

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO - UFMA

ALEX DE JESUS LEITE PEREIRA

FIDELIDADE PARTIDÁRIA:

A importância do instituto para o fortalecimento da democracia e para a busca da justiça
social

SÃO LUÍS - MA

2016

ALEX DE JESUS LEITE PEREIRA

FIDELIDADE PARTIDÁRIA:

A importância do instituto para o fortalecimento da democracia e para a busca da justiça social

Monografia apresentada à banca examinadora do curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito básico para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Felipe Costa Camarão

SÃO LUÍS - MA

2016

ALEX DE JESUS LEITE PEREIRA

FIDELIDADE PARTIDÁRIA:

A importância do instituto para o fortalecimento da democracia e para a busca da justiça social

Aprovado em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Professor Me. Felipe Costa Camarão (Orientador)

1º Examinador

2º Examinador

SÃO LUÍS - MA

2016

DEDICATÓRIA

Disse o poeta que "É na educação dos filhos que se revelam as virtudes dos pais". Eu diria que fui além, porque vim a saber que tenho virtudes em razão da mera existência de um pequeno e doce ser. A ti, minha filha Melissa, dedico este singelo trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, o altíssimo de toda a Terra, cujo nome é Jeová, por ter me dado a vida e a oportunidade de servi-lo e ser feliz ao lado de pessoas maravilhosas.

Ao meu pai, "Seu Dico", por me ensinar o valor do trabalho árduo e a importância de levar a vida com simplicidade e alegria.

À minha mãe, "Dona Kátia", por ter me educado e me mostrado a importância da lealdade e do companheirismo.

À minha querida esposa, por ter me dado apoio nesse louco sonho de mudar de carreira, por ter cuidado tão bem da Melissa e da nossa vida nos últimos anos, por ser a companheira amorosa e leal de que tanto preciso e, principalmente, por ter suportado minha "chatice" durante os últimos cinco anos.

À minha doce e linda filha, razão do meu viver, por ter sido tão compreensiva abrindo mão de alguns momentos de brincadeira com o papai e por ser a dona do sorriso inspirador que me motiva todos os dias.

Ao meu avô "Zé Gaiola" (in memoriam) e minhas avós "Flor" e "Morena", por todo amor e carinho que me deram.

Aos meus irmãos Alysson, Adriana e "Dieguinho", por me mostrarem a alegria de ter com quem compartilhar a vida.

Ao meu tio Walter (in memoriam), por ter me mostrado o quanto se pode ser feliz com as coisas simples da vida.

Ao meu orientador e outros professores que me auxiliaram nessa dura jornada, assim como aos amigos e parentes que, embora não mencionados neste curto espaço, sempre torceram pelo meu sucesso.

"Ninguém pretende que a democracia seja perfeita ou sem defeito. Tem-se dito que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos"

(Winston Churchill)

RESUMO

A infidelidade partidária é hoje muito comum entre os mandatários do poder executivo e do legislativo, a ponto de gerar situações surpreendentes até mesmo para quem já convive no meio político há algum tempo. Especialmente no Brasil, tal prática tem gerado grandes prejuízos à democracia deste país. O objetivo deste trabalho foi analisar o desenvolvimento histórico do princípio da fidelidade partidária e como esta pode ser importante para o fortalecimento do nosso regime de governo. Para tanto, foi feita especialmente pesquisa bibliográfica, além de consulta a dados eleitorais na internet, a fim de entender melhor os mecanismos de desenvolvimento da fidelidade partidária. Como resultado, viu-se a importância da valorização da fidelidade partidária como ferramenta de aprimoramento da nossa democracia e como uma aliada na busca pela justiça social.

Palavras-chave: Fidelidade partidária. Democracia. Justiça.

ABSTRACT

Party infidelity is very common today between the leaders of the executive and the legislature, to the point of generating surprising situations even for those who have been living in the political environment for some time. Especially in Brazil, this practice has generated great damage to the democracy of this country. The objective of this paper was to analyze the historical development of the principle of party loyalty and how this can be important for the strengthening of our regime of government. In order to do so, a special bibliographical research was done, in addition to consulting electoral data on the Internet, in order to better understand the mechanisms for developing party loyalty. As a result, we saw the importance of the valorization of party loyalty as a tool to improve our democracy and as an ally in the quest for social justice.

Keywords: Party loyalty. Democracy. Justice.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	A DEMOCRACIA COMO MEIO DE REPRESENTAR O POVO.....	11
2.1	O que é democracia?.....	11
2.2	Como a democracia chegou até nós?.....	12
2.3	Os traços da democracia: características e vantagens.....	16
2.4	Tipos de democracia.....	18
2.5	A democracia representativa e seus institutos.....	19
2.5.1	Poder do sufrágio.....	19
2.5.2	Representação do mandato político.....	21
2.6	O papel dos sistemas eleitorais.....	22
3	OS PARTIDOS POLÍTICOS E A DEMOCRACIA.....	27
3.1	Partidos políticos e democracia.....	27
3.1.1	A democracia de partidos.....	27
3.1.2	O que significa a expressão “partidos políticos”.....	27
3.1.3	A evolução dos partidos políticos.....	28
3.1.4	Classificação dos partidos políticos.....	29
3.1.5	Os sistemas partidários.....	30
3.1.6	Vantagens e desvantagens dos partidos políticos.....	32
3.2	História dos partidos políticos no Brasil.....	33
3.2.1	Os partidos políticos durante o império.....	33
3.2.2	Os partidos políticos regionais na república velha.....	36
3.2.3	Os partidos políticos após a revolução de 1930.....	38
3.2.4	Os partidos políticos no Estado Novo.....	40
3.2.5	Os partidos políticos e a constituição de 1946.....	41
3.2.6	O sistema eleitoral durante o regime militar.....	43
3.2.7	Os partidos políticos e a redemocratização.....	45
3.3	A carta de 1988 e seu efeito sobre os partidos políticos.....	49
3.3.1	Princípios e objetivos do estado brasileiro na constituição federal de 1988.....	49
3.3.2	Organização partidária na constituição federal de 1988.....	53
3.3.3	Comentários finais.....	57
4	A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	59
4.1	Considerações gerais.....	59
4.2	Diferença entre fidelidade partidária e disciplina Partidária.....	61
4.3	Breve histórico da fidelidade partidária no Brasil.....	61
4.4	A fidelidade partidária é mesmo necessária?.....	63
4.5	Por que os parlamentares trocam tanto de partido?.....	65
4.6	E a liberdade de consciência, onde fica?.....	66
4.7	A fidelidade partidária em casos especiais.....	68
4.8	O sistema de lista fechada no Brasil seria a solução?.....	70
4.9	Fidelidade partidária nos estatutos dos partidos.....	73
4.10	A efetividade da constituição no tratamento da fidelidade partidária.....	75
4.11	Jurisprudência atual sobre o tema fidelidade partidária.....	76
4.12	Legislação atual sobre o tema fidelidade partidária.....	79
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
	REFERÊNCIAS.....	87

INTRODUÇÃO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil)

O trecho acima foi retirado do preâmbulo da Constituição Federal de 1988. A partir dele podemos notar que o Brasil é hoje, ao menos na teoria, um Estado Democrático de direito, fundado em valores como a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Porém, muitos são os obstáculos que têm dificultado a efetivação da democracia em nosso país. Entre eles, algo que tem tido grande repercussão e gerado muita preocupação é o fenômeno da infidelidade partidária, traduzida no grande número de trocas de partidos. Esse comportamento se acentuou especialmente após a EC nº 25 de 1985, que trouxe a reforma política com abertura para livre criação de partidos, e também da promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988.

Os atos de infidelidade tendem a enfraquecer as agremiações partidárias e, conseqüentemente, minar a democracia em nosso país, pois os políticos infiéis são guiados principalmente por interesses particulares, e não públicos. Assim, as trocas de partidos enfraquecem os mesmos e, sem partidos fortes, sobra pouco espaço para que o povo se expresse de maneira concreta, enfraquecendo assim a soberania popular, o pluralismo político e o direito de sufrágio, bases de qualquer democracia genuína.

Este trabalho tem como principal objetivo esclarecer alguns questionamentos interessantes como, por exemplo: O que é fidelidade partidária? Para que serve? Será mesmo a democracia o melhor modo de governo? Como os partidos políticos podem influenciar positivamente na concretização da democracia?

Também será aberta uma interessante discussão sobre a fidelidade partidária como instrumento de fortalecimento da democracia e busca da justiça social, analisando suas vantagens e desvantagens. Serão abordados outros temas relacionados, como a forma como os

estatutos, a lei e os tribunais têm tratado o tema. Será considerada outra discussão, desta vez sobre o embate entre fidelidade partidária e liberdade de consciência, a efetividade da Constituição federal de 1988 quanto ao tema e da constitucionalidade da resolução 22.610/2007, do TSE. Porém, o foco principal é mostrar a importância da efetivação da fidelidade partidária como forma de evitar os desmandos políticos (troca-troca de partidos) que tanto prejudicam nossa já fragilizada democracia.

Como meio de pesquisa, foi utilizada principalmente a pesquisa bibliográfica, a partir de livros, artigos, periódicos, estatutos de partidos e outros dados eleitorais obtidos a partir da internet, especialmente tendo em vista a escassez de materiais sobre o tema, embora seja este de grande importância para a consolidação de uma sociedade democrática e fortalecimento da soberania popular. Assim, embora a discussão não venha a ser tão aprofundada, será de muita importância para que possamos ver as vantagens da efetivação do princípio da fidelidade partidária em nosso fragilizado ordenamento jurídico e suas consequências positivas para a concretização da efetiva justiça social.

2 A DEMOCRACIA COMO MEIO DE REPRESENTAR O POVO

2.1 O que é democracia?

O conceito de democracia pode ser abordado sob diversos prismas e talvez por isso seja um conceito tão difícil de ser definido. Além disso, é um conceito que varia de acordo com o tempo e o lugar em que está inserido. Do ponto de vista etimológico, podemos dizer de maneira superficial que a palavra democracia significa "governo do povo", mas podemos aprofundar esse entendimento sobre regimes políticos a partir das palavras da professora Marilena Chauí:

Dois vocábulos gregos são empregados para compor as palavras que designam os regimes políticos: arche – o que está à frente, o que tem comando – e kratos – o poder ou autoridade suprema. As palavras compostas com arche (arquía) designam quantos estão no comando. As compostas com kratos (cracia) designam quem está no poder. Assim, do ponto de vista da arche, os regimes políticos são: monarquia ou governo de um só (monas), oligarquia ou governo de alguns (oligos), poliarquia ou governo de muitos (polos) e anarquia ou governo de ninguém (ana). Do ponto de vista do kratos, os regimes políticos são: autocracia (poder de uma pessoa reconhecida como rei), aristocracia (poder dos melhores), democracia (poder do povo) (CHAUÍ, 2000, pág. 495)

Há algumas figuras famosas que se aventuraram em conceituar de maneira simples algo que é tão complexo como a democracia. Temos como exemplo o grande estadista britânico Winston Churchill, que conceituou a democracia como sendo "o pior de todos os regimes, à exceção de todos os outros já testados". Outro exemplo é do importante estadista contemporâneo Abraham Lincoln que disse, em um discurso histórico durante a guerra de secessão, que a democracia é "o governo do povo, pelo povo e para o povo". Esse último conceito já foi alvo de críticas de alguns dos mais importantes cientistas políticos da atualidade, como o italiano Giovanni Sartori.

Nós entendemos que esses conceitos sintéticos não são adequados para que se tenha o melhor entendimento de democracia, pois, como já destacado, trata-se de um conceito histórico, que está sempre se aprimorando. O que importa é que, a base do conceito de

democracia é o fato de que o povo deve ser a autoridade legítima de um regime que busque a preservação de valores para as majorias e para as minorias. Conforme Jaime Barreiros Neto:

Essencial, portanto, é a noção de que a legitimidade do regime político democrático reside na autoridade do povo e na consagração não só dos direitos das majorias, mas também das minorias, sendo o mesmo regime um instrumento para a consecução de valores essenciais à preservação da própria existência da humanidade, fundado em três princípios basilares: a supremacia popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos (BARREIROS, 2009, pag. 24)

2.2 Como a democracia chegou até nós?

Antes de saber sobre os caminhos modernos da democracia, é importante destacar quando ela surgiu. Nesse ponto, a maioria dos doutrinadores afirma que a democracia surgiu na Grécia, mais especificamente na cidade de Atenas, embora parcela minoritária afirme que já havia resquícios de democracia desde a época em que o homem ainda era nômade

Há de se destacar, porém, que a democracia ateniense era bem diferente da que conhecemos hoje, especialmente quanto à forma de participação popular, pois em Atenas o povo participava diretamente das decisões políticas e hoje, a regra é a representação. Também não podemos olvidar que o título de cidadão era dado apenas a pequena parcela dos habitantes de Atenas, aqueles que cumpriam certos requisitos.

