissem personalidade jurídica, mediante inscrição, no registro a que se referia o artigo 18 do Código Civil ⁵⁷;

⁵⁵ (História dos Partidos Brasileiros: discurso e práxis dos seus programas. Vamireh Chacon. Editora Universidade de Brasília. Coleção Temas Brasileiros. 2ª edição ampliada e utilizada, 1985)

⁵⁶ BONAVIDES, P. op. cit. p. 385.

- b) os que não tendo logrado personalidade jurídica se apresentassem para igual finalidade, em caráter provisório, com um mínimo de 500 eleitores;
- c) as associações de classe legitimamente constituídas.

Em que pese, a primeira menção legislativa remontar a 1932 foi, conforma SILVA⁵⁸, no período de 1946 a 1965 que floresceu um sistema partidário com alguma institucionalização efetiva com base em três partidos grandes de âmbito nacional – o Partido Social Democrático (PSD), a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – e um conjunto de pequenos partidos de expressão basicamente regional (PSP, PL, PDC, PRT, PTN, MTR), além do Partido Comunista.

Em 1965, por força do Ato Institucional nº 2, tais partidos políticos foram extintos e surgindo o bipartidarismo consubstanciado pela ARENA (Aliança Renovado Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) que foi instinto em 1979.

Através de uma análise atual do comportamento intrapartidário, no entendimento de SANTOS⁵⁹, hoje os partidos políticos possuem ampla disciplina nas votações legislativas. Mas, ao mesmo tempo, não se pode negligenciar que apresentam lealdades incertas, evidenciadas pelo fenômeno de intensa migração interpartidária.

⁵⁷ Assim dispunha o art. 18 do Código Civil de 1919: Caput: “Começa a existência legal das pessoas jurídicas de Direito privado com a inscrição dos seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos no seu registro peculiar, regulado por lei especial, ou com a autorização ou aprovação do Governo, quando precisa. Parágrafo único: Serão averbadas no registro as alterações que estes atos sofrerem.

⁵⁸ SILVA, J. op. cit. p. 396.

⁵⁹ SANTOS, A. op. cit. p. 70.

CAPÍTULO III: A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

3. A AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

De acordo com MEZZAROBA:

“Com a promulgação da Constituição (de 1988), foi demarcada juridicamente uma nova etapa na vida dos Partidos Políticos brasileiros, através da aprovação de dispositivos até então inexistentes na ordem normativa do País. Sem as amarras do bipartidarismo e das complexas e restritivas formalidades legais, a nova Carta passou a garantir expressamente a liberdade de criação, funcionamento e autodeterminação dos Partidos Políticos”.⁶⁰

A Constituição Federal de 1988 no caput do art. 1º enuncia que a República Federativa do Brasil configura-se em estado Democrático de Direito fundamentado nos princípios da Soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores especiais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político. A parágrafo único acrescenta que o exercício do Poder que do Povo é emanado de forma absoluta pode ocorrer diretamente ou por representantes eleitos.

Desta maneira, para MEZZAROBA a Carta Constitucional de 1988 consigna o instituto da representação política como recurso no processo de formação da vontade política do Povo. Deste ponto de vista, pelo menos dois dos requisitos necessários à fundamentação do Estado Democrático de Direito brasileiro guardam relação direta com a noção político-representativa constitucional: a Soberania e o pluralismo político.

BOBBIO ensina que:

⁶⁰ MEZZAROBA, Orides. *O Partido Político no Brasil – Teoria, História, Legislação*. Joaçaba: Unoesc, 1995, p. 95

“Há pluralismo quando existem vários partidos ou vários movimentos políticos que disputam entre si, através do voto ou de outros meios, o poder na sociedade e no Estado”.⁶¹

Uma importante caracterização do princípio do pluralismo político é fornecida por RIBEIRO, para quem o princípio do pluralismo político:

“Caracteriza-se pela oposição a qualquer artefato monopolista, seja social, político, cultural, educacional, econômico ou de comunicação, pode-se concluir que o pluripartidarismo se fundamenta no compromisso de institucionalizar um sistema político com múltiplos partidos, como imagem global do conjunto, não de aspecto que reflita a individualidade do partido”.⁶²

Através da adoção do sistema proporcional (art. 45) garante-se constitucionalmente, sobretudo no Poder Legislativo, a fidelidade da representação àquela pluralidade de idéias existentes no interior da Sociedade brasileira.⁶³

Os partidos políticos são regulados constitucionalmente no artigo 17 que assim dispõe:

“Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo, 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 estrangeiro 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 partidária.

