



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

**FIDELIDADE PARTIDÁRIA:
um panorama institucional**

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

TEXTOS PARA DISCUSSÃO **9**

Brasília, junho / 2004

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho não reflete a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal, sendo de total responsabilidade do autor.

FIDELIDADE PARTIDÁRIA: um panorama institucional

O artigo aborda o instituto da fidelidade partidária, desde sua definição pela Constituição Federal e pela legislação partidária e eleitoral, até casos recentes de trocas de partido na Câmara dos Deputados, buscando identificar as razões dessas transferências e suas conseqüências para os eleitores e para as agremiações partidárias. Finalmente, examina a fidelidade partidária nos debates parlamentares recentes sobre a reforma política.

1. A fidelidade partidária na Constituição

A fidelidade partidária, como o dever que se impõe ao parlamentar de obediência às diretrizes do partido e de permanecer no partido em que tenha sido eleito, sob pena de perda do mandato, é recente no Brasil. Foi introduzida pela Emenda Constitucional n° 1, de 1969, em seu art. 152, que dispunha, em sua versão 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.”

A Lei n° 5.682, de 1971 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos, regulava a matéria e impunha, como a 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.

O instituto se manteve, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978, até sua extinção, pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985, que deu nova redação ao art. 152 para estabelecer:

“Art. 152. É livre a criação de partidos políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão 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 a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos partidos políticos e poderá dispor sobre regras para a sua organização e funcionamento.”

A Constituição Federal de 1988 trouxe de volta o instituto da fidelidade partidária, porém com importante mudança em relação ao texto de 1969, porque, principalmente, não impõe penalidades para o não-exercício da regra. As bases para o entendimento da fidelidade partidária na Constituição estão em dois artigos, o 14 e o 17. O primeiro, ao dispor sobre as condições de elegibilidade (art. 14, § 3º), determina a filiação partidária (inciso V) como uma das exigências para o cidadão postular uma candidatura a qualquer cargo eletivo, além de outros requisitos (nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral e idade mínima de trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador, trinta anos para Governador e Vice-Governador dos Estados e do Distrito Federal, vinte e um anos para Deputado Federal, Estadual e Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz, e dezoito para Vereador).

O art. 17, que trata dos partidos políticos, no Capítulo V do Título II – dos Direitos e Garantias Fundamentais, estabelece que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, e observados os preceitos que enumera:

- 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 disciplina partidárias. Depois de adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, os partidos registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (§ 2º). Os partidos políticos poderão receber recursos do fundo partidário e terão acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei (§ 3º). Finalmente, o § 4º veda a utilização, pelos partidos políticos, de organização paramilitar.

Esse dispositivo, entretanto, não constitui uma retomada do instituto tal como estabelecido na norma constitucional de 1969, como se pode observar pelo elevado número de troca de partidos por parte dos parlamentares, desde sua edição. Ao determinar que os estatutos partidários incorporem normas de fidelidade e disciplina partidárias, a Constituição está outorgando aos partidos uma ampla margem de autonomia, para que regulem esses institutos, em suas normas organizacionais e programáticas, com maior ou menor rigor.

Todavia, ao estabelecer como preceito o funcionamento parlamentar de acordo com a lei, a Constituição Federal impõe sérias restrições ao funcionamento dos partidos. Vale registrar, embora não seja objeto deste artigo, que o funcionamento parlamentar, definido na Lei nº 9.096, de 1995, nos arts. 12 e 13, constitui uma restrição ao livre funcionamento dos partidos, quando determina:

“Art. 12. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei.

“Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.”

Por força de norma de transição contida no inciso I do art. 57 da mesma lei, a incidência do art. 13 está suspensa até a proclamação do resultado das eleições de 2006, o que protege os partidos que, já existentes ao tempo da edição da lei, tenham elegido e mantenham filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados.

Para se candidatar, o cidadão deve estar filiado a um partido político, cuja disciplina deverá orientar seu desempenho parlamentar, depois de eleito. A Constituição não exige a permanência do parlamentar no partido, assim como não prevê medidas para impedir a troca de partidos.