Superada essa etapa, começam a surgir, por volta do séc. V AC, os governos populares especialmente na Grécia e em Roma, as famosas repúblicas, que permitiam na teoria até mesmo a participação do povo comum, porém este ideal foi se distanciando à medida que ocorria a expansão territorial de Roma, conforme se observa nos comentários perspicazes de Robert Dahl

Roma jamais adaptou adequadamente suas instituições de governo popular ao descomunal aumento do número de seus cidadãos e seu enorme distanciamento geográfico da cidade. Por estranho que pareça do nosso ponto de vista, as assembléias a que os cidadãos romanos estavam autorizados a participar continuavam se reunindo, como antes, na cidade de Roma – exatamente nesse mesmo Fórum, hoje em ruínas, visitado pelos turistas. No entanto, para a maioria dos cidadãos romanos que viviam no vastíssimo território da república, a cidade era

muito distante para que pudessem assistir às assembléias, pelo menos sem esforço extraordinário e altíssimos custos. Conseqüentemente era negada a um número cada vez maior (e mais tarde esmagador) de cidadãos a oportunidade de participar das assembléias que se realizavam no centro do sistema de governo romano. Era como se a cidadania norte-americana fosse conferida a pessoas em diversos estados, conforme o país se expandia, embora a população desses novos estados só pudesse exercer seu direito de voto nas eleições nacionais se comparecesse a assembléias realizadas em Washington, D. C. (DAHL, 2001, pag. 20)

O próximo momento importante para o desenvolvimento da democracia se dá em 476 AD, com a queda do império Romano e o início da idade média. Nesse momento, a organização política dos territórios sofre uma grande mudança, devido ao novo sistema de produção chamado de feudalismo. Acerca do assunto, nos ensina Sahid Maluf:

O senhor feudal era o proprietário exclusivo das terras, sendo todos os habitantes seus vassalos. Exercia o senhor feudal as atribuições de chefe de Estado, decretava e arrecadava tributos, administrava a justiça, expedias regulamentos e promovia a guerra. Era uma espécie de rei nos seus domínios. Seu reinado, porém, repousava sobre um conceito de direito privado, não de direito público. Desse fato resultaram anomalias tais como a jurisdição privada, a cunhagem privada, a guerra privada etc. A posse das terras era vitalícia e hereditária, operando-se a sucessão causa mortis pelo direito de primogenitura: a senhoria feudal passava automaticamente ao mais velho herdeiro varão do feudatário falecido. (MALUF, 2003, pag. 109)

Como tempo, cessam as invasões bárbaras e, como isso, o feudalismo entra em decadência, passando a surgir o capitalismo como novo sistema de produção (séc. XI). Assim, a democracia volta a aparecer de modo muito parecido com o que era no passado, a democracia dos antigos. Porém, em 1118, surge na Espanha a democracia representativa, através das cortes de Castela e Leão, que decidiam, entre outros assuntos, temas relacionados a tributos e guerra.

Outro fato marcante para o desenvolvimento da democracia foi a Magna Carta, um acordo entre o rei João sem terra, da Inglaterra, e os senhores feudais da época, para que o rei respeitasse as próprias leis que edita. Também deveria reconhecer os direitos do clero e da nobreza (especialmente diante dos pesados tributos que este cobrava para manter suas aventuras bélicas), além de se submeter às fiscalizações do parlamento.

Embora tenha posteriormente sido declarada como documento nulo e depois ratificada por outros governantes, pode-se dizer que a Magna Carta fundou os alicerces da democracia moderna, ao demonstrar que o poder não vinha de origem divina, mas sim dos homens livres e de seus representantes. A magna carta trouxe em seu bojo os primeiros traços de um governo representativo. Assim, nas palavras de Charles Soares de Oliveira: "a Magna Carta Inglesa, assinada em 1215, mas tomada definitiva só em 1225, tornou-se um símbolo da liberdade por ter sido a base do desenvolvimento constitucional e fonte de inspiração para que juristas dela extraíssem os fundamentos da ordem jurídica democrática inglesa "

Até então a organização política ainda era descentralizada, mas isso mudou com a crise econômica que abalou a Europa no séc. XIV. A crise trouxe o enfraquecimento dos senhores feudais e o fortalecimento da burguesia e, também, a necessidade de uma nova forma de organização política pautada na centralização do poder, fazendo assim surgir os modernos Estados Nacionais. Esse período marcou a mudança do feudalismo para o capitalismo, conforme os ensinamentos de Jaime Barreiros Neto:

Diante desta nova realidade social e econômica, surge, portanto, o Estado nacional, simbolizado pelo poder absoluto dos monarcas, inaugurando uma nova era na história da humanidade: a Idade Moderna, período considerado como o de transição definitiva entre os dois grandes modos de produção da economia, o feudalismo e o capitalismo (BARREIROS, 2009, pag. 32)

Na segunda metade do séc. XV, surge a Idade Moderna, que traz consigo o fortalecimento político da burguesia, que busca impor uma nova ordem, pautada na liberdade e na força normativa de uma constituição escrita (fenômeno que ficou conhecido como constitucionalismo). Dessa forma, passa a haver um enfraquecimento do absolutismo (que havia servido aos propósitos da própria burguesia). O maior exemplo vem da Inglaterra, com as famosas cartas inglesas, cujo documento mais conhecido é o *Petition of Rights*, de 1629, dirigido ao Rei Carlos I para exigir o cumprimento da Magna Carta de 1215.

O momento decisivo para a decadência do absolutismo foi a morte do Rei Carlos I. Em 1641, ele tenta conter uma revolta religiosa ocorrida na Irlanda, contra a vontade do parlamento Inglês. Ele invadiu o parlamento e prende os parlamentares. Com isso, começa um embate entre os cavaleiros que protegem o Rei e os que protegem o parlamento, sendo este último liderado por Cromwell e vencedor. Após a derrota, o Rei Carlos I foge para a Escócia e

é vendido de volta ao parlamento Inglês, que o executa em 1649, dando início à República de Cromwell, que dissolveu o parlamento.

Após a morte de Cromwell, em 1658, A Monarquia foi restaurada na figura do Rei Carlos II, que restabeleceu a Igreja Anglicana. Em 1679, é editada a Lei do Habeas Corpus, que protegeria a liberdade das pessoas (especialmente os membros do parlamento) contra as arbitrariedades do Rei. Em 1685 morre o Rei Carlos II e assume Jaime II, que tenta restabelecer o catolicismo como religião oficial. Porém, o parlamento, que era de maioria protestante, derruba o Rei Jaime e oferece a coroa para Guilherme de Orange, que era casado com a filha de Jaime II. É nesse contexto que Guilherme de Orange assume o trono Inglês e assina o Bill of Rights, documento que poria fim ao absolutismo na Inglaterra (Revolução Gloriosa)

Com isso, a Inglaterra sai do absolutismo e passa a adotar a monarquia constitucional, especialmente a partir no séc. XVIII, o que seria uma tônica no resto do mundo se considerarmos eventos importantes da época como a Revolução Francesa (1789) e a Revolução Americana (1776). Inicia-se uma nova época em que predomina o liberalismo e o retorno da democracia, pautada na liberdade, igualdade e na vontade popular.

Com essas Revoluções liberais do séc. XVIII, a democracia se consolida como regime dominante no mundo, fortalecendo a ideia do capitalismo e do Estado mínimo, e fazendo nascer a primeira geração de direitos fundamentais, como nos mostra Jaime Barreiros Neto:

A característica principal das declarações da Virgínia, de 1776, e da França, de 1789, é a afirmação da liberdade humana perante o poder soberano do Estado. O absolutismo monárquico, supressor da liberdade individual, é superado, dando vazão a um paradigma de sociedade legitimada sob os preceitos liberais de reconhecimento da liberdade religiosa, de opinião e, principalmente, liberdade econômica, necessária a um momento histórico de consolidação do capitalismo de massa, promovido pela revolução industrial, como sistema econômico dominante. Posta estava, assim, a chamada “primeira geração de direitos”³⁰, os direitos de liberdade individual perante o Estado, que, a partir desse momento, passa a ter a conotação de “um mal necessário” para a garantia da liberdade individual, devendo, entretanto, se caracterizar como Estado mínimo, mero garantidor da segurança e da liberdade [...] (BARREIROS, 2009, pag. 38)

2.3 Os traços da democracia: características e vantagens

O regime democrático apresenta algumas características singulares, conforme exposta por alguns autores. É certo que a democracia deve levar em conta a ponderação de dois princípios fundamentais: Liberdade e igualdade. Também é importante considerar o respeito pela diversidade e pelas individualidades, como destaca Jaime Barreiros Neto:

O pressuposto de que o indivíduo singular, como pessoa moral e racional, é o melhor juiz do seu próprio interesse, é outra característica essencial para a configuração do regime político da democracia. Em uma democracia, o respeito à diversidade e às particularidades individuais, através da aceitação de que todos os homens, embora iguais em direitos e obrigações fundamentais, são diferentes na forma de pensar e agir, não cabendo a ninguém o direito de impor um estilo de vida a outrem, sob o argumento de que tal conduta seria mais benéfica a todos, é fundamental [...]. (BARREIROS, 2009, pag. 41)

Outro ponto muito importante é que a democracia não é uma ditadura da maioria. Deve respeitar os direitos da minoria. Nas palavras de Hans Kelsen:

O princípio de maioria em uma democracia é observado apenas se todos os cidadãos tiverem permissão para participar da criação da ordem jurídica, embora o seu conteúdo seja determinado pela vontade da maioria. Não é democrático, por ser contrário ao princípio da maioria, excluir qualquer minoria da criação da ordem jurídica, mesmo se a exclusão for decidida pela maioria. (KELSEN, 1998, pag. 411)

Assim, embora haja muitos aspectos que caracterizam a democracia, suas características são assim muito bem resumidas por Jaime Barreiros Neto:

Ante o exposto pode-se afirmar, convictamente, que liberdade, igualdade, legalidade, respeito às minorias, participação e inclusão são os valores fundamentais do regime político democrático, essenciais à sua caracterização. Sem eles, não existe nada mais do que o arbítrio e a opressão. (BARREIROS, 2009, pag. 44)

Quanto às vantagens de se adotar o regime democrático, Robert Dahl leciona que:

Apesar de suas falhas, não devemos perder de vista os benefícios que tornam a democracia mais desejável que qualquer alternativa viável a ela:

- A democracia ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos.
- A democracia garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não proporcionam (nem podem proporcionar).
- A democracia assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa viável.
- A democracia ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas.
- Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação – ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha.
- Somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral.
- A democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa viável.
- Apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente alto de igualdade política.
- As modernas democracias representativas não lutam umas com as outras.
- Os países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos que os países com governos não-democráticos (DAHL, 2001, pag. 73 - 74)

Outro argumento favorável à democracia foi arguído por Norberto Bobbio quando, ao fazer uma comparação entre a democracia e a aristocracia, assevera que:

A justificação da democracia, ou seja, a principal razão que nos permite defender a democracia como a melhor forma de governo ou a menos ruim, está precisamente no pressuposto de que o indivíduo singular, o indivíduo como pessoa moral e racional, é o melhor juiz do seu próprio interesse. Qualquer outra forma de governo é fundada no pressuposto contrário, vale dizer, no pressuposto de que há alguns indivíduos superiores, ou por nascimento, ou por educação, ou por méritos extraordinários, ou porque mais afortunados, ou mesmo um único indivíduo, que são capazes de julgar qual seja o bem geral da sociedade entendida como um todo, melhor do que poderiam fazer os indivíduos singularmente. (BOBBIO, 2000, pag. 424)

2.4 Tipos de democracia

Podemos citar como principais tipos de democracia: democracia direta, democracia indireta, democracia semidireta, democracia "cesarista" e democracia consensual. Seguem as principais características de cada uma delas.

A democracia direta foi a primeira forma de democracia de que se ouviu falar, especialmente na Grécia antiga, marcada pela reunião dos cidadãos para discutir as questões políticas locais. Embora hoje seja difícil de se pensar na ideia de uma democracia direta devido à densidade demográfica que temos, ainda pode ser aplicada em alguns lugares, especialmente em associações de bairros.

A democracia indireta ou representativa se baseia na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por representantes do povo, especialmente aqueles que não podem exercer tal direito pessoalmente. Embora esse tipo de democracia só se tenha destacado após o declínio do absolutismo, pode-se dizer que já existe desde que se tem a noção de Estado, pois mesmo na democracia direta grega, havia alguns chefes escolhidos pelo povo para tratar de assuntos administrativos ou diplomáticos.

São características principais da democracia representativa, conforme os ensinamentos de Paulo Bonavides, citado por Jaime Barreiros Neto:

São os seguintes os traços característicos da democracia representativa: a) Soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo, traduzida através da vontade geral; b) sufrágio universal; c) pluralidade de candidatos e partidos; d) separação do poder; e) limitação das prerrogativas dos governantes; f) liberdade de pensamento, de reunião e de associação, bem como a liberdade religiosa; g) temporariedade dos mandatos eletivos; h) garantia de plena existência às minorias políticas. (BONAVIDES, 2003, pag. 274)

A democracia semidireta ou participativa resgata alguns preceitos da democracia grega, por buscar uma maior participação do povo nas decisões políticas. Passou a ser adotada a partir do início do século XX, devido à grave crise da democracia representativa, que havia culminado com o surgimento do totalitarismo, no qual líderes inescrupulosos se aproveitavam do ideal democrático para subverter seus semelhantes, como se deu com o nazismo (Alemanha) e com o fascismo (Itália), só para citar alguns exemplos.

Essa nova forma de regime político reaviva o ideal democrático, pois o povo, embora ainda continue elegendo pessoas para lhe representar, agora possui mecanismos de participação direta nas decisões políticas, através de plebiscitos, referendos, iniciativa popular e outras ferramentas que, ao menos em tese, garantam ao povo a soberania para poder decidir em última instância sobre os relevantes aspectos políticos de sua nação.

A democracia "cesarista" ou plebiscitária se baseia na ideia de um líder nato carismático, que frequentemente consulta o povo para ratificar suas decisões políticas antidemocráticas. Porém, normalmente esconde ditadores autoritários que buscam uma legitimidade forçada, seja pela publicidade tendenciosa ou mesmo unilateral, seja pela escolha entre uma escolha ruim e outra pior ainda.

Por fim, a democracia consensual se baseia nas sociedades plurais, em que coabitam diversas ideologias. É um modelo em que prevalecem as negociações e concessões entre os diversos grupos políticos. Difere do modelo majoritário de democracia em diversos aspectos, pois as democracias consensuais possibilitam a distribuição de poder no executivo, relações mais equilibradas entre executivo e legislativo, governo descentralizados... Não é difícil perceber que o Brasil se aproxima mais do modelo consensual do que do modelo majoritário.