⁶¹ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira, 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

⁶² RIBEIRO, Fávila. A Lei dos Partidos Políticos. Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral, Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, p. 19.

⁶³ MEZZARROBA, O, op. cit. P. 238

§ 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 da organização paramilitar.”

A partir deste dispositivo, pode-se afirmar sem qualquer tipo de dúvida que a Nova Carta consagrou a redação mais liberalizante de toda a história partidária do Brasil. A criação de Partidos ficou facilitada, livre e sem a burocracia exigida até então, como, por exemplo, o quorum mínimo de filiados ou eleitores distribuídos em algumas unidades da Federação. Todavia, espera-se que na regulamentação prevista em lei, do funcionamento parlamentar dos Partidos (art. 17, IV), fique preservado o mesmo princípio de liberdade partidária estabelecido no caput do art. 17, isto é, que seja possível a qualquer segmento político constituir-se em torno de um Partido⁶⁴.

Entretanto BASTOS busca demonstrar que a liberdade concedida pelo texto constitucional aos partidos políticos deve ser exercida sob determinadas condições:

“Dita liberdade não é absolutamente incondicionada. Pelo contrário, o Texto Constitucional fixa princípios e cria deveres de incidência obrigatória sobre os partidos políticos. No entanto fica nítida a maior autonomia dos partidos em dois pontos fundamentais: a ausência, na Constituição, de requisitos mínimos a serem satisfeitos, como acontecia no Texto anterior, que fixava cotas mínimas de eleitores a serem obtidas em diversas unidades da Federação; e temas como a estrutura, organização e funcionamento dos partidos políticos, que antes eram entregues à lei ordinária, hoje são deferidos aos próprios partidos políticos que, nos seus estatutos, disporão sobre tais matérias”.⁶⁵

Torna-se clara a importância concedida pela CF/88 ao estatuto dos partidos políticos, donde sintetiza KNOERR⁶⁶ que o estatuto é um instrumento de auto-regulamentação do partido, e, portanto, de afirmação da autonomia partidária

⁶⁴ MEZZAROLA, O. Op. Cit. p. 102.

⁶⁵ BASTOS, Celso Ribeiro; GANDRA MARTINS, Ivans. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988/89. p. 601

⁶⁶ KNOERR, Fernando Augusto. P. 190

diante das ingerências externas, já que estas apenas poderão ocorrer nos estritos – porque excepcionais à autonomia partidária – nos moldes da legalidade.

A fidelidade partidária concebida como o dever imposto ao parlamentar de obedecer às diretrizes do partido e de permanecer no partido em que tenha sido eleito, sob pena de perda do mandato, tem origem recente no Brasil. Foi introduzida pela Emenda constitucional nº 1, de 1969, em seu artigo. 152 que assim dispunha em sua redação original:

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

I -

V – disciplina partidária;

VI -

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.”

Para o professor Miguel Reale, participante na elaboração do anteprojeto da Carta de 67, mais importante do que o texto constitucional, evidentemente garantidor de direitos e garantias a nível individual e em nível das pessoas jurídicas – no caso, os partidos políticos – é necessário que a Lei Orgânica seja realmente o instrumento dos partidos, com credibilidade para que os partidos tenham sua definição jurídica sedimentada na sua Lei Orgânica.⁶⁷

⁶⁷ Modelos Alternativos de Representação Política. p. 127.

A Lei nº 5.682/71 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos – regulava a matéria e impunha, como norma constitucional, a cassação do mandato do parlamentar que deixasse o partido pelo qual se elegera ou descumprisse as diretrizes e programas estabelecidos pela direção partidária.