A perda de mandato, principal pena imposta pela norma constitucional anterior aos que trocassem de partido, não está prevista na Constituição atual, que impõe a penalidade máxima como sanção para infrações mais graves, como procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar, condenação criminal em sentença transitada em julgado e outras, definidas no art. 55. Além de não determinar a perda de mandato por infidelidade partidária, a Constituição Federal proíbe totalmente essa punição, quando veda, no art. 15, a cassação dos direitos políticos, cuja perda ou suspensão só ocorrerá nos casos de cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII, improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

2. A fidelidade partidária na legislação ordinária

Pressuposto indispensável para a candidatura e, por conseguinte, para a aquisição e o exercício do mandato eletivo, a filiação partidária, exigida pela Constituição, é fator determinante da fidelidade partidária, no sentido de exigir obediência às normas doutrinárias e programáticas e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção do partido, nos termos de seu estatuto. É o que estabelece a legislação ordinária, mais especificamente o Código Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos.

A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu o Código Eleitoral, determina, em seu art. 87, *caput*, que só podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos. No parágrafo único estabelece que nenhum registro será admitido fora do período de seis meses antes da eleição.

A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos e regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal – Lei dos Partidos Políticos, reproduz o texto da Constituição, nos arts. 2º e 3º, ao assegurar a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, cujos programas deverão respeitar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, e, de igual modo, autonomia ao partido político para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

O art. 15 determina que o estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa (inciso V). A norma do art. 16 exige o pleno gozo dos direitos políticos para a filiação partidária. Além disso, para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deve estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições majoritárias ou proporcionais, conforme determina o art. 18 da lei.

O capítulo V da lei trata das normas de fidelidade e disciplina partidárias, nos arts. 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 disponha 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 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.”

Assim como os partidos dispõem de liberdade para a tipificação das condutas consideradas manifestações de infidelidade partidária, eles devem respeitar os ditames constitucionais (em especial os direitos fundamentais) e legais (Lei nº 9.096, principalmente) para a imposição das penalidades. Autores como José Afonso da Silva, Celso Ribeiro Bastos e Clèmerson Clève entendem que o instituto deve ser aplicado com moderação, de modo a impedir a ditadura partidária ou o domínio dos oligópolios políticos. Este último ressalta ainda que o instituto

“não pode desviar-se de sua finalidade, que é a manutenção da coesão partidária, para permitir a persecução de objetivos outros que não aqueles legítimos (desvio de finalidade). Nem pode, ademais, transformar o parlamentar em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, sem independência e violentando a consciência e a liberdade de convicção, as deliberações tomadas pelos órgãos partidários, nem sempre constituídos por titulares de mandatos conferidos pelo eleitorado.”¹

Na lição de Clèmerson Clève, o mandato decorre dos poderes conferidos pela Constituição, e o partido não pode dispor livremente sobre o mandato. 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.”²

Salienta ainda que o mandato no Brasil é representativo, não imperativo, de onde decorre que a fidelidade partidária deve ser utilizada de forma moderada, jamais agredindo os direitos fundamentais do parlamentar, em especial a liberdade de consciência. E conclui:

“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

¹ (Clève, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária – estudo de caso*. Curitiba, Juruá, 1998, p. 26)

² (Clève, op. cit., p. 29, nota 13)

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.”³

Mesmo que obedeça às diretrizes estabelecidas pela direção partidária, o parlamentar poderá, em determinadas circunstâncias, discordar de alguma orientação ou decisão, por razões de foro íntimo ou de natureza política, ideológica, ou religiosa. Mudanças constantes nas orientações de um partido em razão de sua posição com relação ao governo têm levado a impasses entre parlamentares fiéis à orientação anterior e a direção partidária, que exige de seus parlamentares fidelidade à nova diretriz partidária, mesmo que ela inove em relação ao programa original do partido. O caso mais recente, da expulsão de três parlamentares do PT (dois deputados e uma senadora), em dezembro de 2003, é ilustrativo dessa situação.

A troca de partidos, permitida pela Constituição Federal e pela legislação partidária e eleitoral, contribui para diminuir 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.