2.5 A democracia representativa e seus institutos

2.5.1 Poder do Sufrágio

O Sufrágio é o poder dado aos cidadãos para que este participe na gestão da vida pública. Há dois grandes grupos de sufrágio: o sufrágio universal e o sufrágio restrito. O primeiro é aquele em que teoricamente não existem limitações para a participação, sejam elas de raça, cor, sexo, riqueza.... O segundo é aquele que admite certas limitações, baseado na ideia de que apenas os melhores devem participar ativamente das decisões políticas (Aristocracia). É bem verdade que o sufrágio universal não é tão universal assim, pois sempre haverá requisitos indispensáveis para participação no processo eleitoral.

Ao longo da história surgiram diversos debates sobre qual tipo de sufrágio seria o melhor. Em defesa do sufrágio restrito, no final do século XVIII, o Abade Emmanuel Joseph Sièyes surge com a teoria da soberania nacional, na qual o poder deveria pertencer não ao

povo, mas à nação, um tipo de terceiro Estado que poderia representar fidedignamente os interesses de toda a população.

Por outro lado, Rousseau exalta a soberania popular em detrimento da soberania nacional, argumentando que a legitimidade do poder político deve residir em cada um dos cidadãos componentes do grupo social, devendo, assim, prevalecer, sempre, a vontade geral, e não a vontade de grupos ou facções (BARREIROS, 2009, pág. 54)

Há ainda outras classificações para o voto, conforme destaca Charles Soares de Oliveira:

No primeiro caso, cada eleitor tem direito a um voto, a exemplo do verificado na grande generalidade dos países, em que cada cidadão tem o mesmo peso político e a mesma influência, qualquer que seja seu papel na sociedade. Já o segundo caso (sufrágio inigualitário), contrariamente, se verifica quando o eleitor pode, em certas circunstâncias, votar mais de uma vez (voto múltiplo), dispor de mais de um voto (voto plural), ou ter seu voto com valor diferenciado em relação a outro eleitor (voto familiar).

No voto múltiplo, como o próprio nome induz a se concluir, pode o indivíduo votar mais de uma vez, isto é, em mais de uma circunscrição eleitoral. (...) Já no voto plural, o indivíduo pode emitir mais de um voto, mas na mesma circunscrição onde poderá votar duas ou mais vezes.

No voto familiar, finalmente, o pai de família tem seu voto com peso diferente do voto de outros eleitores, tendo em vista as características pessoais e sociais que o distinguem dos demais. Assim, o voto de um indivíduo solteiro teria menos valor diante do voto de um pai de família, partindo-se da premissa de que este teria como interesse não apenas as suas convicções individuais, mas, em função de sua condição social de provedor, idade, responsabilidades, etc., teria interesse maior em velar pela boa administração dos negócios públicos, votando, conseqüentemente, com maior prudência e discernimento. (OLIVEIRA, 2009, pag. 34 - 35)

Para que um Estado seja verdadeiramente democrático o sufrágio deve respeitar certos princípios basilares, conforme as lições de Canotilho:

- a) o princípio da universalidade do sufrágio, segundo o qual se impõe o alargamento do direito de voto a todos os cidadãos;
- b) o princípio da imediatividade, pelo qual “o voto tem de resultar imediatamente da manifestação da vontade do eleitor, sem intervenção de grandes eleitores ou de qualquer vontade alheia”;

- c) o princípio da liberdade de voto, que tem o objetivo de garantir ao eleitor o exercício do direito de voto sem qualquer coação física ou psicológica de entidades privadas;
- d) o princípio do voto secreto;
- e) o princípio da igualdade de voto;
- f) o princípio da periodicidade; e o princípio da unidade, por meio do qual o eleitor só vota uma vez. (CANOTILHO, 2002, pag. 301 a 306)

2.5.2 Representação do mandato político

O mandato é um instrumento de direito privado pelo qual se autoriza outra pessoa a realizar certas atividades em seu nome. Mandato político é instrumento público das democracias atuais pelo qual o representado transfere ao representante o exercício da soberania, especialmente quanto à função legislativa.

Tal transferência impõe também condições para que a representação seja a mais fidedigna possível. Para tanto surge a teoria do mandato imperativo, de John Locke, no século XVII. Por tal teoria, os atos do mandatário ficam sujeitos à vontade do mandante, com relação a questões partidárias e outras.

Porém, o que prevalece desde o século XVIII até os dias de hoje é a teoria do mandato representativo, baseada na premissa de que os representantes eleitos são mais bem reparados e, por isso, não estão adstritos às vontades do povo. O mandato representativo possui algumas características especiais, as quais são destacadas por Jaime Barreiros nas seguintes palavras:

São traços característicos do mandato representativo a generalidade, a liberdade, a irrevogabilidade e a independência. De acordo com a generalidade, o mandatário não representa o território, a população, o eleitorado ou o partido político, ele representa a nação em seu conjunto. Já conforme a característica da liberdade, o representante exerce o mandato com inteira autonomia de vontade, como titular da vontade nacional soberana.

Quando se ressalta a irrevogabilidade do mandato representativo, por sua vez, afirma-se que o eleitor não pode destituir o mandatário tido como “infiel”. Por fim, a independência é uma característica que denota que os atos do mandatário encontram-se desvinculados de qualquer necessidade de ratificação por parte do mandante (BARREIROS, 2009, pag. 60)

Em tempos recentes, tem se destacado a teoria do mandato partidário, de Hans Kelsen. Na teoria do mandato partidário os eleitores não têm o poder de revogar os mandatos dos seus representantes, mas estes estariam adstritos ao cumprimento das regras legítimas que regem seu partido, sob pena de perda do mandato. Eis aí o fundamento do instituto da fidelidade partidária, objeto principal deste trabalho.

2.6 O papel dos sistemas eleitorais

Podemos dizer que hoje predominam três tipos de sistemas eleitorais, que serão objeto de breve análise neste trabalho: sistema majoritário, sistema proporcional e sistema misto.

No sistema majoritário, é considerado eleito o candidato que obtém o maior número de votos, desprezando-se os votos atribuídos aos demais. No Brasil, é adotado atualmente para as eleições aos cargos de chefe do executivo (Presidente, Governador e Prefeito) e Senador da República.

Há de se destacar a diferença existente entre maioria absoluta e maioria relativa. Maioria absoluta é aquela em que o candidato mais votado alcança metade mais um dos votos válidos em sua circunscrição. Na maioria relativa o candidato eleito só precisa ter um número maior de votos que seus adversários, ainda que os votos de todos estes somados ultrapassem a votação do vencedor. Aqui no Brasil se exige maioria absoluta para os cargos de chefe do executivo, observando-se que tal regra só se aplica aos Municípios com mais de 100.000 (cem mil) eleitores. Nos Municípios com menos de 100.000 (cem mil) eleitores e para o cargo de Senador, adota-se a regra da maioria relativa. Lembrando que, na regra da maioria absoluta, caso o candidato mais votado não alcance o total de metade mais um dos votos válidos, haverá segundo turno entre ele e o segundo candidato mais votado, quando um deles necessariamente atingirá a maioria absoluta.

O sistema majoritário, também chamado de sistema distrital, parece ser o mais adequado para a escolha do chefe do poder executivo, visto que este governa praticamente sozinho. Já nas eleições para o parlamento, o sistema majoritário divide opiniões. Para alguns, não seria o sistema mais adequado, considerando que não garante a representatividade das minorias. Para outros, é um sistema adequado, pois aproxima o eleitor de seu candidato e facilita a fiscalização do candidato pelo eleitorado.

O sistema proporcional se baseia na repartição de vagas, de modo que várias classes de eleitores se sintam representados. Podemos notar essa diferença nas palavras de Mônica Caggiano. Na busca pela representatividade que é pregada pelo sistema proporcional, tem-se adotado mundialmente duas técnicas, que são bem explicadas na lição de Jaime Barreiros Neto:

São duas as técnicas adotadas mundialmente, na atualidade, para a representação proporcional: a do número uniforme e a do quociente eleitoral (baseada no método D'Hont). Na técnica do número uniforme, utilizada pela primeira vez na Alemanha, nas eleições parlamentares ocorridas em 1920, o número de votos correspondentes ao preenchimento de uma vaga, em cada circunscrição, é previamente estabelecido por lei, fazendo com que, tantas vezes esse montante seja atingido, tantas vagas serão obtidas. Se em uma circunscrição, por exemplo, se estipular o número de 15000 votos por vaga, e um partido obtiver 90876 votos, terá direito a seis vagas, ou seja, o número inteiro inferior à divisão dos votos obtidos, noventa mil oitocentos e setenta e seis, pelo número de votos correspondentes a uma vaga, quinze mil.

A técnica do quociente eleitoral, por sua vez, é consistente de operações aritméticas sucessivas, para que haja a representação proporcional, sendo a adotada pelo Direito Eleitoral brasileiro, conforme o disposto nos artigos 106 a 113 do Código Eleitoral. O processo para a averiguação do número de vagas cabíveis a cada partido ou coligação não é de tão grande complexidade, como se possa aparentar. A primeira etapa a se cumprir é a de determinar o quociente eleitoral, segundo o que dispõe o artigo 106 do CE: “determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior”. De se ressaltar que, neste caso, por votos válidos

se entende os votos distribuídos aos candidatos e às legendas, não se computando os votos brancos e nulos⁸⁴. A segunda etapa é a determinação do quociente partidário, que se atinge através da divisão do número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, pelo quociente eleitoral, desprezada a fração, conforme disposto no artigo 107 do Código. Estarão, então, eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido [...] (BARREIROS, 2009, pag. 67 - 68)

Pode-se facilitar o entendimento do assunto, a partir de um exemplo retirado também das lições de Jaime Barreiros Neto:

Dados do Município fictício:

Habitantes: 127.438

Votos brancos, nulos e abstenções: 15.745

Número de cadeiras em disputa: 13

Votação do partido A: 42.123

Votação do partido B: 23.100

Votação do partido C: 4.130

Votação do partido D: 8.544

Votação do partido E: 33.796

Calculando o nº de votos válidos: nº eleitores habilitados - votos bancos, nulos e abstenções = 127.438 - 15.745 = **111.693**

Calculando o quociente eleitoral: nº votos válidos/ n ° vagas = 111.693/13 = **8.591**
(desprezando-se a fração)

Calculando o quociente partidário: nº votos do partido/quociente eleitoral

Partido A: 42.123/8.591 = 4,90 (4 vagas)

Partido B: 23.110/8.591 = 2,69 (2 vagas)

Partido C: 04.130/8.591 = 0,48 (0 vagas)

Partido D: 08.544/8.591 = 0,99 (0 vagas)

Partido E: 33.796/8.591 = 3,93 (3 vagas)

Assim, vemos que apenas 9 das 13 cadeiras foram preenchidas. Desta forma, deve-se recorrer à regras do art. 109 do CE para proceder ao preenchimento das 4 vagas restantes. O referido artigo assim dispõe:

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras: I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima; II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher; III - quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias. § 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos. § 2º Somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou as

coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. (CE, 1965, Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

PARTIDO A: $42123 : 5$ (4 vagas obtidas mais 1) = 8424

PARTIDO B: $23100 : 3$ (2 vagas obtidas mais 1) = 7700

PARTIDO E: $33796 : 4$ (3 vagas obtidas mais 1) = **8449**

Obs.: Note que os partidos C e D não concorrem na distribuição de vagas, devido à regra do parágrafo 2º do artigo 109

Pelo cálculo acima, vemos que a primeira vaga remanescente será do partido E, pois teve a maior média. Repetindo a regra para as outras duas vagas teremos que a próxima vaga será do partido A, pois:

PARTIDO A: **8424**

PARTIDO B: 7700

PARTIDO E: $33796 : 5$ (4 + 1) = 6759

Repetindo o cálculo, a última vaga será do partido B, uma vez que:

PARTIDO A: $42123 : 6$ = 7020

PARTIDO B: **7700**

PARTIDO C: 6759

É interessante observar que, caso não existisse a regra do parágrafo 2º, o partido D seria o titular da primeira vaga remanescente, a segunda seria do partido E e a terceira seria do partido A. Com isso, tal regra se mostra injusta e incoerente, vez que vai contra a própria ideia da proporcionalidade.

Por último, é importante notar outra regra que rege o sistema proporcional brasileiro e que se encontra no artigo 11 do CE (Código Eleitoral), que diz que "Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados". Ou seja, há uma substituição do sistema proporcional pelo sistema majoritário.

Finalmente, podemos agora falar um pouco sobre o sistema eleitoral misto (entre o majoritário e o proporcional). As duas inspirações mais difundidas no mundo vêm da Alemanha e do México (este último mais tendente ao sistema majoritário e o primeiro, ao sistema proporcional)

O sistema misto alemão é assim explicado por Jaime Barreiros Neto:

Assim, por esse sistema, cada estado seria dividido em um número de distritos equivalentes à metade dos lugares a preencher (no caso da Bahia, por exemplo, que tem 39 deputados federais, seriam 19 ou 20 distritos), com cada partido apresentando um candidato para cada distrito, além de uma lista partidária para todo o estado. O eleitor disporia de dois votos: o primeiro seria atribuído a um dos candidatos do distrito, assinalando um nome, e o outro a uma das listas partidárias, assinalando uma legenda (voto de legenda). Por fim, para se calcular o número de lugares correspondentes aos partidos, se tomaria em consideração a porcentagem de votos obtidos pela legenda, se verificando, então, quantos candidatos teria elegido cada partido, pelos distritos, e quantos teria elegido pelo sistema proporcional, de listas. (BARREIROS, 2009, pag. 73)

Já o sistema misto mexicano adota a seguinte regra: O país é dividido em duas unidades eleitorais - distritos uninominais e circunscrições plurinominais. São 300 (trezentos) distritos uninominais distribuídos entre os Estados e o DF (máximo de dois distritos por unidade federativa) e cinco circunscrições plurinominais que elegerão 200 (duzentos) deputados de forma proporcional. Assim, A câmara Mexicana é composta por 500 deputados, (300 eleitos pelo sistema de maioria relativa nos distritos e 200 eleitos proporcionalmente), obedecida a regra de que nenhum partido pode ter mais de 350 deputados, mesmo que tenha alcançado votação para isso.