Para FERREIRA⁶⁸, a perda do mandato por ato que consubstancie infidelidade partidária procura evitar a constante mudança de cor política, com a mudança de partidos, como o carreirismo político podia aproveitar, chamando-se os trânsfugas pitorescamente de camaleões políticos.

O instituto extinguiu-se pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985 que deu nova redação ao artigo 152 estabelecendo:

“Art. 152: É livre a criação de partidos políticos. Sua organização e funcionamento resguardados a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo político e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

I -.....
.....

V -.....

§ 1º.....

§ 3º Resguardados os princípios previstos no *caput* e itens deste artigo, lei federal estabelecerá normas sobre criação, fusão incorporação, extinção e fiscalização financeira dos partidos políticos e poderá dispor sobre regras para a organização e funcionamento.”

O instituto da fidelidade partidária foi novamente tratado na Constituição Federal de 1988, entretanto com mudança com relação ao texto de 1969, já que não impôs penalidades para o não exercício da regra. Os artigos 14 e 17 da CF/88 são as bases para o entendimento da fidelidade partidária como é hoje concebida.

O artigo 14 dispõe sobre as condições de elegibilidade - § 3º -, determina a filiação partidária – inciso V – como uma das exigências para a

⁶⁸ FERREIRA, Pinto. *Manual Prático de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 1973, p. 102.

postulação de candidatura a cargo eletivo. O artigo 17, no tratamento dos partidos políticos, estabelece que é livre a criação, incorporação, fusão e extinção de partidos políticos, desde que resguardados o regime democrático, a soberania nacional, 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 de acordo com a lei.”

O § 1º assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, e determina que seus estatutos deverão estabelecer normas de fidelidade e de disciplina partidária. Após obter personalidade jurídica, os partidos registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (§ 2º).

Como se pode perceber, o dispositivo da CF/88 não retomou o instituto da fidelidade partidária tal como era consignado na Constituição de 69. Determinando que estatutos partidários incorporem normas de fidelidade e disciplina partidárias, a Constituição acaba por outorgar aos partidos políticos uma ampla margem de autonomia, para que estes institutos sejam regulados através de normas organizacionais e programáticas.

A principal pena imposta àqueles que trocassem de partido, segundo a Constituição de 69, era a perda do mandato, já na atual Constituição a perda do mandato é imposta, dentre outras razões, como sanção; a procedimento declarado incompatível com o decorro parlamentar, condenação criminal com sentença transitada em julgado.

Ao contrário da Constituição anterior a nova não prevê a possibilidade da perda do mandato em decorrência de infidelidade partidária⁶⁹, ademais há proibição expressa no artigo 15 quando se diz que a perda ou suspensão dos direitos políticos somente é permitida nos casos de cancelamento da naturalização

⁶⁹ BISPO SOBRINHO, José. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1996, p. 60.

por sentença transitada em julgado, incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado, dentre outros motivos.

Para José AFONSO DA SILVA, além de não admitir a perda do mandato em face de infidelidade partidária, a Constituição vai mais longe, estabelecendo vedação neste sentido. Deveras, no art. 15, a Lei Fundamental, “declara vedada a cassação de direitos políticos, só admitidas a perda e suspensão deles nos estritos casos indicados no mesmo artigo”.⁷⁰

Por seu turno, a Lei nº 9.096/95 que dispõe sobre os partidos políticos e regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal, reproduz o texto constitucional nos arts. 2º e 3º, ao assegurar a livre criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, cujos programas deverão respeitar a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo democrático e os direitos fundamentais da pessoa humana, e, de igual modo, a autonomia dos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

O art. 15 determina que o estatuto do partido deve conter normas sobre fidelidade partidária e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurada a ampla defesa. Além disso, no art. 18 da respectiva Lei há a exigência de filiação ao respectivo partido com pelo menos um ano de antecedência da data fixada para as eleições majoritárias ou proporcionais.

O capítulo V da lei nº 9.096/95 refere-se às normas de fidelidade e disciplina partidárias nos artigos 23 a 26, *verbis*:

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

§ 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

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 25ª ed., São Paulo: Malheiros. 2005, p. 406-407.

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.”

