

Fidelidade Partidária no Direito Brasileiro

Lívia Matias de Souza Silva

SUMÁRIO: 1. Introdução - 2. Uma nova concepção de "democracia" - 3. Definição e natureza jurídica dos partidos políticos - 4. Partidos políticos brasileiros - 5. Identificação partidária e ideológica - 6. Movimentação partidária na Câmara dos Deputados e no Senado Federal - 7. Regulamentação da fidelidade partidária no Direito Brasileiro - 8. Conclusões - 9. Referências bibliográficas

RESUMO: A intensiva migração partidária verificada entre parlamentares brasileiros é incompatível com um sistema eleitoral sério e democrático, principalmente diante da adoção de eleições proporcionais para Casas Legislativas. Procurar-se-á demonstrar, neste artigo, que a inibição desta prática demanda o fortalecimento dos partidos políticos, sendo essencial para tanto promover a efetividade do instituto da fidelidade partidária, notadamente a partir da elaboração de normas que estabeleçam sanções punitivas aos representantes infiéis que, injustificadamente, deixarem o partido sob cuja legenda se elegeram.

ABSTRACT: Partisan Allegiance in Brazilian Law - The intensive partisan migration verified between Brazilian parliamentarians is incompatible with a serious and democratic electoral system, mainly ahead of the adoption of proportional elections for Legislative Houses. It will be looked to demonstrate, in this article, that the inhibition of this practice demand the strengthness of the political parties, being essential in such a way to promote the effectiveness of the institute of the partisan allegiance, notably from the elaboration of norms that establish punitive sanctions to the disloyal representatives who, unreasonably, leave the party under whose legend they had been elected.

1. Introdução

A chamada reforma política é um tema atual que freqüentemente torna-se ponto de discussão não só pelos congressistas, visto o grande número de projetos de emenda constitucional que constantemente são propostos, mas também pela imprensa, pelos partidos políticos, cientistas políticos e, com menor intensidade, por juristas. Dentre os principais pontos colocados em pauta, encontram-se, além da infidelidade partidária, o financiamento público de campanha e a cláusula de barreira.

Dada não só a impossibilidade de abordar todos estes assuntos, ao mesmo tempo, satisfatoriamente, mas também a crença de que uma reforma séria e verdadeira deve partir da criação de regras que produzam o fortalecimento das instituições partidárias, optou-se por desenvolver, aqui, um estudo mais aprofundado sobre a infidelidade partidária no Brasil.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, pretende a instauração de um Estado Democrático de Direi-

to, sendo importante ressaltar que um dos pilares do regime democrático é a existência de partidos fortes e ideológicos com um programa de governo bem elaborado, discutido e socialmente conhecido.

Os partidos políticos são instâncias associativas permanentes e estáveis, dotadas de ideologia e programa político próprios, destinadas à arregimentação coletiva, buscando, em último plano, conquistar o controle do poder político, seja pela ocupação de cargos ou influência nas decisões políticas.

Desde a redemocratização do país, tem-se presenciado considerável número de mudanças de partidos no Congresso Nacional. Registre-se que, na Câmara dos Deputados, em sua 49^o legislatura (1991 a 1995), houve 276 mudanças, na seguinte 235, na 51^o foram 290, e na 52^a, a atual, até a primeira quinzena do mês de fevereiro de 2005, já haviam ocorrido 197 mudanças. Nesse sentido, cumpre destacar episódio registrado na 52^o legislatura, no qual o Deputado Federal Jair de Oliveira trocou de partido em um dia e, insatisfeito, no dia seguinte, buscou uma terceira opção.

Ora, situações como esta e índices tão elevados de migração partidária são incompatíveis com um sistema eleitoral sério e verdadeiramente democrático, mormente quando se tem eleições proporcionais¹ para as Casas Legislativas – exceto o Senado Federal para o qual a eleição é majoritária – pois a razão de ser de tal distribuição é, justamente, atribuir o mandato ao partido e não à pessoa do candidato. Portanto, via de regra, salvo na ocorrência de aberrações, em que o candidato atinge diretamente o quociente eleitoral, qualquer pessoa eleita neste sistema depende do conjunto.

É importante ressaltar, ainda, que a infidelidade partidária verifica-se não apenas quando o candidato eleito se desliga do partido que o elegeu, mas também pela desobediência aos princípios doutrinários e programáticos, às normas estatutárias e às diretrizes estabelecidas pelo partido como fundamentais.

Por tudo isso, acredita-se que a infidelidade partidária é extremamente prejudicial ao fortalecimento da democracia e que uma modifica-

1 - No mandato proporcional é o desempenho partidário que determina, dentre os candidatos mais votados, quais ocuparão as cadeiras conquistadas pela legenda, ou seja, os votos são primeiramente contados como “votos para a legenda” e somente se o partido receber determinado número de votos é que terá direito a representantes na Casa Legislativa, e só então, decidir-se-á quais serão os candidatos, os mais votados, a ocupar tais vagas.