Há muita discussão sobre uma possível mudança no sistema eleitoral brasileiro, a partir de uma profunda reforma política. Nesse aspecto, concordamos com o professor Jaime Barreiros Neto, que, filiando-se ao pensamento do mestre Fávila Ribeiro, nos ensina:

Entendemos ser coerente o pensamento do professor Ribeiro, já que este sistema misto abrangeria todas as vantagens peculiares dos sistemas majoritário e proporcional, possibilitando uma maior fiscalização do eleitorado para com o representante eleito em seu distrito, aproximando eleitores e deputados e fazendo uma melhor distribuição territorial da representatividade parlamentar, ao mesmo tempo em que garantiria a proporcionalidade e os direitos das minorias, proporcionando a manutenção do necessário e salutar debate ideológico na “casa do povo”, que é a Câmara dos Deputados. (BARREIROS, 2009, pag. 74 - 75)

3 OS PARTIDOS POLÍTICOS E A DEMOCRACIA MODERNA

3.1 Partidos políticos e democracia

3.1.1 A democracia de partidos

O filósofo Hans Kelsen já disse que “Só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos” e disse também que “A democracia, necessária e inevitavelmente, requer um Estado de partidos”. Essas palavras mostram a importância dos partidos políticos para a democracia moderna. São eles os meios de exercício da soberania popular, face à impossibilidade de esta ser exercida da forma como foi concebida (diretamente).

Começam a surgir então diversos grupos e facções que no início mantinham uma convivência pacífica, devido à ausência de grandes contrastes na sociedade liberal da época. Porém, tais grupos não eram muito admirados no século XV, pois se acreditava que eles poderiam fragmentar o corpo político, a partir de uma disputa acirrada pelo poder que traria um resultado nocivo ao Estado.

Com o passar do tempo, o liberalismo foi entrando em declínio e passou-se a pensar de forma mais pluralista, fortalecendo-se assim o papel dos partidos políticos e aumentando a ideia de uma democracia de partidos, ainda que estes últimos fossem considerados por um tempo como um mal necessário, para depois serem reconhecidos como instrumento essencial à democracia.

3.1.2 O que significa a expressão “partidos políticos”

Vamos iniciar citando os mais famosos conceitos já atribuídos aos partidos políticos. Para José Afonso da Silva, “o partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o

poder para realizar seu programa de governo” (SILVA, 1998, pag. 395). Para Paulo Bonavides, partido político é “uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados” (BONAVIDES, 2003, pag. 346). E para Celso Ribeiro Bastos trata-se “de uma organização de pessoas reunidas em torno de um mesmo programa político com a finalidade de assumir o poder e de mantê-lo ou, ao menos, de influenciar na gestão da coisa pública através de críticas e oposição” (BASTOS, 1988, pag. 222).

A partir do que foi dito, citamos também o conceito de Jaime Barreiros Neto, ao qual nos filiamos:

[...] podemos definir o partido político como uma instituição essencial ao desenvolvimento e à consolidação da soberania popular, aglutinadora de ideais e instrumentalizadora do debate democrático entre as mais diversas correntes políticas existentes nas sociedades pluralistas. São os partidos políticos indispensáveis canais de interlocução entre os diferentes segmentos sociais, sem os quais a democracia moderna é inviabilizada [...] (BARREIROS, 2009, pag. 81)

3.1.3 A evolução dos partidos políticos

Há muitos questionamentos sobre como e quando surgiram os partidos políticos. Uns dizem que sua origem remonta à antiguidade, já outros acham que seu surgimento está relacionado às antigas facções políticas da idade média. Tomando como base a Inglaterra do século XVII, citam-se “*tories*” e “*whigs*” como sendo os dois primeiros partidos políticos desse país. Porém, segundo Max Webber, até o início do século XIX, os partidos políticos ingleses eram muito frágeis, pois só representavam algumas camadas sociais, situação essa que mudou com o tempo, dada a necessidade de um movimento político mais unificado. Tal mudança ficou ainda mais evidente com a edição do *Reform Act*, que concedeu direitos políticos às camadas comerciais e industriais.

Outro grande exemplo vem dos Estados Unidos. Lá, os partidos se formaram naturalmente a partir das disputas políticas entre Alexander Hamilton e Thomas Jefferson, durante o governo do presidente John Adams, no final do século XVII. Assim, de um lado havia o Partido Federalista, liderado por Hamilton, e de outro, o Partido Republicano,

liderado por Jefferson. Estes partidos, que eram muito mal vistos no início, passaram a ser considerados essenciais para a manutenção de um Estado democrático.

Já na segunda metade do século XIX, surgem na Alemanha os partidos de esquerda, passando a se difundir a ideia de esquerdismo para outros países europeus. E no século XX, os partidos políticos passam a ser reconhecidos nos textos constitucionais, especialmente a partir da Constituição alemã de Weimar, de 1919 e, especialmente após a segunda guerra mundial, foram também inseridos em outras constituições.

De fato, os partidos políticos são muito importantes para a democracia moderna. Nas palavras de Jaime Barreiros Neto: " [...] os partidos políticos são reconhecidos como instrumentos basilares à moderna democracia, fundamentais canais de interlocução entre as mais diversas correntes doutrinárias existentes nas sociedades pluralistas." (BARREIROS, 2009, pag. 89)

3.1.4 Classificação dos partidos políticos

Entre as muitas classificações possíveis aos partidos políticos, podemos citar a de Max Webber, que leva em conta a finalidade dos partidos. Para ele, os partidos podem ser: de patronagem, de classe ou ideológicos. Nas palavras de Jaime Barreiros Neto:

Segundo Weber, os partidos de patronagem se caracterizam pela preocupação na obtenção do poder para o seu chefe e repartição dos postos entre seus adeptos. Já os partidos de classe ou estamento: seriam aqueles dirigidos para objetivos sociais vinculados a determinados segmentos da sociedade. Por fim, os partidos ideológicos seriam aqueles que defendem certa concepção de mundo, com fins objetivos concretos ou por princípios abstratos. [...] (BARREIROS, 2009, pag. 89)

Outra classificação é a de Georges Burdeau, que descreve dois tipos de partido político: o partido de opinião, que estimula a capacidade individual e varia conforme a situação apresentada, e o partido de massa, marcados pela disciplina interior e forte intolerância doutrinária.

Uma classificação bastante conhecida é a de Maurice Duverger que, em sua obra "Sociologia política", classifica os partidos em partidos de quadros e partidos de massa. Estes

últimos são marcados pelo contato direto com os eleitores, já os primeiros primam pela qualidade dos seus filiados.

Analisando ainda outra classificação, pode-se citar a de Goffredo Telles Junior, em sua obra “O Povo e o poder: o Conselho de Planejamento Nacional”. Ali, ele divide os partidos em progressistas, conservadores e de interesse. Os partidos progressistas seriam aqueles cuja ideologia e doutrina move os partidários à ação. São por isso chamados de partidos de ideias. Já os partidos conservadores, também chamados de partidos de opinião, são vulneráveis e fracos ideologicamente (TELLES, 2003), pois suas metas são traçadas e impostas pelo poder vigente, sendo portanto destituídos de ideias norteadoras. Por fim, os partidos de interesse são aqueles que servem apenas aos interesses pessoais de seus adeptos (TELLES, 2003), pois seus programas não têm uma aplicação prática. São como "partidos de aluguel" (TELLES, 2003)

Finalmente, cumpre destacar o que seria a mais famosa classificação dos partidos políticos: partidos de direita, que defendem a liberdade e o pouco intervencionismo do Estado, e os partidos de esquerda, que defendem a igualdade e o intervencionismo. O professor Orlando Soares nos ensina um pouco sobre a origem dessas expressões:

A atual concepção, acerca dos chamados partidos políticos de direita (ou seja, que defendem ideias e programas conservadores, reacionários) e de esquerda (isto é, com programas socializantes), deriva de um posicionamento político, adotado por ocasião das sessões da Assembléia Nacional francesa, no dia 11 de setembro de 1789, quando os partidários da opinião favorável à ideia de um poder executivo forte, quer dizer, com amplas competências e prerrogativas, se colocaram à direita, em relação ao presidente da Mesa Diretora, enquanto aqueles que sustentavam o ponto de vista tendente ao papel determinante do Poder Legislativo, se colocaram à esquerda.

Com o tempo, deu-se a transformação, no sentido da conotação ideológica, hoje conhecida, acerca dos partidos políticos de direita e de esquerda. (SOARES, 1989, pag. 169 - 170)

3.1.5 Os sistemas partidários

Sistemas partidários são os modos como se organizam e interagem os partidos políticos em seu papel de representantes da vontade popular. Atualmente, a classificação mais aceita para os sistemas partidários é: Unipartidarismo, bipartidarismo e pluripartidarismo.

Sobre o unipartidarismo, há grande controvérsia quanto à sua existência e aceitação. Para alguns autores, os chamados "partidos únicos" são totalmente aceitáveis. Para outros, porém, eles não podem ser considerados como uma forma de sistema partidário, pois o consideram como um falso todo.

Já o bipartidarismo é aquele sistema em que só há dois partidos políticos importantes, sendo os demais inexistentes ou insignificantes no cenário político. É importante destacar que o bipartidarismo se classifica em técnico e ideológico. O bipartidarismo técnico é aquele que está mais preocupado com a conquista de postos políticos do que com o antagonismo das ideias em si. É o que observamos no bipartidarismo estadunidense. Já o bipartidarismo ideológico é aquele que se baseia em ideias totalmente conflitantes com os ideais do outro partido dominante, como seria o caso de um partido que busque o pluripartidarismo e outro que busque o monopartidarismo.

Finalmente, o pluripartidarismo, também chamado de multipartidarismo, tem como preceito básico o conceito de partido como sendo uma organização que pode ser formada a qualquer momento, atendidos os requisitos constitucionais e legais.

Pode-se citar três espécies de pluripartidarismo, baseado nas lições de Luiz Luisi: a) o pluralismo com partido hegemônico; b) o pluralismo com partido dominante e; c) o pluralismo com rotatividade real ou efetivamente possível dos partidos no poder.

Os conceitos de pluripartidarismo com partido hegemônico e pluripartidarismo com partido dominante são muito parecidos, tendo em comum a ideia de supremacia de um dos partidos sobre os outros. Porém, eles se diferenciam pelo seguinte: o sistema hegemônico é aquele em qual não há competição entre os partidos, não havendo possibilidade de mudança. Já no sistema com partido dominante, há um partido que se impõe, mas existe a real possibilidade de alternância no poder.

A terceira espécie, o pluripartidarismo com rotatividade real, é aquele no qual há efetiva competitividade entre os partidos e, além disso, há um verdadeiro revezamento no poder. Seria esse o sistema adotado no Brasil? Não, pois embora o Brasil apresente um efetivo revezamento no poder, seus partidos são tão numerosos e instáveis, que o Brasil sequer chega a adotar um sistema político definido, encontrando-se ainda na pré-história dos sistemas partidários. Isso se dá graças ao alto índice de atos de infidelidade partidária, que impedem que os partidos brasileiros solidifiquem suas ideologias e se tornem verdadeiros partidos (DUVERGUER, 1987).

3.1.6 Vantagens e desvantagens dos partidos políticos

Os partidos políticos têm sido muito criticados, tanto no presente como no passado, por serem considerados os grandes vilões da democracia. Porém, o tempo tem mostrado que eles são indispensáveis para a concretização da democracia, especialmente depois que foram contestados o liberalismo e a falácia da igualdade entre os homens.

Um dos problemas que afligem os partidos políticos atualmente é o perigo das oligarquias. Quanto a este problema, uma solução pertinente seria a constitucionalização dos partidos políticos e o controle judicial de seus atos abusivos sem, no entanto, retirar sua autonomia (BARREIROS, 2009, pag. 108)

Outro problema que prejudica os partidos políticos é a confusão criada entre estes e o próprio poder estatal, especialmente quanto aos partidos que se encontram no exercício do poder. Isso pode ser resolvido através de regras que impeçam os partidos de usar os meios do Estado para apoiar fins partidários.

Outra solução interessante é a permissão de candidaturas avulsas no Brasil (sem a intermediação de um partido político). Essa solução não parece muito viável, tendo em vista que, quando uma pessoa se candidata por um partido, teoricamente está se filiando a determinada corrente de pensamento social, enquanto a candidatura avulsa daria margem para atuações mais pautadas no individualismo, muito prejudicial aos ideais democráticos.

Os partidos políticos devem ser vistos hoje de uma forma diferente da tradicional, mas de uma forma orgânica. Segundo Jaime Barreiros Neto:

De acordo com a teoria orgânica, o partido político é um espaço de luta e conscientização política, constituindo-se não apenas em uma organização com o limitado fim de almejar efeitos representativos e eleitorais, mas sim com a finalidade de se consolidar como um centro formador de consciências. (BARREIROS, 2009, pag. 111)

3.2 História dos partidos políticos no Brasil

3.2.1 Os partidos políticos durante o império

Desde a proclamação da república, o Brasil teve sua história política recheada de acontecimentos notáveis, especialmente quanto à evolução de seu sistema partidário que culminou com o que é hoje adotado, a partir da constituição de 1988.