Por sua vez, MACIEL faz uma severa crítica à prática, comum em nosso país, de buscar soluções para os problemas através da elaboração de novas leis. A autora defende que mudanças no comportamento do eleitorado podem ser obtidas muito mais por medidas internas de reorganização do funcionamento dos partidos do que por alterações na legislação eleitoral e partidária, assim se explica:

Todos os partidos dispõem de autonomia para se estruturar, organizar seus quadros e seu funcionamento e para atrair maior número de simpatizantes, adeptos e membros. Além disso, um traço cultural marcante da população brasileira é o desencanto pela participação nas decisões coletivas, sejam da comunidade escolar de seus filhos, sejam de vizinhança, sejam sobre questões políticas mais globais. Para mudar uma cultura de baixo nível de participação política a receita é a prática, mais prática e mais prática, e os resultados se obterão com o tempo, desde que mantidas as regras do jogo, transparentes, universais e estáveis. Democracia, como a grama centenária que cobre os belos jardins ingleses, leva tempo para crescer e se consolidar.⁷¹

⁷¹ MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. *Reforma Política e construção democrática*. In: Revista de Informação Legislativa Brasília, ano 41, nº 161, janeiro/ março – 2004, p. 14.

Na mesma linha de raciocínio MORAES ⁷² avulta que se a mudança legislativa, considerada a partir de uma teoria democrática externa à constituição, for democratizante, a instabilidade é menos relevante; se a mudança, no entanto, sob a mesma ótica, não for democratizante, é preferível manter a estabilidade, pois uma reforma constitucional obtida pela força ou imposta à minoria, importante tanto numericamente como por seu peso político, não somente causa dano a tal minoria, senão ao sentimento constitucional.

A Comissão que analisou a questão eleitoral brasileira, por iniciativa do TSE, opinou pela adoção de medidas constitucionais impositivas da fidelidade partidária, prevendo a perda automática do mandato, na hipótese de desfiliação partidária dos ocupantes de mandato legislativo e a possibilidade de perda do mandato no Legislativo ou no Executivo, na hipótese de violação grave da disciplina partidária.

Para alguns estudiosos do assunto, senão interessados no tema, caso do senador Tancredo Neves, a fidelidade partidária macula a representação proporcional. A fidelidade transformaria os partidos numa seita, nem mesmo diante de um caso de consciência o parlamentar tem o direito de infringir as normas da fidelidade partidária, isto é profundamente antidemocrático. As sanções para o mau comportamento eleitoral, para o mau comportamento decorrente, são as sanções internas do partido e, mais do que isso são as sanções morais da própria opinião pública, que não devem ser subestimadas, pois elas atuam permanentemente.

Bem como os partidos dispõem de liberdade para a tipificação das condutas consideradas manifestações de infidelidade partidária, eles devem respeitar os ditames constitucionais para a imposição de penalidades. CLÈVE entende que o instituto deve ser aplicado com moderação, de forma a impedir a ditadura partidária ou o domínio dos oligopólios políticos, ressaltando que o instituto:

“Não pode desviar-se de sua finalidade, que é a manutenção da coesão partidária, para permitir a persecução de objetivos outros quer não aqueles legítimos. 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

⁷² MORAES, Filomeno. *Mudança versus estabilidade constitucional e reforma política*. In: Reforma Política no Brasil: Realizações e perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 47

liberdade de convicção, as deliberações tomadas pelos órgãos partidários, nem sempre constituídos por titulares de mandatos conferidos pelo eleitorado.”⁷³

Na lição deste autor, o mandato decorre dos poderes conferidos pela Constituição e o partido não poderá dispor livremente sobre ele. E acrescenta:

“O fato de, no sistema constitucional brasileiro contemporâneo, o parlamentar não perder o mandato em virtude de filiação a outro partido ou em decorrência do cancelamento da filiação por ato de infidelidade é eloqüente. Ainda que, doutrinariamente, o regime do mandato possa sofrer crítica, é indubitável que, à luz do sistema constitucional em vigor, o mandato não está à disposição do partido.”⁷⁴