ção do crescente número de mudanças de partidos somente se realizará a partir da reestruturação destas associações políticas e da valorização do instituto da fidelidade partidária.

Todavia, tal evolução depende da participação da sociedade civil, de modo a suscitar um debate mais intenso em torno do tema, pressionando uma resposta dos representantes, notadamente quanto à elaboração de normas que estabeleçam sanções punitivas severas aos representantes infiéis, tais como a perda do mandato e/ou inelegibilidade do deputado ou senador que deixar o partido sob cuja legenda se elegeu, ou que cometer grave violação da disciplina partidária.

Neste artigo, apresentar-se-á explicação a respeito da chamada democracia procedimental de Jürgen Habermas; exposição sobre a definição e natureza jurídica dos partidos políticos; considerações a respeito da influência da identificação partidária e ideológica sobre o voto; descrição sucinta dos principais partidos políticos brasileiros; breve relato sobre a movimentação partidária verificada durante as últimas legislaturas e, por fim, comentar-se-á a regulamentação da fidelidade partidária no Direito Brasileiro.

2. Uma nova concepção de “democracia”

Ao se falar em partidos políticos, é essencial o estudo da democracia, haja vista que o desenvolvimento desta, de maneira geral, vem associado àqueles. Não interessa aqui, dada a impossibilidade de sua verificação nos dias atuais, tratar a chamada democracia direta, na qual o poder é exercido diretamente pelo povo, com a utilização do critério da maioria. Do mesmo modo, não se pretende estabelecer uma investigação detalhada da democracia representativa clássica, que, grosso modo, é o regime de governo pelo qual o cidadão confere um mandato ao representante para que este manifeste a vontade em seu nome. O que se propõe, é expor uma breve noção do que seja democracia procedimental e as mudanças conceituais que decorrem de tal concepção.

A democracia procedimental é analisada no contexto da teoria discursiva de Jürgen Habermas pela qual se atribui papel central à linguagem no processo de formação da opinião e da vontade dos cidadãos. Tal teoria se desenvolve no interior de um Estado Democrático de Direito, que pressupõe a existência de um espaço público não restrito ao âmbito estatal, uma comunidade de homens livres e iguais capazes de

criar as leis que os regem e onde os próprios envolvidos têm de entrar em acordo, prevalecendo a força do melhor argumento. Trata-se de uma sociedade descentrada, em que o “eu” da comunidade jurídica desaparece nas formas de comunicação sem sujeito².

A partir de uma visão procedimental de democracia, o “êxito da política deliberativa depende não da ação coletiva dos cidadãos, mas da institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação correspondentes”.³ Isso porque “os procedimentos democráticos do Estado de Direito têm o sentido de institucionalizar as formas de comunicação necessárias para uma formação racional da vontade”⁴.

Em razão de sua importância para a teoria em análise, bem como para o objeto de estudo desta pesquisa, cumpre agora conceituar “esfera pública”, que pode ser descrita como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”.⁵ A chamada “esfera pública política”, por sua vez, é aquela que se forma a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas e cuja função consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo⁶.

De modo simplificado, pode-se dizer que “a formação informal da opinião pública gera a ‘influência’; esta é transformada em ‘poder comunicativo’ por meio dos canais das eleições políticas; e o ‘poder comunicativo’ é, por sua vez, transformado em ‘poder administrativo’ por meio da legislação”⁷.

Conclui-se, portanto, que a influência pública só se transforma em poder político através do filtro dos *processos* institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade, depois de transformar-se em poder comunicativo e infiltrar-se em uma legislação legítima, e antes que a opinião pública, concretamente generalizada, possa se transformar numa convicção *testada* sob o ponto de vista da generalização de interesses e capaz de legitimar decisões políticas. Para gerar

2 - HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*, p.7.

3 - Op.cit., p.6.

4 - HABERMAS, Jürgen. *Soberania popular como procedimento*, p.109.

5 - HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, p.92.

6 - Op.cit., p.97.

7 - HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*, p.6.

poder político, a influência da soberania do povo tem que abranger, também, as deliberações de instituições democráticas da formação da opinião e da vontade, assumindo uma forma autorizada – decisões formais⁸.

Neste contexto, os partidos políticos atuam como conectores que estabelecem a ligação do sistema político com a opinião pública e a sociedade civil. Tal entrelaçamento é garantido pelo direito dos partidos de contribuir para a formação da vontade política do povo e através do direito de voto ativo e passivo dos sujeitos privados⁹.