3. Casos recentes de trocas de partido na Câmara dos Deputados

As trocas de partido vêm marcando a política brasileira desde a democratização, em 1985. No período democrático de 1946-64, em que não havia restrição para essas trocas, as mudanças ocorreram, porém com menor intensidade. Figuras tradicionais da política brasileira estiveram sempre associadas a um mesmo partido: Getúlio Vargas, João Goulart e Leonel Brizola ao PTB; Tancredo Neves, Amaral Peixoto, Benedito Valadares ao PSD; Carlos Lacerda, Milton Campos, Afonso Arinos à UDN.

³ (Clève, op. cit., p. 31)

Além de não terem diminuído com o avanço da democracia, as mudanças de partido viraram quase uma regra, ou melhor, uma solução para múltiplos problemas dos parlamentares, como convenções perdidas ou ameaçadas, ampliação das chances dos candidatos nas eleições proporcionais, conflitos e aproximações pessoais, busca de recursos para projetos regionais e locais (movimento que justifica o aumento das bancadas governistas, principalmente logo após as eleições) e até diferenças ideológicas, conforme registra Jairo Nicolau, em artigo publicado no *Jornal do Brasil*.⁴

As mudanças de partido também ocorrem em outras democracias, como nos Estados Unidos e na Itália, porém não com a mesma intensidade que se verifica no Brasil, o campeão de troca de partidos, até mesmo entre os países da América do Sul, segundo estudos recentes.⁵

Os dados podem variar conforme a ótica da qual se observe o fenômeno, mas revelam, com pequenas diferenças, a intensidade com que ocorrem as mudanças de partidos no País. Carlos Ranulfo Félix de Melo aponta que, no período entre 1985 e 1998, 686 deputados, entre titulares e suplentes, mudaram de partido no Congresso, e que a movimentação está distribuída igualmente nas quatro legislaturas analisadas.⁶

Em seu artigo já citado, Jairo Nicolau afirma que, nas legislaturas de 1987-91, 1991-95 e 1995-98, que totalizaram 1503 Deputados Federais, um total de 467 parlamentares, ou seja, 31%, abandonaram o partido pelo qual se elegeram, durante a legislatura. Ocorreram trocas em todos os partidos, com diferença de intensidade entre eles. O PT perdeu menos eleitos, ou seja, três Deputados em 100. O PTB perdeu 41%; o PSDB, 16%; o PFL, 24%; o PPB, 26%; o PMDB, 34% e o PDT, 37%.

No período de 1999 a 2003, que engloba a 51^a legislatura e o início da 52^a, ocorreram 290 mudanças de partido na Câmara dos Deputados. Dos partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados (18 na 51^a. legislatura e 19 na 52^a.), quase todos perderam parlamentares. Saíram do PFL 47 Deputados, 38 do PMDB, 44 do PSDB, 7 do PDT, 19 do PL, 10 do PTB, 2 do PMN, 1 do PV, 20 do PST, 2 do PMN,

⁴ *Jornal do Brasil*, de 10 de junho de 2001.

⁵ Melo, Carlos Ranulfo Felix de. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados: 1985-1998*. Belo Horizonte, 1999. Dissertação. p. 42.

⁶ Melo, p. 48.

2 do PSD, 2 do PT, 2 do PSC, 3 do PRONA, 3 do PPS, 1 do PSL, 2 do PRTB, 30 do PPB, 7 do PSB.

Em outubro de 2003, Roberto Pompeu de Toledo registrava, em artigo na revista *Veja*, a rapidez das mudanças de partido, relacionando-as com a busca de vantagens junto ao governo. Partidos da base de apoio governista, como PTB e PL, tiveram aumento considerável de seus quadros, no período de menos de um ano. De uma bancada eleita de 26 deputados, o PTB passou para 55. O PL também aumentou, de 26 para 42, enquanto os partidos da oposição, PFL e PSDB, passaram de 84 para 65, o primeiro, e de 70 para 52, o segundo.

No final de 2003, até mesmo o coeso PT acabou perdendo, por excesso de cobrança ideológica, cinco de seus quadros, quatro deputados (Gabeira, Babá, João Fontes e Luciana Genro), e a senadora Heloísa Helena.