Salienta que o sistema de mandato no Brasil é o mandato representativo, não imperativo, desta maneira a fidelidade partidária deve ser aplicada de maneira moderada, jamais agredindo os direitos fundamentais e a liberdade de consciência do candidato eleito, concluindo:

“Assim mesmo que necessário o instituto para a manutenção da coesão partidária, ele não pode ser utilizado até o ponto de (i) ofender a natureza da representação; (ii) substanciar mecanismo de violação aos direitos fundamentais dos mandatários; (iii) implicar desvio de finalidade (a pretexto de manter a coesão partidária facultar-se o controle das minorias oligárquicas sobre os mandatários); (iv) permitir a cassação dos direitos políticos dos filiados eventualmente expulsos. Ou seja, o território da fidelidade partidária não é ilimitado, sendo certo que suas fronteiras derivam também da incidência de outros dispositivos da Constituição Federal. Apenas uma interpretação sistemática da Constituição é capaz de ilustrar os verdadeiros contornos do instituto. Qualquer interpretação isolada do texto do art. 17, § 1º da Constituição, portanto ensejará a emergência de um sentido falseado do Texto Constitucional e, nomeadamente, do regime de fidelidade no âmbito partidário.”⁷⁵

Mesmo que obedeça a diretrizes estabelecidas pela direção partidária, o representante continua sendo cidadão livre com todo o direito de, no interior do partido articular e defender as suas convicções políticas. Vale também destacar que mesmo no exercício de suas funções, o representante deve possuir seus próprios

⁷³ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária – estudo de caso*. Curitiba, Juruá, 1998, p. 26.

⁷⁴ CLÈVE, op. cit., p. 29.

⁷⁵ CLÈVE, op. cit., p. 31.

valores, sua própria dignidade e autoridade e dentro da esfera concreta de suas competências, suas decisões devem ficar livres de influxos e manifestações da vontade de terceiros.

É importante, porém observar que, no Brasil, o relacionamento com o governo causa mudanças freqüentes nas orientações políticas de um partido. Isso tem levado a impasses entre os parlamentares e a direção partidária que exigem daqueles fidelidade à nova diretriz, mesmo que haja conflito com o programa original do partido.

Diagnosticando-se a atual situação dos partidos políticos brasileiros, quanto à disciplina partidária, pode-se apontar que esta é obtida, quase sempre, não como fruto da adesão de seus filiados a princípios ou programas, que os levam a votar na mesma direção, mas sim da busca, por eles, de vantagens individuais. Tal situação finda por diminuir o prestígio das instituições políticas, em particular do Poder legislativo, perante a sociedade.

As trocas de partido vêm marcando a política brasileira desde a democratização, em 1985, e se realizam basicamente porque a legislação permite. Não existem normas rígidas para assegurar a permanência dos parlamentares nos partidos pelos quais se elegeram. Figuras tradicionais da política brasileira estiveram sempre associadas a um mesmo partido, podemos citar Getúlio Vargas, João Goulart e Leonel Brizola ligados ao PTB.

A troca de partidos, permitida pela Constituição Federal e pela legislação partidária e eleitoral, contribui para dirimir o grau de representatividade do regime democrático brasileiro, porque não respeita a vontade do eleitor. O voto dado a um partido é indiretamente transferido, após as eleições, para outro partido, alterando a representação eleita, sem consulta ao eleitor. Até mesmo o PT, considerado um partido político coeso acabou perdendo, por excesso de cobrança ideológica, cinco de seus quadros, quatro deputados (Fernando Gabeira, Babá, João Fontes e Luciana Genro) e a senadora Heloísa Helena, hoje candidata à Presidência da República pelo PSOL.⁷⁶

Certamente o fortalecimento das instituições políticas depende de forma premente do respeito à fidelidade partidária, vez que a hipótese de uma maior

⁷⁶ MACIEL, Cruxên Barros de Almeida Maciel. *Fidelidade Partidária: um panorama institucional*. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 41, nº 161, janeiro/ março – 2004.

valorização do representante – candidato – frente ao partido político a que pertence acabará por facilitar a migração partidária. Via de regra, a migração de partido tem como premissa interesses eleitorais ou pessoais.