3. Definição e natureza jurídica dos partidos políticos

Historicamente, a institucionalização jurídica da realidade partidária, que num primeiro momento aparece como dimensão sociológica, pela condição de grupo, só ocorre com o advento do Estado Social, quando passam a figurar no ordenamento jurídico.

Definir “partido político” é tarefa há muito já realizada pelos doutrinadores, a exemplo de Burke, Sartori e Fávila Ribeiro.

Na concepção de Burke, “o partido político é um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforços conjuntos, o interesse nacional, com base em alguns princípios especiais, ao redor dos quais, todos se acham de acordo.”¹⁰

Para Sartori,

“os partidos políticos são organizações sociais que procuram influenciar a seleção e o mandato do pessoal do governo, apresentando candidatos a cargos eletivos, e as políticas do governo, de acordo com os princípios gerais ou tendências com as quais concordam a maioria dos seus membros”¹¹

Fávila Ribeiro define: “o partido político é um grupo social de relevante amplitude destinado à arregimentação coletiva, em torno de idéias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório nas instâncias governativas”¹².

8 - HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*, p.105.

9 - Op.cit., p.101.

10 - BURKE, Edmund. *The works of Edmund Burke*, p.189.

11 - SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*.

12 - RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*, p. 325.

De forma mais descritiva, pode-se dizer que os partidos políticos são instâncias associativas permanentes e estáveis, dotadas de ideologia e programa político próprios, destinadas à arregimentação coletiva, buscando, em última instância, conquistar o controle do poder político, seja pela ocupação de cargos ou influência nas decisões políticas.

São eles instrumentos de relevante importância na dinâmica do poder político, contribuindo para a interação entre governantes e governados nos sistemas representativos¹³, ou melhor, são elos entre o sistema político, a opinião pública e a sociedade civil.

Por fim, cumpre ressaltar a natureza jurídica dos partidos políticos, visto que esta, além da importância teórica que traz ao determinar o posicionamento destes na ordem jurídica, acarreta, ainda, consequências de ordem prática, porque influencia nas relações entre o Estado e o corpo político.

Em seus estudos, Pietro Virga¹⁴ apresenta quatro particularidades jurídicas para definir a natureza dos partidos sob a perspectiva de sua estrutura jurídica interna: a) como associação jurídica é uma união estável e organizada, que se propõe a fins políticos; b) como órgão estatal, perspectiva que assume no exercício do poder político ou de governo; c) como instituição, quando o partido constitui um ente social organizado que reduz à unidade os três elementos: patrimônio, personalidade e ideologia; d) como elemento constitutivo do sistema de governo é o mecanismo constitucional mediante o qual vem coordenada a atividade dos vários órgãos de manifestação política.

A Lei nº 9.906, de 1995, em seu art.1º, dispõe que o partido político é pessoa jurídica de direito privado e destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do regime representativo e a defender os direitos constitucionais fundamentais. Isso corresponde a dizer que o partido nunca pode ser considerado órgão do Estado, uma vez que possui personalidade jurídica própria, portanto, é sujeito de direitos e obrigações próprios.

No presente estudo, considerar-se-á o partido político como uma associação¹⁵ de indivíduos que tem por fim a busca pelo exercício ou

13 - RABELLO FILHO, Benjamin Alves. *Partidos políticos no Brasil: doutrina e legislação*, p.35.

14 - Apud: BARACHO, José Alfredo de Oliveira,. *Teoria geral dos partidos políticos*, p.32.

15 - Trata-se de associação e não sociedade porque aquela não possui fim lucrativo, sendo esta sua diferença fundamental em relação à outra.

participação no exercício do poder político. E que, embora exerça uma função pública, em proveito do povo e do Estado, não é um órgão estatal, mas pessoa jurídica de direito privado.

4. Partidos políticos brasileiros

Atualmente há 29 partidos políticos registrados no TSE¹⁶, mas destes apenas alguns possuem expressão nacional. São eles: PMDB, PTB, PDT, PT, PFL, PL, PC do B, PSB, PSDB, PTC, PSC, PMN, PRONA, PRP, PPS, PV, PT do B, PP, PSTU, PCB, PRTB, PHS, PSDC, PCO, PTN, PAN, PSL, PRB e PSOL. Assim, optou-se por estudar apenas parte deles, sendo selecionados dez por serem os que, hoje, têm maior representatividade no Congresso Nacional, especialmente, na Câmara dos Deputados, incluindo-se também o PC do B em razão de sua importância histórica na construção da democracia brasileira. A seguir, apresentar-se-á um breve histórico da origem e dos objetivos a que estes partidos se propõem.