Inicialmente, cabe uma breve retrospectiva da história de independência do Brasil para se entender um pouco da evolução dos sistemas políticos brasileiros. Em 1808, Portugal se encontrava em um momento delicado no cenário europeu, pois se recusara a obedecer ao bloqueio continental imposto pelos franceses, especialmente à Inglaterra, que era aliada de Portugal. Diante da iminente invasão das tropas de Napoleão, o então Rei de Portugal, D. João VI, foge para o Brasil.

Em 1815, a colônia é elevada à condição de Reino Unido. Porém, em 1820, eclodiu a revolução constitucionalista do Porto, o que obriga D. João VI a retornar para Portugal. Mas ele deixou seu filho, D. Pedro I, para cuidar do Brasil. Em Portugal, há muita pressão para que D. Pedro I retorne ao seu país, mas este disse que ficaria (dia do fico) e, diante da ameaça de invasão das tropas portuguesas ao Brasil, em 7 de setembro de 1822, D. Pedro I proclama a independência do Brasil e se declara como imperador.

Porém, a independência do Brasil não trouxe logo condições de justiça e igualdade para o povo. Segundo Jaime Barreiros Neto:

A independência brasileira configura-se como uma vitória da classe econômica dominante, formada por comerciantes e fazendeiros ligados à monocultura escravista e ao comércio internacional. O povo é excluído do processo e o regime político adotado se pauta em uma ideologia conservadora e antidemocrática, simbolizada pelo centralismo do poder, pela submissão da Igreja ao Estado e pelo voto censitário. É adotada a monarquia como forma de governo capaz de defender o latifúndio, a manutenção da escravidão e o distanciamento popular do poder político, garantindo-se a unidade do território nacional. (BARREIROS, 2009, pag. 115)

Em 25 de março de 1824, D. Pedro I outorga a primeira constituição do Brasil, pautada no liberalismo, mas com forte concentração de poder nas mãos do imperador, como se viu com a instituição do poder moderador, pelo qual o imperador tinha poder para quase sempre dar a última palavra.

O legislativo seguiu a tendência da época e adotou o bicameralismo, com um Senado mais elitista e uma Câmara teoricamente mais voltada às necessidades do povo. Além disso, as eleições eram uma farsa. Exigia-se a idade mínima de 25 anos (salvo algumas exceções) e apenas os homens votavam, excluindo-se as mulheres e os escravos. Também se exigia uma renda mínima anual. As eleições eram marcadas por muitas fraudes e eram realizadas nas igrejas, após as missas, situação que só acabou com a lei Saraiva, de 1881, que trouxe as eleições diretas e desvinculadas das cerimônias religiosas. Segundo Jaime Barreiros Neto:

Com a lei Saraiva, em 1881, foi abolido o voto indireto e deputados gerais, provinciais e senadores passaram a ser eleitos diretamente pelos eleitores. O sistema de distritos de um representante foi novamente adotado e a maioria absoluta voltou a ser exigida para a eleição dos representantes da Câmara dos Deputados: caso nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada uma nova eleição entre os dois candidatos mais votados. O sufrágio censitário, entretanto, foi mantido pela nova lei, a última lei eleitoral do Império do Brasil. (BARREIROS, 2009, pag. 119)

Nos primeiros anos de império, os partidos políticos praticamente não existiam, mas já se podiam notar algumas facções políticas, como o partido da independência, os constitucionais, os republicanos e os corcundas, entre outros. Ainda durante o primeiro reinado, destacaram-se duas facções: o Partido Português, composto por uma elite de funcionários públicos, militares e comerciantes lusitanos e o Partido Brasileiro, dominado por fazendeiros, se destacavam no jogo político. Ambos tiveram duração muito curta, especialmente em virtude do fato de que D. Pedro I governou muito tempo com o parlamento fechado.

Com a abdicação de D. Pedro I, em 7 de abril de 1831, inicia-se o período regencial e passa a haver uma desconcentração do poder e começam a surgir os primeiros partidos políticos. Jaime Barreiros Neto bem descreve este período:

Durante o período regencial, a facção política apelidada de Partido Português se transformou no Partido Restaurador, ou Caramuru, representante da direita

conservadora, que desejava a volta de D. Pedro I e era liderado por José Bonifácio, tutor do futuro imperador Pedro II. O chamado Partido Brasileiro, por sua vez, definitivamente se subdividiu nos partidos Liberal Moderado e Liberal Exaltado, o primeiro defensor da aristocracia rural e da escravatura; o segundo favorável à extinção do Poder Moderador, do voto censitário e do Senado Vitalício. Eram os chamados “Farroupilhas”.

Posteriormente, já durante a Regência Una de Feijó, os partidos liberais se converteram no chamado Partido Progressista, enquanto o Partido Restaurador, com a morte de D. Pedro I, se transformou no Partido Regressista. Após o Golpe da Maioridade e a ascensão de D. Pedro II ao trono, o Partido Regressista passou a se chamar Partido Conservador, enquanto o Partido Progressista se converteu no Partido Liberal, que originaria, anos depois, o Partido Liberal Radical. Por fim, em 1870, o Partido Liberal Radical se transformou no Partido Republicano, dando início à decadência do império. (BARREIROS, 2009, pag. 123)

Os dois partidos dominantes da época eram conhecidos por seus apelidos, termos irônicos relacionados a situações vexatórias pelas quais cada um deles passou. Os liberais eram conhecidos como Luzias, em alusão ao insucesso do levante revolucionário de 1842, na cidade de Santa Luzia, em Minas Gerais. Já os conservadores eram chamados de Saquarema, referindo-se à cidade carioca de mesmo nome, onde houve um conflito no qual os conservadores saíram moralmente derrotados.

Outras questões relevantes foram se sucedendo. Por exemplo, os vários problemas enfrentados pelo império geraram uma grave crise política no império, culminando com a proclamação da República, em 1889. Houve também a chamada "Questão Religiosa", na qual Império e Igreja Católica discordavam quanto à ordem do Papa de proibir as relações entre católicos e Maçons. Com isso, ganha destaque o partido católico, que era extremamente radical e pregava a censura da imprensa e o monopólio do ensino pela igreja católica.

Importante destacar também o a ascensão do republicanismo, que culminou com o chamado "Manifesto Republicano" e a criação do Partido Republicano, que defendia a fortificação do federalismo e o enfraquecimento do Estado Unitário. Sobre a repercussão da criação do Partido Republicano, diz Jaime Barreiros Neto:

A criação do Partido Republicano impulsionou a criação de vários outros partidos republicanos nas diversas províncias brasileiras. Foi somente em 1873, no entanto, que o Partido Republicano Paulista (PRP), que viria a se tornar o principal estandarte da proclamação da república e partido majoritário, ao lado do Partido Republicano Mineiro, durante o período batizado de República Velha (1889-1930),

foi criado, após a chamada Convenção Republicana de Itu, cidade do interior de São Paulo. (BARREIROS, 2009, pag. 128)

Todo esse cenário político significava uma coisa: que o império estava chegando ao fim. Assim, em 15 de novembro de 1889, é proclamada a República de forma peculiar: praticamente sem a participação do povo.

3.2.2 A Os partidos políticos regionais na república velha

Findo o império, foi instaurado o governo republicano e foi convocada uma Assembleia Nacional Constituinte para elaborar uma nova constituição para o Brasil. Esta foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891, tendo sido redigida por Ruy Barbosa e inspirada na Constituição dos Estados Unidos da América. Trouxe algumas inovações, como a não exigência de renda para ser eleitor ou candidato, ao passo que manteve outros institutos, como o bicameralismo, embora os senadores não fossem mais vitalícios, tendo agora um mandato de 9 anos, sendo 3 por Estado, enquanto os Deputados Federais tinham um mandato de 3 anos.

Só uma pequena parte da população votava, pois o voto era facultativo e, além disso, era proibido o voto das mulheres e dos analfabetos, que eram metade da população da época. Além disso, havia muitas fraudes, como observa Jairo Nicolau:

A fraude era generalizada, ocorrendo em todas as fases do processo eleitoral (alistamento de eleitores, votação, apuração de votos e reconhecimento dos eleitos). Os principais instrumentos de falsificação eleitoral foram o *bico de pena* e a *degola*. A eleição a bico de pena consistia na adulteração das atas feitas pela Mesa Eleitoral (que também apurava os votos). Nas palavras de Vitor Nunes Leal, “inventavam-se nomes, eram ressuscitados os mortos e os ausentes compareciam; na feitura das atas, a pena todo poderosa dos mesários realizava milagres portentosos”. A Câmara dos Deputados tinha uma comissão responsável por organizar a lista dos deputados presumivelmente legítimos para a legislatura seguinte (Comissão Verificadora dos Poderes). O controle da comissão pelos deputados governistas permitia que, frequentemente, parlamentares eleitos pela oposição não tivessem seus diplomas reconhecidos. Tal mecanismo era conhecido no meio político como *degola* e foi largamente utilizado na Primeira República. (NICOLAU, 2002, pag. 27-28)

Sobre os sistemas eleitorais adotados à época, foram três, os quais podem ser resumidos da seguinte forma: O primeiro foi instituído pela Lei Saraiva, em 1881, no qual cada Estado correspondia a uma circunscrição e o eleitor votava em tantos candidatos quantos fossem os lugares a que este Estado tinha direito e os mais votados venciam. O segundo foi instituído em 1892 e "dividiu os estados federados em distritos. O eleitor podia votar em dois nomes, sendo eleitos os três candidatos mais votados em cada um dos distritos" (BARREIROS, 2009). O terceiro foi implantado pela lei Rosa e Silva, pela qual cada eleitor votava em até quatro candidatos e eram eleitos 5 deputados por distrito.

Os partidos políticos da época não tinham caráter nacional e também não se preocupavam em ter programas e ideais que pudessem mudar o panorama do governo. Isso acontecia devido à situação do país, que vivia a época da "política dos Governadores", um sistema político que consistia numa troca de favores políticos entre o Presidente da República e os Governadores de Estado. Por este acordo, o Presidente não interferia nas questões Estaduais e, em troca, os Governadores davam apoio político ao executivo federal. Tal acordo acontecia da seguinte maneira: Os governadores instruíam seus congressistas a votar favoravelmente aos projetos do executivo federal, usando de vários meios fraudulentos para garantir que seus representantes fossem "eleitos" (voto de cabresto, degola...). Em troca, o Presidente fazia vista grossa às várias ilegalidades que aconteciam nos Estados.

Assim, revezavam-se no poder o PRP (Partido Republicano Paulista) e o PRM (Partido Republicano Mineiro), no que ficou conhecido como a "política do café com leite". Existiam também outros pequenos partidos e, em 1922, foi fundado o Partido Comunista Brasileiro, inspirado no Partido Comunista Russo, mas que logo cairia na clandestinidade, por supostamente representar uma ameaça à Democracia. Também, em 1926 foi fundado o Partido Democrático, fundado em São Paulo por dissidentes do Partido Republicano Paulista, pautado especialmente no liberalismo, tão desprezado pelo PRP.

Veio então a Revolução de 1930, um golpe de Estado que tirou do poder o presidente Washington Luiz para empossar, com o apoio de militares, Getúlio Vargas. Ocorre que, nas eleições de 1930, era a vez de Minas Gerais indicar o candidato a Presidente, conforme ditava a política do café com leite. Porém, os paulistas apresentaram Júlio Prestes como candidato, fazendo com que os mineiros apoiassem o candidato da oposição pela Aliança Liberal, Getúlio Vargas, que era Governador do RS.

Júlio Prestes venceu as eleições, com vários indícios de fraude eleitoral. Em julho do mesmo ano, o candidato a vice-presidente de Getúlio Vargas, João Pessoa, foi assassinado.

Para piorar a situação, surge a crise de 1929 (Quebra da bolsa de valores de Nova Iorque), que gerou muitas dificuldades financeiras ao povo brasileiro e contribuiu para o clima de insatisfação popular com o governo de Washington Luiz. Então os militares, sob a alegação de uma iminente guerra civil, depuseram o presidente e instalaram uma junta militar que transferiu o poder para Getúlio Vargas, que governou o Brasil de forma provisória até 1934, até ser eleito por uma Assembleia Constituinte para governar até 1937, governo este que durou até 1945 devido a um golpe militar, um período que ficou conhecido como Estado Novo.

3.2.3 Os partidos políticos após a revolução de 1930

Com Vargas na Presidência, foca-se numa política centralizadora. Logo de início, Vargas dissolve o Congresso Nacional e os legislativos dos Estados e Municípios, para nomear interventores em quase todos os Estados Brasileiros, exceto Minas Gerais.

No Estado de São Paulo, esperava-se pela convocação de novas eleições, o que não aconteceu, trazendo grande insatisfação aos fazendeiros paulistas e outras classes profissionais, especialmente comerciantes e profissionais liberais. As principais reivindicações dos paulistas eram a elaboração de uma nova constituição, a saída do interventor pernambucano João Alberto e uma maior participação da população na vida política brasileira. Como suas reivindicações não foram atendidas, em 1932, os paulistas deram início a uma série de manifestações contra o Governo Vargas, o que ficou conhecido como "Revolução constitucionalista".