Como se discute a seguir, as trocas de partido se realizam, em primeiro lugar, porque a legislação assim o permite. Não existem normas rígidas para assegurar a permanência dos parlamentares nos partidos pelos quais se elegeram, desde que a fidelidade partidária deixou de ser motivo para a perda de mandato, a partir de 1985.

“O contexto em que se desenvolveu o recente sistema partidário brasileiro se mostrou (...) desfavorável à manutenção de um deputado em seu partido de origem. A partir de 1985, os deputados brasileiros passaram a ter, e estavam plenamente informados disso, um enorme leque de opções no caso de se sentirem, fosse porque fosse, insatisfeitos em seu partido. Realizar a mudança, por sua vez, não era nenhum problema. De um lado porque a legislação, além de permitir-lo, facilitava sobremaneira as coisas ao tornar viável a sobrevivência de qualquer agremiação no cenário político. De outro, porque o próprio eleitorado, que durante o regime militar chegara a apresentar índices de identificação partidária razoáveis, logo se mostraria desatento quanto aos partidos e à trajetória partidária de seus representantes. Finalmente, os vínculos entre os deputados e os partidos revelavam-se frágeis. Uma fragilidade que seria o resultado combinado de uma série de fatores: o pouco tempo de vida dos partidos; a sua origem, com exceções, vinculada a movimentos de reacomodação parlamentar das elites políticas; uma forte dinâmica política regional e local inibindo a afirmação de um perfil nacional; a inexistência de critérios de recrutamento para candidatos nos partidos e a realização de campanhas político-eleitorais fortemente individualizadas.”⁷

⁷ Melo, p. 3

Mesmo os compromissos de campanha junto ao partido (como o pagamento de financiamento de candidatura) são desconsiderados na hora de optar por uma legenda que pode apresentar possibilidades de maiores ganhos imediatos, como aprovação de recursos para seu reduto eleitoral, por intermédio das emendas ao orçamento. Outra importante razão para a troca de partido é a obtenção de funções de liderança e de cargos nas comissões parlamentares permanentes, o que, em última análise, também assegura mais recursos e possibilita a continuidade da carreira política, como resultado de apoio para novas eleições.

4. Razões das trocas de partido

Embora o cidadão só possa postular sua candidatura se estiver filiado a partido político, as regras eleitorais permitem que a candidatura apareça, ao eleitor, como do candidato, não do partido. A individualização das candidaturas e sua não-identificação com o partido começa no interior das agremiações partidárias, em que a disputa maior é por uma indicação no partido e não entre candidatos de partidos diferentes, em razão do sistema de listas abertas, em que os votos são distribuídos primeiro aos partidos, de acordo com o número de votos obtidos e, em cada partido, de acordo com o número de votos que cada candidato recebeu. A eleição é determinada, primeiro, pelo número de votos recebido pelo partido, mas depende, para o candidato, de sua capacidade de obter votos para si, individualmente. Esse sistema acaba estimulando o individualismo nas campanhas, em detrimento do partido.

Tal sistema, combinado com a ausência de regras que estimulem a coesão interna nos partidos e a permanência dos parlamentares nos mesmos, findam por estimular a autonomia dos representantes eleitos, que consideram seus mandatos como decorrentes de seus esforços pessoais, mais do que de uma boa campanha do partido.

Se os fatores apontados anteriormente (pouco tempo de existência dos partidos; origem dos partidos em geral ligada a acomodações das elites políticas; forte dinâmica política regional local, que impede a formação de partidos de caráter nacional; inexistência de critérios de recrutamento para candidatos nos partidos e campanhas eleitorais individualizadas) ajudam a entender a elevada ocorrência das mudanças de

partido no interior do legislativo brasileiro, pouca explicação acrescentam sobre a origem do movimento e as razões de sua permanência e de seu crescimento. Os parlamentares poderiam continuar nas mesmas legendas pelas quais haviam conquistado o mandato, ignorando a existência de um grande número de alternativas partidárias e de uma legislação altamente permissiva.