PC do B - Partido Comunista do Brasil: é o partido político mais antigo do país, em funcionamento, e agrega, em sua fileiras, os *comunistas*. Tem inspiração marxista-leninista, com organização centralizada e unidade na ação. Destaca-se nos movimentos organizados, notadamente o movimento estudantil.

“é o Partido político da classe operária, sua vanguarda consciente e organizada, a sua mais elevada forma de organização. É a união voluntária e combativa dos comunistas e tem como objetivos finais o socialismo e a edificação da sociedade comunista. O partido Comunista do Brasil educa seus filiados no espírito do internacionalismo proletário e da solidariedade internacional dos trabalhadores de todos os países.” (Estatuto do PC do B, art. 1º)¹⁷

PDT - Partido Democrático Trabalhista: surge em maio de 1980, reivindicando o espólio do antigo PTB de Getúlio Vargas, berço do trabalhismo brasileiro. Leonel Brizola, o principal líder da legenda, obtém o registro definitivo do PDT em 1981 e reúne trabalhistas de perfil mais

16 - <http://www.tse.gov.br>

17 - <http://www.pcdob.org.br>

reformista que os do atual PTB¹⁸.

“o PDT é uma organização política da nação Brasileira para a defesa de seus interesses, de seu patrimônio, de sua identidade e de sua integridade, e tem como objetivos principais lutar, sob a inspiração do nacionalismo e do trabalhismo, pela soberania e pelo desenvolvimento do Brasil, pela dignidade do povo brasileiro e pelos direitos e conquistas do trabalho e do conhecimento, fontes originárias de todos os bens e riquezas, visando à construção de uma sociedade socialista.” (Estatuto do PDT, art.1º) ¹⁹

PFL - Partido da Frente Liberal: nasce de uma dissidência do Partido Democrático Social (PDS), o herdeiro da Arena, surgido após a derrota de Paulo Maluf no Colégio Eleitoral em 1985. Possui raízes que remontam às oligarquias rurais do Nordeste²⁰. Seu Programa “se fundamenta nos princípios do regime democrático, do Estado de Direito e da livre iniciativa” (Estatuto do PFL, art.2º). Tal posição é reafirmada na exposição dos princípios do partido:

“Perfilar o respeito ao direito de propriedade, com reconhecimento das responsabilidades sociais inerentes ao exercício desse direito, tendo em conta que o interesse individual não pode se sobrepor ao interesse coletivo; reconhecer a livre iniciativa como elemento dinâmico da economia e a empresa privada nacional como agente principal da vida econômica do País; admitir a ingerência do estado na economia, nos limites da lei, com a finalidade de promover o desenvolvimento, regular as relações sociais, condicionar o uso da propriedade e de seu papel social e evitar a exploração predatória dos recursos naturais, sem que, contudo, em nenhuma hipótese, resulte em constrangimentos espúrios ao livre-mercado ou no cerceamento das liberdades do cidadão.”

PL - Partido Liberal: foi fundado em 1985 como uma alternativa ao socialismo e ao “liberalismo capitalista reacionário”²¹. Em seu Manifesto afirma que:

“para que se fortaleça a democracia, o desenvolvimento será obtido também como fortalecimento da empresa privada . Ao capital devem

18 - Kneipp, Bruno Burgarelli Albergaria. *A pluralidade de partidos políticos*.p. 66.

19 - <http://www.pdt.org.br>

20 - Op.cit., pp. 66-67.

21 - Op.cit., p. 67.

ser asseguradas remuneração justa e uma legislação estável, intervindo o Estado apenas para assegurar o interesse público e a proteção do trabalhador, para evitar a formação de monopólios ou oligopólios, para dirimir conflitos, para a defesa da empresa nacional ou para assegurar atividades ou serviços indispensáveis, de interesse público, ou fundamentais para a defesa da soberania ou da segurança do país. O Partido Liberal reconhece o direito à propriedade como natural. Por ser natural é um direito de todos, e a todos deve ser estendido.”²²

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro: herdeiro direto do MDB e de sua posição contrária ao regime militar, surge em janeiro de 1981. O PMDB é um partido que engloba diferentes posições, inclusive acarretando em grande diferenciação na prática cotidiana da militância do partido²³. Tal caráter evidencia-se em seu Estatuto:

“o PMDB exerce suas atividades políticas visando à realização dos objetivos programáticos que se destinam à construção de uma Nação soberana e à consolidação de um regime democrático, pluralista e socialmente justo, onde a riqueza seja instrumento de bem-estar de todos.” (Estatuto do PMDB, art. 2º)²⁴

PP - Partido Progressista: antigo PPB, surge em 1995 com a fusão do Partido Progressista Reformador (PPR) com o Partido Progressista (PP). O PPR, por sua vez, é o herdeiro do Partido Democrático Social (PDS)²⁵. Em seu Programa propugna-se por:

“transferência para a iniciativa privada de toda e qualquer atividade econômica desempenhada pelo Estado, através de processos transparentes, mediante avaliações que determinem preços justos e que não resultem na formação de monopólios ou oligopólios privados; defesa da livre iniciativa, com o fortalecimento da empresa privada; apoio à empresa privada nacional, em termos de capitalização, tecnologia, competência gerencial e abertura de novos setores de atividades, de sorte a aumentar-lhe o grau de eficiência e competitividade, a fim de prepará-la à disputa com as empresas estrangeiras e para o crescimento contínuo e estável.”