Sobre o resultado dessa Revolução, ensina Jaime Barreiros Neto:

Apesar do entusiasmo demonstrado pelos paulistas, em apenas três meses as tropas federais, em contingente muito superior e melhor armadas, puseram fim à “guerra paulista”. Não se pode afirmar, entretanto, que os paulistas foram completamente derrotados: o principal intento dos revolucionários terminou sendo atingido, com a convocação, em 1933, de uma Assembléia Nacional Constituinte, que veio a elaborar uma nova Constituição para o país, a Constituição Federal de 1934, considerada a primeira Constituição social do Brasil, inspirada que foi na Constituição da Alemanha de Weimar, de 1919. A nova Constituição foi pioneira na previsão de um capítulo específico para a ordem econômica, além de instituir

diversos direitos sociais, criar a Justiça do Trabalho (embora ainda vinculada ao Poder Executivo), reduzir a idade para atingimento da capacidade eleitoral de 21 para 18 anos e estabelecer o sistema proporcional nas eleições para a Câmara dos Deputados. (BARREIROS, 2009, pag. 138)

Nesse contexto, é importante destacar a instituição do Código Eleitoral de 1932, que trouxe muitas inovações, como o alistamento eleitoral obrigatório, mudanças no sistema eleitoral, a criação da justiça eleitoral (responsável pelo alistamento, eleições, apuração e reconhecimento dos eleitos), e a instituição do voto secreto, universal e periódico, além de estender tal direito às mulheres, seguindo a tendência mundial nesse assunto.

Na década de 30, O Brasil presencia o nascimento das primeiras organizações políticas capazes de mobilizar grandes massas, logo após a grande crise de 1929. Eram os partidos da Aliança Nacional Libertadora, organização socialista liderada por Luís Carlos Prestes, e a Ação Integralista Brasileira, inspirada no Fascismo italiano e liderada por Plínio Salgado.

As duas organizações tinham semelhanças e diferenças. Como semelhanças, podem-se citar a crítica ao liberalismo econômico e o culto ao líder carismático. Aliás, essa era a tendência internacional após a Crise de 1929, a descrença na democracia. Como diferenças, enquanto a ANL lutava pelas liberdades populares e um governo popular, a AIB defendia o Estado integral, que abarcaria todo o universo social e interferiria nos diversos níveis de vida das pessoas.

Apesar do surgimento da ANL e da AIB, o Brasil ainda era marcado pela existência de partidos estaduais e uma excessiva liberdade quanto à criação de partidos. O próprio Código eleitoral de 1932 reforçava essa ideia, possibilitando inclusive o lançamento de candidaturas avulsas.

A constituição de 1934 trouxe o início do processo de democratização do Brasil, determinando inclusive eleições diretas em 1938. Porém, o clima político no país era muito instável, muito devido à influência mundial do nazifascismo, que se manifestava no Brasil através da AIB, de Plínio Salgado, como já comentado.

Havia uma expansão de grupos comunistas no Brasil e, justamente sob a alegação de conter o "perigo vermelho", Vargas declarou Estado de Sítio em 1935 e Estado de Guerra em 1936, suspendendo vários direitos civis e perseguindo diversas pessoas, entres estas, Luís Carlos Prestes e sua esposa, a judia Olga Benário, que foi deportada grávida para a Alemanha, onde morreu em campos de concentração.

Enquanto se desenrolavam tais acontecimentos, Vargas fez diversas alianças com militares e criou o clima perfeito para um golpe político, o que aconteceu em 10 de novembro de 1937, inaugurando-se assim o Estado Novo, um dos períodos mais autoritários da história do Brasil.

Como justificativa para o golpe, Vargas usou a necessidade de conter um complô comunista que ameaçava tomar o país. Foi a fraude do "Plano COHEN". Assim, Vargas outorgou a nova constituição, de 1937, a polaca, inspirada no fascismo italiano. Também fechou o Congresso Nacional, Assembleias legislativas e Câmaras Municipais e aboliu partidos políticos e organizações civis.

3.2.4 Os partidos políticos no estado novo

Depois do Golpe, Vargas suprimiu a autonomia dos Estados, substituindo seus governadores por interventores, e também concentrou os três poderes em suas mãos. Em 02 de dezembro de 1937, extinguiu todos os partidos políticos.

Em dezembro de 1941, os Estados Unidos da América entram na segunda guerra mundial e pressionam Vargas para que o Brasil também entre na guerra ao lado dos aliados, Como Vargas dependia economicamente dos Estados Unidos, acabou declarando guerra ao Eixo.

Como o fim da Guerra, em 1945, Vargas se vê pressionado pelos Estados Unidos a convocar eleições presidenciais. Isto se deu através da chamada Lei Agamenon, que restituía a Justiça Eleitoral, o sufrágio universal e o voto obrigatório, direto e secreto. Sobre os efeitos dessa lei nos partidos políticos, ensina Jaime Barreiros Neto:

São também, com a Lei Agamenon, estabelecidos critérios para a organização dos partidos políticos. Para obter registro, um partido necessitava obter a assinatura de 10 mil eleitores distribuídos por, pelo menos, 5 estados, com não menos de 500 eleitores em cada um deles. Em 1946 esse número de eleitores subiu para 50 mil. Estava traçado o caminho para a formação de um novo sistema partidário no Brasil, o primeiro de caráter verdadeiramente nacional. (BARREIROS, 2009, pag. 147)

À medida que se aproximavam as eleições, surge o queremismo, um movimento popular que pregava a manutenção de Vargas no poder. Assim, como medo do resultado

desse movimento, os oposicionistas se juntaram aos militares para derrubar o presidente, o que efetivamente aconteceu em 29 de outubro de 1945 quando, sob a liderança do general Góis Monteiro, tropas militares invadem o palácio da Guanabara e obrigam Getúlio a renunciar, pondo fim ao Estado Novo.

3.2.5 Os partidos políticos e a constituição de 1946

Com a deposição de Vargas, Eurico Gaspar Dutra assume a Presidência da República e instaura-se uma nova Assembleia Nacional Constituinte. Como resultado, foi promulgada em 18 de setembro de 1946 a Constituição dos Estados Unidos do Brasil.

A nova constituição resgatou importantes preceitos democráticos, como o direito de voto aos maiores de 18 anos, alistamento e voto obrigatórios, eleições independentes para Presidente da República e vice e eleições para o Senado com renovação alternada por 1/3 e 2/3.

Em 1950, foi instituído o novo Código eleitoral, que trouxe mudanças para as eleições da Câmara dos Deputados. Outra mudança se deu a partir de 1955, quando o eleitor passou a ser obrigado a votar em uma única seção e tinha que usar a cédula oficial confeccionada pela justiça eleitoral. Sobre as eleições durante a vigência da Constituição de 1946, leciona Jairo Nicolau:

Do ponto de vista eleitoral, a República de 1946 foi muito bem sucedida. Os principais postos de poder político foram ocupados via eleições (salvo os prefeitos de algumas cidades). As eleições foram competitivas, sempre com mais de um candidato apresentando-se para os postos executivos e dezenas de candidatos para os cargos proporcionais. Ao longo do período, 23 legendas participaram das eleições – o Partido Comunista Brasileiro (PCB) teve o registro cassado em 1947 e disputou apenas em 1945. Ainda que tenha havido denúncias de fraudes em certos pleitos e em algumas regiões do país, nenhum analista do período considera que elas tenham ocorrido a ponto de alterar significativamente o resultado dos pleitos. O processo eleitoral foi aperfeiçoado com a adoção do novo título eleitoral e da cédula única, que reduziu enormemente a incidência de fraudes nas últimas eleições do período. (NICOLAU, 2004, pag. 54)

Já os partidos políticos, legalizados desde 1945, começam a se constituir em caráter nacional. No começo havia apenas o Partido Comunista Brasileiro, que já vinha desde 1922. Depois, outros partidos começaram a se articular.

A ideia de partidos nacionais foi se fortalecendo, especialmente a partir da edição da lei Agamenon, fazendo com que três grandes partidos comesçassem a dominar a cena política: UDN, PSD e PTB. O PSD era muito forte na zona rural e seus adeptos eram conhecidos pelas alianças políticas que faziam. O PTB foi o partido que melhor representou o populismo vigente à época, tanto que elegeu Vargas como Presidente em 1950 e João Goulart como vice-presidente em 1955 e 1960, vindo este último a ser Presidente da República em 1961, após a Renúncia de Jânio Quadros. Já a UDN era um partido de perfil mais urbano, ligado às classes médias das grandes cidades, defendia as posturas liberais e criticava o excesso de intervencionismo. Por fim, o PCB tem um caminho um pouco mais curioso. Esse partido foi extinto durante a república velha, mas continuou atuando clandestinamente até que os partidos foram novamente legalizados com a lei Agamenon. No entanto, depois de uma manobra política e após intenso debate, o TSE decidiu cancelar o registro do PCB e cassar os mandatos de seus 15 parlamentares eleitos.

Sobre outros partidos de menor importância, Jaime Barreiros Neto elenca alguns:

- a) o Partido Republicano (PR), fundado por Artur Bernardes, que fez parte da base da maioria dos governos federais da época;
- b) o Partido Trabalhista Nacional (PTN), que abrigou Jânio Quadros após a sua renúncia à presidência da república, tendo sido o partido pelo qual o ex-presidente foi derrotado, em 1962, nas eleições para o governo paulista;
- c) o Partido Libertador (PL), legenda importante no Rio Grande do Sul, que tinha como maior bandeira o parlamentarismo. É o partido pelo qual Octávio Mangabeira elegeu-se senador, em 1958, pelo estado da Bahia;
- d) o Partido Social Trabalhista (PST), originariamente fundado como Partido Proletário do Brasil, que teve em Miguel Arraes seu maior nome, elegendo-o governador de Pernambuco em 1962;
- e) o Partido Socialista Brasileiro (PSB), dissidência da UDN, conhecida como Esquerda Democrática, que em 1946 teve seu registro aceito pelo TSE. Teve em João Mangabeira seu nome mais conhecido. Foi o partido pelo qual Aurélio Viana elegeu-se senador da Guanabara em 1962;
- f) o Partido da Representação Popular (PRP), herdeiro da Ação Integralista Brasileira, que teve em Plínio Salgado seu maior líder (o político paulista obteve o quarto lugar nas eleições presidenciais de 1955, com 8,3% dos votos, concorrendo pelo partido);

g) o Partido Rural Trabalhista (PRT), liderado pelo deputado federal Hugo Borghi e;
h) o Movimento Trabalhista Renovador (MTR), dissidente do PTB, organizado em 1959, e que teve no deputado gaúcho Fernando Ferrari sua principal liderança. (BARREIROS, 2009, pag. 154 - 155)

É bem verdade que o sistema político dessa época foi muito criticado, especialmente por não expressar a representatividade que deveria, a participação popular. Porém, pode-se dizer que foi um avanço instituir partidos políticos nacionais, que deram alguma representatividade geral ao povo brasileiro.

3.2.6 O sistema eleitoral durante o regime militar

Em 25 de agosto de 1961, Jânio Quadros renunciou ao cargo de Presidente da República e seu vice, João Goulart, deveria assumir, mas ele estava na China em missão oficial. Surge então uma crise no país e a possibilidade de um novo golpe militar, mas o governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, lidera a "rede da legalidade" para garantir a posse de Jango como presidente. Porém, o Congresso brasileiro aprova a adoção do sistema parlamentarista, que garantiria Jango na presidência, mas apenas como chefe de Estado, pois o chefe de governo seria o primeiro-ministro, Tancredo Neves.

Diante do fracasso do parlamentarismo, foi convocado um plebiscito em janeiro de 1963, no qual o povo brasileiro escolheu o presidencialismo como sistema de governo, o que dava a Jango amplos poderes para governar. Jango adotou uma postura populista, desagradando os conservadores da sociedade que pressionavam o governo com movimentos como a "Marcha da Família com Deus pela Liberdade". Assim, com o apoio das elites e da UDN, em 31 de março de 1964, foi dado um golpe militar que duraria 21 anos.

Assim, em 15 de abril de 1964, o general Castelo Branco assume a presidência da República e começa a praticar uma série de atos típicos de um Estado de exceção. O maior exemplo são os famosos atos institucionais, por meio dos quais o presidente suspendeu imunidade dos parlamentares, a vitaliciedade dos magistrados, os direitos políticos dos cidadão e etc. Também editou o novo código eleitoral e a lei orgânica dos partidos políticos, com imposições muito duras.

Diante da pressão que vinha sofrendo, O presidente Castelo Branco edita o Ato Complementar nº 4 que substitui os partidos então existentes por duas organizações provisórias: A ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), inaugurando no Brasil uma espécie de bipartidarismo.

Em janeiro de 1967, o Congresso Nacional Promulga a constituição de 1967, que na verdade foi imposta pelos militares e tinha um perfil muito parecido com a carta de 1937. Sobre o período que se seguiu, comenta Jaime Barreiros Neto:

Começa então o ano de 1968, considerado o mais duro de todo o regime militar. No ano que ficou conhecido como aquele “que não acabou”, eclodem greves de caráter político em todo o país, como a de Contagem, em Minas Gerais, e a de Osasco, em São Paulo, reprimidas com rigor. Em 13 de dezembro daquele ano, a nação é surpreendida com a edição do Ato Institucional nº. 05, de forte caráter repressivo, que, entre outras medidas, coloca o Congresso em recesso indefinido. O país passa a conviver com um período de grande repressão, com a cassação de 88 parlamentares, aposentadorias compulsórias de ministros do STF e de professores universitários, extensão da censura e proibição de notícias referentes a movimentos operários e estudantis. (BARREIROS, 2009, pag. 160)

Em 17 de outubro de 1969, foi editada a emenda constitucional nº 1, que se tratou na verdade de uma nova constituição, conforme nos ensina José Afonso da Silva:

Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova Constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil. (SILVA, 1998, pag. 89)

Em 1971, foi editada a lei orgânica dos partidos políticos (Lei nº 5682), que introduziu o instituto da fidelidade partidária no direito brasileiro e também as chamadas sublegendas, que eram pequenos partidos que disputavam as eleições locais, ainda com ares de clientelismo. Em 1974, o general Ernesto Geisel é eleito presidente da República pela ARENA, derrotando o candidato Ulysses Guimarães. O governo Geisel enfrentou várias crises, sendo a principal delas a decorrente do fracasso do projeto "milagre econômico", devido especialmente à crise mundial do petróleo.