Mas há motivos muito fortes para que não se mantenham no partido, conforme assinala Ranulfo, que prioriza dois: *a) o processo de desestabilização que atingiu o recente sistema partidário brasileiro logo na sua primeira década de existência e, b) a percepção, pelo deputado, de que a mudança de partido seria uma oportunidade de maximizar suas chances de sucesso na carreira.*⁸ Depois de estudar as trocas de partidos no período 1985 a 1998, Ranulfo conclui que os deputados migram em busca de melhores alternativas para maximizar as chances de sucesso na carreira política. Ao escolher entre permanecer no partido e se afastar dele, o deputado é movido, inicialmente, pela necessidade de sobrevivência de uma carreira política cujo futuro lhe parece incerto, assim como é certo que a mudança de partido não lhe trará grandes custos.

A realidade atual, de intensas migrações no sentido governista, comprova a hipótese de que, em última análise, o deputado troca de partido em busca de melhor alternativa partidária, ou seja, da que lhe permita maior acesso aos recursos disponibilizados pelo Poder Executivo, para alocação junto às suas bases eleitorais e para garantir a continuidade de sua carreira.

“O controle sobre recursos de ordem política por parte dos partidos, ou de cada deputado, possibilita grande vantagem competitiva no contexto eleitoral brasileiro. Aos partidos, através de seus líderes, interessa o acesso às arenas decisórias e o controle de ‘territórios’, no interior do governo, capazes de funcionar como fonte de recursos utilizáveis na intermediação das relações com seus pares e com a sociedade. Ao deputado individualmente interessa situar-se em posição que possibilite um bom desempenho na execução de uma estratégia voltada para a transferência de recursos públicos para o benefício exclusivo de sua base eleitoral.”⁹

Outro dado importante no estudo do fenômeno é a relação entre a ideologia partidária e a troca de partido. As trocas têm ocorrido, em geral, dentro do mesmo espectro ideológico, e se verificam mais nos partidos menos coesos, mais novos, com menor tradição na política.

⁸ Melo, p. 4

⁹ Melo, p. 112

“Na década de 90, 48,3% dos deputados eleitos pelo conjunto dos partidos de direita menos o PFL mudaram de partido, optando, a esmagadora maioria, por migrar para uma legenda situada dentro do mesmo campo ideológico. Isto significa que, no que se refere à direita, as fronteiras entre os partidos possuem muito pouco significado. Estar no PTB, no PPB ou numa sigla de menor expressão é algo que, para boa parte dos congressistas, explica-se pela combinação um tanto fortuita de fatores vinculados à sua viabilidade eleitoral. Sua opção partidária pode mudar a qualquer hora. Em menor grau isto vale para o centro: basta ver a intensidade das trocas entre PMDB e PSDB.”¹⁰

As mudanças de partido, por promoverem um afastamento entre o sistema partidário eleitoral e o sistema partidário parlamentar, comprometem a representatividade do sistema político brasileiro. Diante de um sistema político pouco inteligível para o eleitor comum, a mudança de partido contribui para agravar o quadro, porque distancia as bancadas do início e do final das legislaturas, dificultando o acompanhamento, pelo eleitor, do representante que ajudou a eleger. Assim, *se, em democracias menos peculiares do que a nossa, é possível ao cidadão atento julgar o desempenho de um deputado observando a postura de seu partido, no Brasil esta possibilidade é dificultada pelas freqüentes trocas de legenda.*¹¹

Outro aspecto da fidelidade partidária, a coesão interna dos partidos, não oferece indicações sobre os motivos das evasões. Ao contrário, aponta um paradoxo: partidos que apresentam uma disciplina semelhante em suas votações distanciam-se quando observados pela ótica da saída de seus membros, seja em razão do poder de persuasão dos líderes, seja em razão de vantagens imediatas que se oferecem aos parlamentares que seguirem a orientação da bancada. É verdade que os partidos mais coesos são os que apresentam menor índice de perdas, como o PT e o PC do B, mas essa coesão não é garantia de permanência no partido, porque as razões de saída do partido são, acima de tudo, de sobrevivência imediata.

Em que pese não interferir diretamente nas chances ou não de reeleição, a troca de partido é um fenômeno relevante para estudo porque, além de influir na composição partidária do Congresso, no desempenho eleitoral e na representatividade do sistema partidário, também é vista de forma negativa pela imprensa, pela população e pelos próprios parlamentares, que a incluem nas propostas de reforma do sistema político brasileiro.