22 - <http://www.pl.org.br>

23 - Kneipp, Bruno Burgarelli Albergaria. *A pluralidade de partidos políticos*, p. 68.

24 - <http://www.pmdb.org.br>

25 - Op.cit., p. 68.

PPS - Partido Popular Socialista: foi criado em 1990, pela maioria dos dirigentes do Partido Comunista Brasileiro (PCB), e seguindo uma linha reformista histórica, rompe com a idéia de socialização dos meios de produção e busca a “radicalização da democracia”. Destaca-se que uma pequena parcela de dirigentes do PCB, inconformados com a decisão da maioria, optaram por dar continuidade ao partido; porém, este continua com força bastante reduzida²⁶. Conforme consta no Estatuto, o PPS fundamenta suas atividades políticas no:

“regime participativo, representativo e democrático, baseado na pluralidade de partidos e na garantia dos direitos do homem, e (tem) por objetivo o aprofundamento da democracia e da cidadania, no processo de construção de uma sociedade socialista, humanista e libertária.” (Estatuto do PPS, art. 2º) ²⁷

PSB - Partido Socialista Brasileiro: foi criado em agosto de 1985, após disputa judicial pela posse da sigla do antigo PSB (este herdeiro da chamada “Esquerda Democrática”), extinto em 1965 pelo AI-2. Tem como proposta histórica a construção de um socialismo diferenciado da linha soviética, e tem origem na cisão da antiga UDN²⁸. De acordo com o Estatuto, é sua finalidade “lutar pela implantação da democracia e do socialismo” (art.2º), e pela “socialização dos meios de produção considerados estratégicos e fundamentais ao desenvolvimento, social, cultural e da democracia, e a preservação da soberania nacional” (art. 1º, parágrafo 3º, inciso III)²⁹.

PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira: nasce em 1988 de uma dissidência do PMDB durante a elaboração da Constituição de 1988. Tem em sua origem perfil reformista e de centro-esquerda. Defende o parlamentarismo como sistema de governo. Recentemente, tem estabelecido alianças com o PFL realizando, na prática, atuação diferenciada da proposta inicial do partido³⁰. São objetivos programá-

26 - Op.cit., pp. 68-69.

27 - <http://www.pps.org.br>

28 - Kneipp, Bruno Burgarelli Albergaria. *A pluralidade de partidos políticos*. p. 69.

29 - <http://www.psb.org.br>.

30 - Op.cit., pp.69-70.

ticos do PSDB:

“a consolidação dos direitos individuais e coletivos; o exercício democrático participativo e representativo; a soberania nacional; a construção de uma ordem social justa e garantida pela igualdade de oportunidades; o respeito ao pluralismo de idéias, culturas e etnias; e a realização do desenvolvimento de forma harmoniosa, com a prevalência do trabalho sobre o capital, buscando a distribuição equilibrada da riqueza nacional entre todas as regiões e classes sociais.” (Estatuto do PSDB, art.2º)³¹

PT - Partido dos Trabalhadores: maior partido da esquerda brasileira, foi fundado em 1979, com o apoio do movimento sindical do ABC paulista. Sua principal liderança é o metalúrgico e, atual Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva. Possui perfil socialista e seus militantes agrupam-se em diversas tendências internas³². Salienta o Programa do PT, que o Partido luta “pela construção de uma democracia que garanta aos trabalhadores, em todos os níveis, a direção das decisões políticas e econômicas do país. Uma direção segundo os interesses dos trabalhadores e através de seus organismos de base.”³³

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro: foi fundado por Getúlio Vargas em 15 de maio de 1945, tendo como principal teórico Alberto Pasqualini; na sua criação reúne dirigentes sindicais, trabalhadores e profissionais liberais. Tem como “fundamento a ênfase especial na valorização da força de trabalho, ponto de partida para o efetivo desenvolvimento nacional”. O PTB apresentou em seus quadros, importantes representantes da política nacional, tais como os ex-presidentes João Goulart (o “Jango”) e Jânio Quadros; os ex-primeiros ministros San Tiago Dantas e Hermes Lima; o criador da CLT, ex-ministro Marcondes Filho; o Marechal Henrique Teixeira Lott; e o deputado Fernando Ferrari, além de Almino Affonso e Rubens Paiva, que lideraram a Frente Parlamentar Nacionalista. Para atingir os seus fins:

“o PTB subordinar-se-á aos seguintes princípios fundamentais: harmonização da convivência entre o trabalho e o capital; promoção da justiça social, da distribuição de renda e da riqueza nacional; orientação

31 - <http://www.psdb.org.br>

32 - Op.cit., p.70.