Em 1976, o governo aprovou a Lei Falcão, que limitava a propaganda eleitoral na televisão e no rádio, limitando os candidatos a falar o que eram ou tinham sido na vida. Em abril de 1977, Geisel fecha o Congresso Nacional e depois edita a Emenda Constitucional nº 8 (Pacote de abril), que criou o senador biônico. Em 1978, os movimentos sindicais se fortalecem, especialmente através das greves dos metalúrgicos do ABC paulista, liderados por Luís Inácio da Silva. Em 15 de março de 1979, tomava posse João Baptista de Oliveira Figueiredo, o último Presidente do regime militar pela ARENA, mas a essa altura, o MDB já se via muito fortalecido, especialmente nas grandes cidades e capitais.

3.2.7 Os partidos políticos e a redemocratização

O Regime militar ficou cada vez mais enfraquecido e, na tentativa de se manter no poder, promove uma reforma partidária em 1979, fazendo surgir novos partidos, entre os quais o PDS (Partido Democrático Social - sucessor da ARENA) e o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - sucessor do MDB). O PDS tinha a seu favor a força política herdada da ARENA e o PMDB, liderado por Ulysses Guimarães, buscava continuar a oposição que o MDB já mantinha contra os militares.

Porém, alguns opositoristas se dividiram e buscaram formar seus próprios partidos. Foi o caso do Partido Democrático Trabalhista (PDT), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Este último chama a atenção pela originalidade na forma de sua criação, conforme ensina Rodrigo Patto Sá Motta:

Quanto ao Partido dos Trabalhadores (PT), trata-se certamente de uma das construções mais originais da política brasileira. Contribuíram para sua fundação alguns parlamentares eleitos pela legenda do MDB em 1978, mas as forças principais do PT vieram do universo extraparlamentar. As bases sociais do partido se originaram fundamentalmente de três setores: líderes do sindicalismo em ascensão, com destaque para Luís Inácio “Lula” da Silva; intelectuais e pequenos grupos marxistas; e militantes populares ligados ao trabalho pastoral da Igreja Católica. A originalidade advém exatamente desta mistura – por sinal não isenta de conflitos – responsável pela união de católicos, marxistas, intelectuais e operários numa mesma entidade. Tratou-se igualmente de um dos raros casos na história brasileira de um partido criado fora do universo das elites e do Estado. (MOTA, 1999, pág. 129)

Em 1982, o povo novamente tem direito a eleger seus governadores de Estado. Em 1984, O deputado Federal por Mato Grosso do Sul, Dante de Oliveira, apresenta projeto de Emenda Constitucional para que sejam realizadas eleições diretas para Presidente da República, gerando manifestações pelo país que ficaram conhecidas como "Diretas Já". Seguiram-se uma série de comícios para fortalecer o movimento, com as presenças de figuras políticas importantes, como Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Fernando Henrique Cardoso, Leonel Brizola e Lula.

Apesar de todo esse alvoroço, a emenda Dante de Oliveira não foi aprovada, fazendo com que a oposição mudasse sua estratégia para eleger o novo Presidente do Brasil ainda através do Colégio eleitoral. Lançaram assim a campanha de Tancredo Neves, que enfrentaria o representante dos militares pelo PDS, Paulo Salim Maluf. Aliás, a escolha de Maluf como candidato à presidência gerou uma ruptura na base governista, fazendo com que alguns representantes do PDS fundassem um novo partido para apoiar a candidatura de Tancredo, conforme leciona Teresa Maria Frota Haguette:

Em 1984, a indecisão do presidente Figueiredo em prestar apoio a um candidato, entre outras coisas, propiciou a cisão no PDS, tendo sido criado o Partido da Frente Liberal – PFL – por iniciativa de Sarney, Aureliano Chaves e Marco Maciel. No mesmo ano, Tancredo Neves, consumado político mineiro, moderado e habilidoso, foi escolhido na convenção do PMDB como candidato à presidência da república tendo José Sarney como vice. Pouco depois, foi estabelecido um acordo entre o PFL e o PMDB, que se denominou de Aliança Democrática. (HAGUETTE, 1994, p. 85)

Nas eleições de 1985, Tancredo é eleito novo Presidente do Brasil, cargo este que ele nem mesmo chegaria a exercer, conforme bem resume Jaime Barreiros Neto:

Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves é eleito, em Colégio Eleitoral, o primeiro presidente civil brasileiro em 21 anos, derrotando o candidato da situação, Paulo Salim Maluf. Na véspera de sua posse, marcada para o dia 15 de março daquele mesmo ano, Tancredo é internado em estado grave no Instituto do Coração, em São Paulo, vítima de uma suposta diverticulite, que o levaria à morte, em 21 de abril. José Sarney é, assim, efetivado como o novo Presidente do Brasil, dando início ao período conhecido como “Nova República”. (BARREIROS, 2009, p. 169)

No mesmo ano, foi instituída no Brasil uma ampla reforma política com a Emenda Constitucional nº 25 que, segundo Eduardo Martins de Lima, previa:

A livre criação de partidos, sendo que sua organização e funcionamento resguardariam a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observadas também algumas regras: seria assegurado ao cidadão o direito de se associar livremente a partido político; estava vedada a utilização pelos partidos de organização paramilitar; proibida a subordinação dos partidos a entidade ou governo estrangeiros e o partido adquiriria personalidade jurídica mediante registro dos seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. Além disso, a emenda estabelecia que a atuação dos partidos deveria ser permanente e de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais e que não teria direito a representação no Senado e na Câmara dos Deputados o partido que não obtivesse o apoio, expresso, de 3% do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 estados, com o mínimo de 2% do eleitorado em cada um deles; os eleitos por partidos que não obtivessem os percentuais exigidos teriam seus mandatos preservados, desde que optassem, no prazo de 60 dias contados do início de vigência dessa lei, por qualquer dos partidos remanescentes. (LIMA, 2004, p. 133)

Nesse momento, surgiu no Brasil um movimento de criação de partidos muito peculiar: partidos criados por pessoas não ligadas às grandes lideranças políticas, sendo que dois deles se destacaram: o Partido da Reconstrução Nacional (PRN) e o Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA).

O grande feito do PRN foi eleger Fernando Collor de Melo Presidente da República, chegando a se tornar uma das maiores legendas do país mas que, com o impeachment do ex-presidente, foi perdendo importância até deixar de existir, como bem observa Benjamin Alves Rabello Filho:

O Partido da Reconstrução Nacional (PRN) foi uma criação pessoal do governador de Alagoas, Fernando Affonso Collor de Melo, em 1989, a partir da estrutura jurídica do antigo Partido da Juventude – PJ. Lançada a campanha de caça aos “marajás” do serviço público, Collor criou o PRN, que serviu de veículo partidário para a sua campanha eleitoral à presidência da república. Em 1989 o partido tinha uma bancada de aproximadamente 20 parlamentares, o que garantiu ao candidato um bom espaço nos horários de propaganda eleitoral gratuita. Coligado com o PTR e PST, Collor chegou à Presidência da República com uma bancada de 36

parlamentares. Em 1990, o PRN chegou a ter 45 parlamentares, sendo Renan Calheiros o grande líder, até romper politicamente com Fernando Collor, na disputa do governo de Alagoas. Instaurada a “CPI do PC”, por uma série de denúncias, Collor foi afastado em outubro de 1992 e renunciou em 29 de dezembro do mesmo ano. O vice-presidente Itamar Franco, àquela altura sem partido, assumiu, e, nas eleições de 1994, o partido praticamente inexistia nos grandes centros urbanos. A grande maioria de seus ex-integrantes ingressou no PP e PTB. (RABELO, 2001, p. 123)

Já o PRONA se destacou especialmente por causa do seu fundador, o popular médico cardiologista Enéas Ferreira Carneiro, aquele do famoso bordão "Meu nome é Enéas". Ele disputou a presidência da República em 1989 e 1994, porém, foi em 2002 que ele entrou para a história ao se tornar o deputado federal mais votado da história do nosso país, com mais de um milhão e seiscentos mil votos.

Também se destacaram outros partidos que mais tarde vieram a ter grande importância no cenário nacional, como foi o caso do Partido Comunista do Brasil (PC do B), que mais tarde se tornou o Partido Popular Socialista (PPS), que lançou Ciro Gomes como candidato à presidência da República em 1998 e 2002. Outro importante partido fundado nessa época foi o Partido Liberal (PL) oriundo do Partido da Frente Liberal (PFL), que mais tarde se coligou com o Partido dos Trabalhadores (PT) para eleger Lula como Presidente da República.

Porém, dentre os partidos que surgiram da EC nº 25, o mais importante foi o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que surgiu principalmente de alguns políticos do PMDB que estavam descontentes com as posturas conservadoras do partido. Depois de conquistar muitos lugares no parlamento, o grande feito do PSDB foi eleger, em 1994, Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República, que foi inclusive reeleito em 1998, só tendo fim o controle nacional do PSDB com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2002.

3.3 A carta de 1988 e seu efeito sobre os partidos políticos.

3.3.1 Princípios e objetivos do estado brasileiro na constituição federal de 1988

Ao assumir o cargo de Presidente da República, José Sarney de imediato propõe a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (EC nº 26), ainda no ano de 1985. Em 1986, o povo elegeu seus representantes e em 1987 estes se reuniram, sob a presidência do ministro do STF José Carlos Moreira Alves, para eleger seu presidente, vindo a ser escolhido o deputado federal Ulysses Guimarães.

Começa então a nascer a que seria chamada constituição cidadã, a mais democrática e que teve maior participação do povo. Sobre o nascimento da constituição de 1988, leciona Jaime Barreiros Neto:

Com a maior participação dos meios de comunicação, em especial os jornais, revistas, rádio e televisão, uma maior divulgação e discussão dos problemas é proporcionada, sendo ressaltado, dessa forma o caráter democrático da participação popular na elaboração da nova carta constitucional.

Em 05 de outubro de 1988, em sessão solene realizada no plenário da Câmara dos Deputados, é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, pautada numa ótica dualista do bem-estar social e do desenvolvimento e inspirada na “Constituição dirigente” portuguesa de 1976. (BARREIROS, 2009, p. 176)

A nova constituição promete enaltecer os valores sociais e individuais, a justiça e a igualdade, conforme se vê no seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL. Constituição Federal de 1988, Preâmbulo)

Também promete um Estado mais democrático, adotando como forma de Governo a República e exaltando o valor da dignidade da pessoa humana, como se pode ver no seu artigo 1º:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. Constituição Federal de 1988)

Deve-se notar a importância da escolha da República, pois esta é a forma de governo própria de regimes democráticos, baseada principalmente na legitimação popular e na alternância de poder.

Outro ponto a destacar nesse artigo 1º da CF 1988 é a forma de Estado adotada, ou seja a Federação. Esta se caracteriza especialmente pela divisão de poderes, sendo por isso também típica de Estados democráticos.

Importante também destacar que tanto a forma federativa de Estado quanto a forma Republicana de governo são cláusulas pétreas, o que significa que não podem ser mudadas ou suprimidas, nem mesmo através de Emenda Constitucional.

Outro detalhe interessante diz respeito à sutil mudança que o legislador constituinte pôs na denominação do nosso Estado, deixando de chamá-lo apenas de Estado de direito, para chamá-lo de Estado Democrático de direito, mostrando assim que sua base fundamental é a busca da realização da justiça social.

Comentando os incisos I, II e V do artigo 1º da CF 1988, Jaime Barreiros Neto destaca que:

O fundamento da soberania, exposto como fundamental do Estado brasileiro, denota não apenas independência perante entes externos, mas supremacia interna e força normativa da Constituição Federal.

A cidadania e o pluralismo político, por sua vez, denotam que o sistema jurídico brasileiro é constituído sob a forma de uma democracia pluralista e participativa, na qual “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”, conforme redação do parágrafo único do artigo 1º da Carta Constitucional. [...]

Cidadania e pluralismo político conformam o Estado brasileiro sob o regime político da democracia participativa, na qual o povo participa de forma direta e indireta das questões e decisões políticas do Estado e da sociedade. A legitimidade do Estado brasileiro sob a ótica democrática está intrinsecamente vinculada a essa característica participativa adotada pelo nosso regime político, estabelecido pela Constituição de 1988. (BARREIROS, 2009, p. 181 e 184)

O inciso III destaca a dignidade da pessoa humana que é, na lição de Rizzato Nunes:

Dignidade é um conceito que foi sendo elaborado no decorrer da história e chega ao início do século XXI repleta de si mesma como um valor supremo, construído pela razão jurídica.

Com efeito, é reconhecido o papel do Direito como estimulador do desenvolvimento social e freio da bestialidade possível da ação humana. (...) para definir dignidade é preciso levar em conta todas as violações que foram praticadas, para, contra elas, lutar.

Então, se extrai dessa experiência histórica o fato de que a dignidade nasce com o indivíduo. O ser humano é digno porque é.

Aqui temos de recorrer a Heidegger – que paradoxalmente, em vida, chegou a sonhar com o nacional-socialismo alemão como um elemento de construção do ser. A formulação sobre o ser é de conjugação única e tautológica. O ser é. Ser é ser. Logo, basta a formulação: sou.

Então, a dignidade nasce com a pessoa. É-lhe inata. Inerente à sua essência. (NUNES, 2002, p. 46 e 49)

Por fim, o inciso IV destaca a importância dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e sobre estes dois fundamentos da república brasileira, ensina-nos Jaime Barreiros Neto:

Ao se referir aos valores sociais da livre iniciativa (dessa forma deve ser interpretado o preceito constitucional) a Constituição de 1988 denota a opção do Estado brasileiro pelo modelo econômico capitalista, sob uma ótica econômica desenvolvimentista, mas também promotora do bem-estar. [...]