¹⁰ Melo, p. 197.

¹¹ Melo, p. 187.

5. Conseqüências das trocas de partido para os eleitores e para os partidos

Pesquisa feita na cidade do Rio de Janeiro pelo IUPERJ, em 1994, mostrou que 74% dos eleitores escolhem seus Deputados Federais independentemente do partido. Pesquisados pelo IBGE em 1996, 68% dos entrevistados consideram o candidato mais importante do que o partido, na hora de votar.

Outra pesquisa, realizada em janeiro de 2003 nas principais capitais do País pelo Instituto Brasmarket – Análise e Investigação de Mercado, demonstrou que o eleitor brasileiro não concorda com o instituto da fidelidade partidária. Dos 2.637 eleitores consultados, 49,5% se manifestaram contra o conceito básico da fidelidade partidária. Para eles, o mandato é dos eleitores e dos eleitos, e, por isso, os políticos com mandato só devem acatar as orientações partidárias se concordarem com elas, o que lhes dá o direito de mudarem de partido sem a perda dos cargos eletivos. Um número expressivo de eleitores (36,9%) se manifestou favorável às regras atuais de fidelidade partidária, inclusive quanto à expulsão do partido e quanto à mudança nas regras atuais, para cassação do mandato, hoje vedada pela Constituição.

O diretor do instituto, Ronald Kunz¹², relata que pesquisa sobre o tema, realizada entre 2001 e 2002, revelou que 65,7% dos entrevistados apoiavam mudanças nas regras, com a cassação dos mandatos dos políticos que não seguissem a orientação de seu partido nas votações ou que mudassem de legenda após eleitos.

Para os eleitores, a troca de partido reforça uma situação de falta de identidade partidária, percebida principalmente nas eleições, pois não existe identificação do candidato com partidos e programas e o eleitor acaba votando no indivíduo de sua preferência. Com exceção dos partidos de esquerda, o que se verifica, entre os eleitores, é uma baixa identificação com uma agremiação partidária e com a filiação partidária de um candidato, na hora de votar.

Outra conseqüência importante é o reforço à falta de participação política, justificada pelo eleitor pela ausência de

¹² Pesquisa mostra que eleitor é contra a fidelidade partidária. *Tribuna da Imprensa On Line*, 2003.

responsabilidade do representante perante o voto que o elegeu e responsável pelos baixos índices de confiança da população quanto ao desempenho dos parlamentares.

6. A fidelidade partidária nos debates sobre a reforma política

Há quase dez anos se discute a reforma política em comissões especiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de apresentar propostas que permitam maior governabilidade e maior representatividade ao sistema político. A comissão da Câmara dos Deputados chegou ao final da legislatura 1995-1999 sem concluir seus trabalhos. No Senado, a Comissão Temporária Interna que funcionou no período de 1995 a 1998 discutiu, além de 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.

Penalidade extrema para a infidelidade partidária, a perda de mandato chegou a ser apresentada como proposta de emenda à Constituição, pela comissão que estudou o assunto no Senado Federal, no período de 1995 a 1998. Trata-se da PEC nº 44/98, que dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses de o ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária. Arquivada ao final da legislatura, não foi reapresentada porque as lideranças partidárias, na legislatura seguinte, concordaram em reapresentar, com relação à reforma política, apenas os projetos de lei, entendidos como os de maiores chances de aprovação.

Dos projetos apresentados no Senado, destacam-se dois, um que aumenta o prazo de filiação partidária, outro que institui sistema de lista fechada nas eleições. O PLS nº 187, de 1999, do Senador JORGE BORNHAUSEN, *modifica a Lei nº 9.096, de 1995, com a finalidade de ampliar o prazo de filiação partidária*, estabelecendo o prazo de 4 anos de filiação partidária para aqueles que trocarem de partido para concorrerem a qualquer cargo eletivo. Aprovada no Senado, a proposição está na Câmara dos Deputados, onde recebeu o número 4.592/2001 e foi apensada ao PL 5.654/90, que se encontra na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O PLS nº 300, de 1999, do Senador ROBERTO REQUIÃO, altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (*Código Eleitoral*), para instituir o sistema de lista fechada na eleição proporcional, determinando que o sistema de lista fechada será aplicado a metade das vagas em disputa em cada Estado e no Distrito Federal. Aprovado no Senado Federal, o projeto tramita na Câmara dos Deputados sob o nº 3.428, de 2000. Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, onde se encontra, foi distribuído ao Deputado OSMAR SERRAGLIO. A última ação, de 01/07/2003, registra o apensamento a este projeto do PL 922/2003.