33 - <http://www.pt.org.br>

por meio de programa de ação social, política e econômica, de sentido nacionalista e democrático; prevalência dos direitos sociais e coletivos sobre os individuais; democratização da propriedade rural.” (Estatuto do PTB, art. 3º)³⁴

5. Identificação partidária e ideológica

A abordagem a respeito da identificação partidária e ideológica no Brasil é de fundamental importância neste trabalho, pois tende a confirmar nossa hipótese de que os eleitores votam não só na pessoa do candidato, mas também no partido político pelo qual o candidato concorre ao pleito ainda que, muitas vezes, esta opção não ocorra por meio de uma associação direta entre ele, eleitor, e a legenda, mas através de uma vinculação, ainda que por vezes inconsciente, à ideologia que ele expressa.

O papel da ideologia no comportamento eleitoral é tema polêmico e, embora tenha sido objeto de estudos sistemáticos na bibliografia internacional, foi pouco explorado e testado no Brasil³⁵.

Identificação ideológica corresponde à adesão a uma posição no contínuo esquerda-direita que, mesmo sendo cognitivamente desestruturada, sinaliza uma orientação política geral do eleitor.

A idéia de que a ideologia é uma das principais preditoras do voto foi sistematizada primeiramente por Lipset em *Political Man*, publicado em 1959. Ele concluiu que a ligação entre classes sociais e partidos é o elemento mais constante da história eleitoral, isto quer dizer que o poder aquisitivo do indivíduo inclina-o para determinada opção política. Assim, a ideologia funcionaria como um sinalizador da posição de classe dos partidos, desempenhando importante papel na direção do sufrágio.

Trata-se, contudo, de uma tendência, e não de uma correlação necessária. É a ideologia que permitirá ao cidadão reconhecer os partidos para além das políticas imediatas que defendem e, desse modo, saber o papel mais amplo que jogam no processo político.

Downs, fundador da escola econômica de análise política, sus-

34 - <http://www.ptb.org.br>

35 - As considerações a seguir baseiam-se nos estudos apresentados por André Singer em *Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro*.

tentou que o eleitor age racionalmente, sendo a escolha do voto uma relação de custo benefício. Dessa forma, como a ideologia promove uma diferenciação entre os partidos através de códigos simples, o eleitor diminui custos e aumenta benefícios ao se valer dela para definir o seu voto, haja vista que a posição ideológica dos partidos economiza custos de informação, dispensando-o de se inteirar sobre complexas discussões programáticas.

Em direção oposta, pesquisadores da Universidade de Michigan, na década de 1950, buscaram refutar a tese de que a ideologia fosse um elemento decisivo na determinação do voto da maior parte do eleitorado. Afirmavam a impossibilidade de se deduzir como o eleitor chegava à decisão do voto, sendo necessária a verificação empírica deste processo e, na prática, referida tese não se comprovava. Concluíram que a identificação partidária deveria ser considerada a determinante estrutural do voto, mas diferentemente do que propunha Lipset, para quem o eleitor escolheria o partido em função dos interesses sociais que este representava, a identificação partidária sugerida pela escola psicossociológica teria um sentido psicológico, afetivo, não estando necessariamente ligada a conteúdos programáticos ou ideológicos. Desse modo, a identidade do indivíduo como democrata ou republicano é que influenciaria, entre outros aspectos, sua percepção da ligação entre partidos e grupos de interesses não o contrário³⁶. Sustentaram, ainda, posteriormente, que apenas a parcela mais educada da população opera com sistema de crenças de tipo ideológico, pois a massa sempre tem sistemas de idéias desestruturadas, ilógicas e concretas, desprovida de conteúdo e, portanto, disponível para a manipulação emocional.

O pessimismo da Escola de Michigan foi atenuado por vários pesquisadores, dentre os quais Sartori, nas décadas de 1960 e 1970. Ele procurou demonstrar a necessidade de inclusão do “voto por imagem” do partido, o qual corresponde à idéia de que o indivíduo adere a um partido pela posição de classe que ele assume; trata-se de uma percepção genérica desse posicionamento, havendo também algo de afetivo nessa adesão. Assim, sugere, que a adesão a uma bandeira ideológica não requer alta sofisticação, estando os termos direita e esquerda, liberal e conservador, enraizados, de alguma maneira, na cabeça dos eleitores. A ideologia desempenha um papel de sinalizadora de orientações e é

36 - Op. cit., p. 28.

exatamente porque o público é pouco sofisticado que a ideologia como simplificadora, assim como a identificação partidária, desempenha um papel importante.