Em média, 29% dos deputados eleitos mudam de partidos, conforme estudo de Carlos Ranulfo MELO⁷⁷, e temos como consequência destas práticas uma fragilidade do sistema partidário, pois sendo a infidelidade partidária permitida pela legislação e regularmente praticada pelos representantes eleitos, afeta as bancadas nacionais dos partidos, e a representatividade.

Na hipótese de eleição proporcional, o candidato para que seja eleito dependerá dos votos adquiridos pelo conjunto. Assim pensar em eleição proporcional sem um sistema de fidelidade partidária extremamente rigoroso, parece-se um absurdo.

Através de uma maior estabilidade do quadro partidário os partidos podem desempenhar uma função de tornar claro ao eleitorado as questões em jogo na sociedade e as propostas de cada grupo para solucioná-las. Os partidos organizados são capazes de firmar compromisso e cumpri-los, de interagir responsabilmente uns com os outros nas negociações no plano do Legislativo e na composição dos governos de coalizão, que em nosso país são a forma habitual de exercício do Poder Executivo.

Os partidos trazem segurança à vida política e permitem a formação de expectativas razoáveis sobre seus comportamentos futuros, exigência da vida moderna para todos os agentes responsáveis no âmbito político.

Um dos pontos mais importantes a destacar nos diagnósticos da crise político-institucional brasileira é a proliferação de alianças e coligações eleitorais. Tomada como uma espécie de perversidade do sistema partidário, como sinal de seu artificialismo e de sua congênita inorganicidade, a proliferação de alianças é também vista como sintoma de sua desagregação no embate com os processos de mudança socioeconômica. Manifestação direta da sua inadequação, o hábito aliancista é também visto como um dos fatores de deslegitimação do sistema político-partidário aos olhos do eleitorado.

⁷⁷ RANULFO, Melo. Migração Partidária, Estratégias de Sobrevivência e Governismo na Câmara dos Deputados. In: O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira p.163.

3.1 FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A REFORMA POLÍTICO - PARTIDÁRIA

Após muitas análises, debates e audiências públicas, com a participação de representantes dos partidos políticos, do Governo e da Justiça Eleitoral a Comissão de Reforma Político – Partidária propôs, em seu relatório final, regras de fidelidade partidária, restrições à divulgação de pesquisas eleitorais pela imprensa, instituição do voto facultativo, manutenção do segundo turno apenas para Presidente da República, instituição do sistema eleitoral misto para a Câmara dos Deputados e financiamento público de campanhas eleitorais.

Quanto à instituição da fidelidade partidária no Brasil; há quem entenda que tal previsão deveria ser instituída através de emenda constitucional. Neste relatório a Comissão propôs a inclusão do seguinte texto na Constituição: “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”.⁷⁸

Na busca por uma solução, ou ao menos, na tentativa de diminuir a incidência da “infidelidade partidária” em nosso sistema, há várias propostas em tramitação com as mais diversas proposições. Apresenta-se a seguir um resumo dos projetos em tramitação⁷⁹:

PROJETO	AUTOR	POSIÇÃO DO PARLAMENTAR
PEC. 041/96	Sen. José Serra	Torna 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 desfiliar do partido pelo qual se

⁷⁸ Cf. o web site [http:// www.congressonacional.com.br](http://www.congressonacional.com.br)

⁷⁹ <http://www.senado.gov.br/web/relatorios/CEsp/RefPol/relat04.htm> acessado em 18 de setembro de 2006.

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 desfiliar do partido pelo qual foi eleito.
PEC.	Dep. Adylson Motta	Propõe perda de mandato para deputado ou

085/95		senador que se filiar a partido diverso daquele pelo qual foi eleito
PEC. 166/95	Dep. Mendonça Filho	Torna INELEGÍVEIS durante 2 anos os detentores de mandato eletivo que se desfiliarem voluntariamente do partido político, salvo nos casos de fusão, incorporação ou extinção.
PEC. 283/95	Dep. Telmo Kirst	Propõe perda de mandato para senador, deputado federal, deputado estadual e vereador que deixa o partido pelo qual foi eleito antes de completar pelo menos dois terços do seu mandato.