Na presente legislatura, a Câmara dos Deputados instituiu nova comissão para discutir a reforma política. Presidida pelo Deputado Alexandre Cardoso e relatada pelo Deputado Ronaldo Caiado, a comissão promoveu debates e audiências públicas e apresentou, no final de 2003, o PL 2.679/2003, que

“dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (*Código Eleitoral*), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (*Lei dos Partidos Políticos*) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (*Lei das Eleições*).”

Dentre os problemas que requerem soluções mais urgentes, a comissão destaca as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas oscilam substancialmente ao longo das legislaturas. Para resolvê-lo, propõe novas regras para a escolha dos candidatos dos partidos nas eleições proporcionais, que priorizam, no ordenamento da lista, na ordem decrescente da votação obtida no pleito de 2002, os candidatos originários, ou seja, os eleitos pelo próprio partido ou em coligação com este, os suplentes efetivados e os suplentes que exerceram o mandato por, pelo menos, seis meses até 31 de dezembro de 2003. A seguir, integram a lista os candidatos que houverem mudado de legenda após o pleito de 2002, respeitada a ordem de votação obtida. Se o partido ou federação não tiver candidato originário, os candidatos oriundos de outros partidos comporão sua lista pela ordem decrescente de suas votações no pleito de 2002.

Se aprovadas, tais alterações poderão dar início a uma significativa mudança das regras eleitorais, com importantes conseqüências para os partidos e para os eleitores. Para os primeiros, maior coesão interna, melhores condições de impor idéias e programas e de cobrar a sua obediência por parte dos eleitos. Para os eleitores, uma maior participação na vida política, em razão do reconhecimento da idoneidade de partidos e

de eleitos, identificados por uma causa comum, por um programa ao qual o representante se vinculará durante a duração do mandato, sem trocas injustificadas de legenda, que atualmente acabam por enfraquecer a representação outorgada pelo eleitor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo. *Manual das eleições*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 738 p.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. atual. São Paulo : Saraiva, 2001. 515p.

BRASIL. Constituição. *Constituições do Brasil* : de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. 2v.

BRASIL. Constituição. *Constituições do Brasil*. 12 ed. atual. rev. São Paulo : Atlas, 1998. 885p.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei n° 2.679, de 2003*.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito eleitoral brasileiro*. 10 ed. rev atual. ampl. Bauru : Edipro, 2002

CLÈVE, Clèmerson M. *Fidelidade partidária*. Curitiba: Juruá, 1998.

CLÈVE, Clèmerson M, Novo regime constitucional dos partidos políticos. Fidelidade partidária. *Cadernos de Direito constitucional e Ciência Política*, v. 6, n. 24, p. 211-239, jul. /set. 1998.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral* : teoria da inelegibilidade, direito processual eleitoral, comentários à lei eleitoral. 5. ed. rev. ampl e atual. Belo Horizonte : Del Rey, 2002. 934p.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados* : 1985-1998. Belo Horizonte, 1999. Dissertação (Doutorado em Ciências Humanas, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 1999).

MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2003. 347p.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à constituição de 1967 com a emenda n. 1, de 1969*. São Paulo : RT, 1970.

NICOLAU, Jairo. Falta de fidelidade partidária anula o voto. *Jornal do Brasil*, 10 jun. 2001.

PESQUISA MOSTRA QUE ELEITOR É CONTRA A FIDELIDADE PARTIDÁRIA. *Tribuna da Imprensa Online*, 2003? Disponível em: <<http://www.tribuna.inf.br/anteriores/2003/marco/07/noticia.asp?noticia=politica03>> Acessado em 9 out. 2003.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. O último que chegar é mulher do padre. *Veja*, 15 out. 2003, p. 130