No Brasil, pouquíssimos trabalhos acadêmicos incorporaram o conceito de identificação ideológica, merecendo destaque o recente estudo de André Singer (2000), cuja análise verificou-se especialmente quanto aos pleitos de 1989 e 1994. Ao analisar a influência da identificação ideológica no comportamento eleitoral, verificou que a maior parte dos eleitores (60%) não sabem definir o que seria esquerda e direita, mas aparece como um sentimento, um conjunto de crenças que o eleitor sabe reconhecer, mas não verbalizar: uma *intuição ideológica*.

Singer comprovou que, dentre as variáveis de longo prazo, como renda e escolaridade, a identificação partidária revelou estar associada de modo muito forte à escolha do candidato, seguida pela identificação ideológica. Contudo, embora a identificação partidária tenha sido uma excelente preditora do voto, ela teve abrangência sobre uma parte restrita do eleitorado, mesmo porque esta constitui também um índice de politização. Assim, a identificação ideológica mostrou-se a melhor preditora do voto dentre as demais variáveis testadas, na medida em que atinge grande parcela do eleitorado.

Diante disso, temos confirmada nossa hipótese, tendo em vista que, ao mudar de partido, o candidato eleito se descaracteriza, pois deixa de apresentar um dos componentes que influíram para sua eleição, notadamente o aspecto ideológico que, juntamente com a sua pessoa, permitiu-lhe lograr êxito na disputa eleitoral. Desta forma, não é verdadeiramente “o mesmo” candidato então eleito como representante do povo.

6. Movimentação partidária na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

Recentemente, desenvolvemos pesquisa em que analisamos a movimentação partidária na Câmara dos Deputados e no Senado Federal³⁷, durante as cinco últimas legislaturas. Os partidos políticos que

37 - SILVA, Livia Matias de Souza. *A infidelidade partidária e seus reflexos negativos sobre a consolidação das instituições políticas democráticas no Brasil*. Disponível em www.jusnavigandi.com.br.

integraram a amostra são os mesmos selecionados para apresentação de seu percurso histórico no presente trabalho.

Nesta oportunidade, verificou-se que a maioria das mudanças de partido ocorrem mais intensamente em dois períodos: no primeiro e terceiro anos de exercício do mandato, isto é, aquele subsequente às eleições, onde, muitas vezes, os deputados aderem aos partidos vitoriosos na busca por cargos e verbas, e no final do mandato, quando os políticos procuram filiar-se aos partidos com maior potencial de elegibilidade.

Vale lembrar que o terceiro ano do mandato é o prazo final para aqueles que se interessam em concorrer a um novo mandato eletivo filiarem-se a um outro partido, visto que “para concorrer a um mandato eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais” (artigo 18, da Lei nº 9.096/1995 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos). Antes desta lei, a exigência de que os partidos obtivessem registro definitivo para disputar a eleição era letra morta no Direito Brasileiro.

Evidencia-se, assim, uma perspectiva utilitarista da legenda: uma vez que o representante não possui nenhuma correspondência ideológica com o partido, acreditando que o mandato pertence à sua pessoa e não à legenda, e sabendo que não receberá nenhuma sanção punitiva grave, nada impede que o candidato eleito migre para um outro partido, se já não é do seu interesse continuar filiado àquele que o elegeu.

7. Regulamentação da fidelidade partidária no Direito Brasileiro

Na ordem jurídica brasileira a fidelidade partidária tem regulamentação estatutária como é expresso pela Constituição Federal:

“É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.” (art. 17, parágrafo 1º)

Tal tratamento é reforçado pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei 9.096/95, no Capítulo V – *Da Fidelidade e da Disciplina Partidárias*:

“A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apu

rada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que dispõe o estatuto de cada partido.” (art.23, caput)

Os estatutos dos partidos podem prever diferentes sanções para os atos de infidelidade, sendo estas desde a simples advertência à exclusão. Todavia, não se autoriza a imposição de perda do mandato, pois a Constituição em seu artigo 15, limita a cassação de direitos políticos às hipóteses por ela estabelecidas.

Com isto, fica o candidato livre para mudar de legenda a qualquer momento, pois, ainda que continue sem partido, o que normalmente ocorre transitoriamente enquanto realizam-se as negociações entre o parlamentar e os outros partidos políticos, não deixará de exercer o mandato para o qual fora eleito. Neste contexto, a legenda se desvirtua em instrumento de troca a ser utilizado em barganhas entre as legendas, em detrimento do regime democrático.