A Comissão propôs ainda outra hipótese de perda do mandato. Perderia o mandato o representante do Partido no Legislativo ou na Chefia do executivo que “na forma da lei e do estatuto do partido, cometer violência grave da disciplina partidária, caracterizada pela desobediência às decisões aprovadas em convenção, assegurada ampla defesa”.⁸⁰

Para MEZZAROBA:

“A Comissão de Reforma Política – Partidária, na sua proposta de emenda constitucional, acabou, sabiamente, definindo a fidelidade partidária como o compromisso assumido pelos representantes eleitos para o Legislativo ou para o Executivo, em defender e acatar os princípios programáticos de seu Partido e das resoluções democraticamente aprovadas em convenções partidárias. Portanto, de acordo com esta proposta, o instituto da fidelidade partidária não pode, em hipótese alguma, ser confundido com obediência às imposições unilaterais das executivas dos Partidos Políticos, e muito menos com a submissão ao voto de liderança, evidentemente”.⁸¹

⁸⁰ Idem.

⁸¹ MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003. p. 298/299.

Com isso, o representante passaria obrigatoriamente a assumir a responsabilidade de justificar todos os seus atos e ações praticados em decorrência do seu mandato de representação política.

Entretanto, é necessário que sejam ponderados os riscos de inserção de tal instituto no sistema político atual. Em primeiro lugar, há que atender ao rigoroso alcance do conceito de fidelidade partidária, para que não haja possibilidade de ser desvirtuada para autor instituto bem menos nobre qual o voto de liderança, ou mesmo a imposição da fidelidade à vontade da executiva partidária. Em segundo lugar, a sua implantação pode apresentar-se extremamente complexa no quadro partidário atual em que, com raras exceções, inexistem efetiva representatividade e organicidade dos Partidos na sociedade. Sem esses dois últimos requisitos, a fidelidade partidária pode vir a ser poderoso mecanismo de controle da representação política brasileira pelas oligarquias políticas de sempre.⁸²

Deve-se asseverar que é perfeitamente legítimo que o filiado, em determinadas teses, entre em divergência com o posicionamento do partido podendo tanto se licenciar quanto se afastar. Entrementes se adotada a premissa de que o mandato pertence ao partido político, o afastamento do candidato eleito por determinado partido deverá acarretar a perda do mandato. A tese que poderá ser apresentada para justificar o que acima se propõe, é que no momento da filiação o candidato deverá examinar de forma pormenorizada as matérias consideradas fundamentais pelo partido a que se adere.

Para corroborar a linha de argumentação acima exposta o senador Osmar Dias analisando o desempenho eleitoral dos Deputados Federais tanto nas eleições de 1994, quanto nestas eleições de 1998 demonstra que, dos quinhentos e treze deputados federais eleitos em 1994, somente treze conquistaram o mandato com seus próprios votos, enquanto que em 1998 este número subiu para 28. Ao final conclui que só estes poderiam se dizer, impropriamente, "donos" dos seus mandatos⁸³.

Um levantamento estatístico remete-nos aos seguintes dados com relação a mudanças de partido: na Câmara, na legislatura de 1991 a 1995, houve 268 mudanças; e, nesta legislatura, na data da elaboração do Relatório Preliminar,

⁸² Idem.

⁸³ <http://www.senado.gov.br/web/relatorios/CEsp/RefPol/relat04.htm> acessado em 18 de setembro de 2006.

já tinha havido 127 mudanças de partido, sendo que, atualizado o levantamento até outubro de 1997, chegou-se a 230 mudanças de partido.

No Senado, na 49ª Legislatura foram 29 mudanças e na 50ª Legislatura ocorreram, até a data do Relatório Preliminar, 10 mudanças e, até outubro de 1997, 22 mudanças de partido.

- Número total de mudanças de partido por legislatura e para todo o período⁸⁴.