Não há possibilidade de perda de mandato pelo parlamentar infiel, mas somente da função ou cargo que exerça na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, quando deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito, nos exatos termos do artigo 26, da Lei nº 9.096/1995. As hipóteses de perda de mandato por deputados e senadores limitam-se às previsões do artigo 55, da Constituição Federal, entre as quais não se inclui a infidelidade partidária.

O Direito Brasileiro, ao não estabelecer em legislação específica punições aos parlamentares infiéis, abre espaço à atuação de políticos oportunistas que rebaixam os partidos a meras “legendas de aluguel”. O raciocínio é simples: se a mudança de partido não acarreta prejuízos ao infiel, mas, ao contrário, pode derivar de acordos economicamente vantajosos ao parlamentar, não há porque deixar de obter as “benesses eleitoreiras” que a mudança possa lhe trazer.

De fato, o Direito se mostra, muitas vezes, incapaz de alterar as práticas sociais. Entretanto, é bem verdade que, como regulador das condutas humanas, via de regra, ele estimula a mudança de comportamento dos cidadãos. Com efeito, a existência de sanção, como consequência do ilícito, inegavelmente aumenta o grau de eficácia das normas jurídicas.

Assim, dificilmente continuaria a haver tão descarada instrumentalização dos partidos políticos caso fosse introduzida disciplina séria e rígida da fidelidade partidária na ordem jurídica brasileira, que estabele-

lecesse punições ao parlamentar infiel, tais como a perda do mandato e/ou inelegibilidade.

8. Conclusões

- O partido político é pessoa jurídica de direito privado, cujo fim é a busca pelo exercício ou participação no exercício do poder político e que, apesar de exercer uma função pública, em proveito do povo e do Estado, não é um órgão estatal.
- No interior de uma democracia procedimental, os partidos políticos atuam como conectores que estabelecem a ligação do sistema político com a opinião pública e a sociedade civil, contribuindo para a formação da vontade política do povo e através do direito de voto ativo e passivo dos sujeitos privados.
- A identificação partidária está associada de modo muito forte à escolha do candidato, seguida pela identificação ideológica, sendo esta um excelente preditor do voto por influir na decisão de parte bastante significativa do eleitorado brasileiro.
- Atualmente são 29 os partidos políticos no Brasil, registrados no TSE, mas menos da metade deles possui expressão nacional.
- A análise das últimas legislaturas demonstra que a maior parte das mudanças de partidos ocorre no primeiro e no penúltimo ano de exercício do mandato dos parlamentares. Tal constatação evidencia uma cultura na qual os partidos políticos funcionam como “legendas de aluguel”, das quais os candidatos se valem para conquistar um mandato eletivo, pois, sem se filiar não é possível concorrer às eleições.
- A falta de legislação que discipline de forma específica a fidelidade partidária contribui para a continuidade da prática.
- A infidelidade partidária enfraquece a democracia brasileira e as instituições que a compõem, pois debilita os partidos políticos, além de promover a descaracterização do candidato eleito, haja vista que este, após trocar de partido, não mais guarda a exata correspondência com

o representante eleito.

- É preciso criar normas jurídicas prevendo a aplicação de sanções aos candidatos infiéis e aos partidos políticos que os receberem, com intuito de coibir a migração partidária e, conseqüentemente, contribuir para a consolidação de um regime verdadeiramente democrático no Brasil.

9. Referências bibliográficas

ARATO, Andrew. *Representação, Soberania Popular e Accountability*. Lua Nova. [s.l.] n.55-56, pp. 85-103, 2002.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral dos Partidos Políticos. In *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.50. Faculdade de Direito da UFMG: Belo Horizonte, 1980.

BURKE, Edmund. *The works of Edmund Burke*. New York: Mac Millan, 1860, v.I, p189.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*, São Paulo: Loyola, 2002.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v.I e II.

_____. Soberania popular como procedimento. *Revista Novos Estudos*, n 26. março de 1990.

_____. Três modelos normativos de democracia. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, jan./jun. 1995.

KNEIPP, Bruno Burgarelli Albegaria. *A pluralidade de partidos políticos*. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 105 p.

MULLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, [s.d].

RABELLO FILHO, Benjamin Alves. *Partidos políticos no Brasil: doutrina e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SARTORI, Giovani. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Zahar, 1982.

SILVA, José Nepomuceno da. *As alianças e coligações partidárias*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 322 p.

SINGER, André Vitor. *Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro : A Identificação Ideológica nas Disputas Presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2000. 203 p.