	Deputados que migram pelo menos uma vez	Deputados que migram pelo menos duas vezes	Deputados que migram pelo menos três vezes	Deputados que migram pelo menos quatro vezes	Total de mudanças realizadas por legislatura
1983-1987	165	03	0	0	168
1987-1991	154	15	04	01	174
1991-1995	200	44	09	04	261
1995-1999	167	33	06	01	207
1999-2003	160	43	11	04	225
Total	846	138	30	10	1035

Com relação à direção do fluxo migratório, a migração para partidos de direita⁸⁵ ocorre, de modo bastante acentuado, a partir de uma circulação dentro do mesmo campo ideológico. O que significa que, embora muito intensa, a migração

⁸⁴ Carlos Ranulfo F. Melo. *Migração Partidária, Estratégia de Sobrevivência e Governismo na Câmara dos Deputados*. In: *Coleção (...)* p. 178.

⁸⁵ Utilizaremos os conceitos propostos por Daniel- Louis Seiler para quem a tese do dualismo que se opõe entre direita e esquerda encontra sua origem na tradição parlamentar francesa datada da aurora da Revolução, tendo os parlamentares do veto real adotado o costume de sentar-se à direita do presidente. Como contestação ao maniqueísmo inerente a esta dualidade, propõe-se dividi-la em três pela introdução do conceito de “centro”. Para MAURICE DUVERGER, toda política implica uma escolha entre dois tipos de soluções: as soluções intermediárias relacionam-se com uma ou com outra, isso leva a dizer, segundo este autor que não existe centro em política: pode haver um partido do centro, mas não um a tendência do centro, uma doutrina do centro, defendendo que todo centro está dividido contra si e permanece separado em duas metades: centro esquerda e centro direita, pois o centro não é outra coisa senão o agrupamento artificial da parte direita da esquerda e da parte esquerda da direita. Nas palavras de SEILER “deixando de lado as definições simplistas do gênero *direita autoritária* contra *esquerda libertária* – como se a esquerda escapasse da tentação da autoridade -, ou ao inverso – isto é, *esquerda libertária* e *direita liberal* -, constata-se que elas se modulam em torno de um tema único, o da recusa ou da aceitação da mudança. Assim, direita e esquerda designam ora a resistência contra o movimento, o conservantismo contra o progressivo, ora a continuidade contra a mudança”.

para a direita apresenta certa congruência a padrões ideológicos. Em contraste, a mudança para partidos de centro ou de esquerda verifica-se com um transito interblocos, através da adesão de políticos egressos de matrizes ideológicas distintas. Parece ocorrer, assim, uma menor freqüência de deslocamentos do centro para a direita, ao lado de movimentos mais freqüentes da direita para o centro e do centro para a esquerda.⁸⁶

A composição da Câmara dos Deputados eleita em 1998 destaca-se pela hibridez das bancadas partidárias quanto à trajetória partidária de seus integrantes, SANTOS⁸⁷ trazendo dados das eleições de 1998 demonstra que isolando deputados com filiação exclusiva às legendas responsáveis por sua eleição chega-se a um contingente de 40,2% dos parlamentares, patamar mais baixo desde 1982.

Outro dado que este autor considera importante na análise da fidelidade partidária consiste no estudo da durabilidade dos vínculos partidários a partir da consideração do tempo de filiação partidária do deputado quando da conquista da cadeira parlamentar. O autor destaca-se o Partido dos Trabalhadores, considerado “partido de militantes”⁸⁸, dentre aqueles de maior tempo de filiação até o início da carreira política, já que o tempo de filiação, em que o parlamentar petista mediano filiou-se ao partido, é de seis anos antes do início de sua carreira política.

Sob este enfoque do instituto da fidelidade partidária, poderia se supor que quanto às bases ideológicas, os representantes eleitos sob a legenda dos partidos de militantes permaneceriam fiéis às suas bases, votando desta forma de acordo com suas concepções, que deveriam ser coincidentes com as do partido político ao qual é filiado.

⁸⁶ SANTOS, A. M., op. cit. p. 74-75.

⁸⁷ SANTOS, A. M., op. cit. p. 77

⁸⁸ Nos partidos de militantes o ativismo partidário e a dedicação organizacional representam um capital indispensável para a obtenção de suporte político e recursos eleitorais, como finanças, apoiadores, associação com a imagem e bandeiras partidárias.