Ao se referir aos valores sociais do trabalho, por sua vez, a Constituição valoriza o trabalho como fundamental à efetivação da dignidade humana e instrumento

indispensável ao bem-estar social. Trabalho gera desenvolvimento e não há bem-estar sem desenvolvimento. (BARREIROS, 2009, p. 185)

Outro importante artigo da Constituição Federal de 1988 é o artigo 3º, que enumera os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL. Constituição Federal de 1988)

Aqui são destacados o bem estar social próprio do regime democrático, bem como o progresso econômico para o bem comum. Também se busca a igualdade, mas não somente a igualdade formal, e sim a igualdade material, que consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, nas medidas de suas desigualdades.

É de se destacar que os objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988 são normas efetivas, com eficácia jurídica, conforme destaca Jaime Barreiros Neto:

Sobre os objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988, é importante ressaltar o seu caráter eficaz. Os objetivos fundamentais não se constituem em meras normas programáticas, meramente diretivas de uma interpretação com conteúdo meramente ético-moral. As normas do artigo 3º da Constituição são normas jurídicas, dotadas de aplicabilidade imediata. [...]

Pode-se afirmar, portanto, que as normas contidas em todo o título I da Constituição Federal de 1988 (Dos Princípios Fundamentais) têm eficácia jurídica, sendo vinculantes a todos os destinatários da Constituição. Não existem normas constitucionais sem eficácia jurídica. Não existem normas constitucionais de conteúdo meramente ético-moral. (BARREIROS, 2009, p. 186 e 188)

3.3.2 Organização partidária na constituição federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 trata de forma específica da organização partidária. Tais regras se encontram no art. 17 da Carta Magna:

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

I – caráter nacional;

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

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º. É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

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

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

§ 4º. É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar. (BRASIL. Constituição Federal de 1988)

Inicialmente, destaca-se no caput do artigo 17 a liberdade partidária e o pluripartidarismo, que decorrem da liberdade de associação e do próprio objetivo fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Aliás, tais liberdades já vêm desde a EC 25 de 1985, mas foram mantidas pelo legislador constituinte de 1988, que considerou os partidos políticos como essenciais à construção da democracia.

Sobre o funcionamento dos partidos políticos, a Lei 9096/95, em seu artigo 13, prevê que:

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representantes, 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 em branco e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. LEI Nº 9.096/95)

Assim, embora os partidos possam funcionar de diversas maneiras (movimentos estudantis, sindicatos...), o seu funcionamento parlamentar, ou seja, nos órgãos legislativos, depende da observância dos critérios acima definidos. Assim, apenas os partidos que atendessem a tais exigências poderiam receber apoio do Estado, através do fundo partidário e propagandas gratuitas no rádio e televisão. Porém, considerando que tais exigências poderiam tolher a participação de diversos partidos e assim ferir o pluralismo político, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de tal dispositivo.

Quanto à extinção de partidos políticos pequenos, assim se posiciona Jaime Barreiros Neto, posição esta que já foi mudada e é também adotada pelo autor deste trabalho:

Em outra oportunidade, nos manifestamos favoravelmente à extinção dos pequenos partidos políticos, por entendermos que tais instituições, popularmente apeladas de “nânicas”, poderiam por em risco a própria sobrevivência do regime político da democracia, uma vez que um candidato eleito por uma destas legendas, em grande parte das vezes, não guarda qualquer compromisso social ou ideológico para com os seus eleitores e a própria sociedade, utilizando-se dos partidos como trampolim para projetos pessoais, desvinculados dos interesses gerais da população, caracterizando, assim, o fenômeno batizado como “legenda de aluguel”. Defendemos, entretanto, na ocasião, a necessidade de resguardo daqueles partidos que, embora carentes de um maior apoio popular nos pleitos eleitorais, exercem um papel histórico e/ou político relevante para a democracia brasileira.

Continuamos a entender que, da mesma forma que “um minúsculo átomo de urânio, ao sofrer fissão do seu núcleo, pode desencadear estragos radioativos de proporções incalculáveis”, pode um pequeno partido político, transformado em “legenda de aluguel”, causar danos irremediáveis à democracia. No entanto, modificamos nosso entendimento quanto à extinção dos pequenos partidos: se, naquela oportunidade, defendíamos a extinção das legendas pouco representativas, hoje passamos a entender que as mesmas devem ter apenas sua atuação restringida, proibindo-se, por exemplo o lançamento, por sua parte, de candidatos a cargos majoritários.

Não é democrática e constitucional a restrição à liberdade de expressão, que tem nos partidos políticos um dos seus principais canais de interlocução. Deve-se combater a prática do aluguel de legendas partidárias, que distorce os objetivos democráticos para os quais os partidos políticos são constituídos; não se pode simplesmente, contudo, extinguir, legendas partidárias, restringindo-se o espaço público de debate

e de propagação das diversas ideologias existentes em uma sociedade pluralista. (BARREIROS, 2009, p. 192)

Outro aspecto importante abordado no artigo 17 da Constituição de 1988 é o caráter nacional dos partidos políticos. Foi visto anteriormente neste trabalho que, durante a República Velha, os partidos representavam oligarquias regionais. Somente com a redemocratização do país é que surgiram partidos com representatividade nacional. Tal representatividade é garantida pela vedação de qualquer subordinação a governos estrangeiros e pela regra do art. 7º, parágrafo 1º da Lei orgânica dos partidos políticos, a qual exige que:

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015). (BRASIL. Constituição Federal de 1988)

Tanto a Constituição de 1988 como a Lei orgânica dos partidos políticos também consagraram a autonomia e democracia partidárias. A autonomia dos partidos é garantida pela sua capacidade de se auto organizar através de estatuto próprio, sem interferência do Estado, um grande avanço em relação às constituições anteriores. Tal autonomia, entretanto, encontra limites na própria constituição, tais como os já citados caráter nacional e proibição de subordinação a governos estrangeiros, assim como a vedação ao uso de organizações paramilitares e a necessidade de prestação de contas à justiça eleitoral.

O artigo 1º da Lei orgânica dos partidos políticos os classifica como "pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo [...] (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. LEI Nº 9.096/95)". Essa é uma inovação importante, pois o Código eleitoral então vigente os considerava como pessoas jurídicas de direito público. Mas qual é a relevância disso?

As pessoas jurídicas de direito privado são criadas para atender ao interesse privado, não estando, em regra, sujeitas às intervenções estatais. Parte da doutrina até argumenta que o fato de os partidos servirem ao interesse público os tornaria pessoas jurídicas de direito

público, mas este não é o caso, pois os partidos políticos são criados por lei e gozam de autonomia perante o Estado.

Quanto à necessidade de democratização dos partidos, essa é visível à medida que olhamos para a história e vemos que os partidos quase sempre foram marcados por dominações oligárquicas. Para evitar tais dominações e tornar os partidos mais democráticos, diz Orides Mezzaroba:

Dentre os direitos que devem prevalecer no interior da organização partidária, destacam-se 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 alternações 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 de 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 as suas idéias; o direito de formar correntes de opinião; transparência nas finanças e na contabilidade da organização; inclusão de uma “cláusula de consciência” para os representantes para efeitos do mandato partidário.

Para todos os efeitos, a existência de correntes internas dentro da organização deve ser respeitada. Não se trataria aqui de facções com características excludentes, mas de correntes que proporcionem o debate e a alternância periódica nos órgãos de direção. Pelas suas próprias características o partido deve ser dinâmico e acompanhar permanentemente todas as transformações políticas, econômicas, jurídicas e sociais que envolvem o Estado e – por que não? – o mundo. Assim sendo, o melhor antídoto para a imobilidade da organização é o embate interno de idéias e o revezamento nos cargos de direção. (MEZZAROBA, 2004, p. 182 - 183)

A constituição de 1988 também vedou que os partidos utilizassem organizações paramilitares. O motivo é bem óbvio, já que vivemos em uma democracia, cuja principal arma de luta é o voto. Não seria sensato permitir tais organizações, pois estaria em desacordo com o ideal de democracia, que é resolver os problemas através do diálogo e da argumentação. Ao contrário, estruturas de caráter militar costumam gerar grupos de poder autoritários e segregacionistas.

Mas, como os partidos poderiam divulgar suas ideias ao maior número de pessoas? Foi por isso que a constituição de 1988, em seu artigo 17, parágrafo terceiro, garantiu aos partidos o acesso gratuito ao rádio e à televisão para divulgar sua propaganda política. A propaganda se tornou um instrumento muito importante no meio político, mas não é de agora. Os maiores exemplos que temos do uso da propaganda como ferramenta de persuasão das massas vêm da França e da Alemanha. Na França, Napoleão Bonaparte tinha um serviço de imprensa chamado de “Bureau de Opinião Pública”, que ajudava a fortalecer sua imagem perante o povo. Já na Alemanha, o infame líder do nazismo, Adolf Hitler, usava a propaganda para manipular o povo, especialmente as massas, para convencê-los de que o nazismo seria a solução.

No Brasil, a propaganda eleitoral gratuita passou a ser normatizada a partir de 1962, com destaque para a Lei Falcão, que restringiu a propaganda política durante o regime militar. Atualmente, a propaganda política é regida pela lei 9096/95 que, entre outras coisas, veda a propaganda política paga no rádio e na televisão, com o objetivo de evitar que haja um desequilíbrio na disputa entre os partidos, por conta do abuso do poder econômico.

3.3.3 Comentários finais

A constituição federal de 1988 busca sua legitimidade a partir da construção de uma sociedade democrática. A legitimidade tem sido descrita como o atributo do Estado que faz com que boa parte da população o reconheça, sem a necessidade do uso da força, salvo em alguns poucos casos, ou seja, um governo é legítimo quando seus adeptos o reconhecem de bom grado, não apenas se sujeitam a ele por obrigação.

Uma constituição só será legítima se a sua interpretação (hermenêutica) for realizada de um ponto de vista jurídico, e não apenas histórico. Sobre a necessidade de uma interpretação prospectiva, ensina Jaime Barreiros Neto:

A necessidade de uma interpretação constitucional prospectiva, voltada para o presente e para o futuro, e não para o passado, é essencial para a legitimação de uma Constituição enquanto marco conformador de uma ordem jurídica. Tal necessidade se faz ainda mais imanente em um Estado que se configura sob a ótica dualista do bem-estar social e desenvolvimento. (BARREIROS, 2009, p. 206)

Assim, a interpretação constitucional deve se dar de modo a possibilitar que os objetivos e fundamentos constitucionais possam ser o mais realizáveis possível, a fim de que a norma possa ser efetivada, que tenha alta viabilidade, especialmente quando se trata de um Estado Social, como o nosso.

Outro ponto importante para a legitimação de uma constituição é que sua interpretação se dê de modo a impor limites à sua revisão, fortalecendo assim sua imperatividade e a intangibilidade de seus valores. Assim, o direito conquistado de se poder revisar a constituição deve ser usado para aperfeiçoá-la, e não para destruí-la.

Será que a constituição brasileira de 1988 tem conseguido atingir seus objetivos fundamentais?. Respondendo a essa pergunta e apontando uma possível solução, posiciona-se assim Jaime Barreiros Neto:

Infelizmente, entretanto, a Constituição de 1988, embora bem intencionada, não tem conseguido atingir seus objetivos fundamentais. Vivemos em uma sociedade em que prevalece a cidadania tutelada, na qual muito pouco é incentivada a emancipação política do povo. A atividade política é vista como uma atividade degradante, restrita aos “profissionais da política”, esquecendo-se que a dimensão política é essencial à própria existência do homem, uma vez que a sociedade humana é um terreno no qual frutificam conflitos, lutas e divergências que devem ser equalizados na busca da construção de uma ordem social. Os partidos políticos, embora consagrados no texto constitucional como elementos essenciais à democracia, encontram-se desmoralizados e desacreditados, vítimas da infidelidade de grande parte dos seus adeptos, da baixa consistência programática e da prevalência de interesses meramente individuais de muitos políticos sobre os interesses da sociedade, reprimida e desmotivada pela implementação da cultura da marginalização da atividade política, que só traz como conseqüência o aprisionamento da cidadania e da soberania popular. [...]

É essencial que a sociedade brasileira se liberte e que a cidadania em todos floresça, através de uma maior e mais efetiva participação política, de uma valorização dos princípios e objetivos fundamentais da Constituição de 1988 pelos tribunais e de uma interpretação prospectiva desta mesma Constituição. [...] (BARREIROS, 2009, p. 207 e 208)

4 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A DEMOCRACIA BRASILEIRA

4.1 Considerações gerais

Já foi bastante destacado neste trabalho a importância dos partidos políticos como meio de participação do povo nas decisões do país. Porém, para que isso aconteça, é necessário que os políticos se mantenham fiéis às ideologias dos partidos que os elegeram, o que não tem acontecido muito, especialmente nos últimos anos em que se tem visto muitos atos de indisciplina e infidelidade partidária, através de trocas de partidos e até mesmo votos contra a indicação dos partidos em questões de relevância nacional.

Para ilustrar, Citando uma pesquisa de Melo, José Jairo Gomes destaca que:

[...]na Câmara de Deputados, entre “1985 e 2002 ocorreram 1.041 trocas de legenda, envolvendo 852 deputados, entre titulares e suplentes”. Em média, 29% dos deputados federais eleitos mudaram de partido nas cinco legislaturas compreendidas entre 1983 e 2003. Pesquisando as origens desse fenômeno, o eminente cientista político realça as condições conjunturais, contextuais e institucionais sob as quais encontram-se os parlamentares submetidos. Entre os fatores levantados, figuram os seguintes: (1) a inexistência (na época pesquisada) de vedação legal, e, pois, de sanção adequada para o ato; (2) a existência de alternativas partidárias mais favoráveis à situação do migrante; (3) a busca pela “sobrevivência política” ante um cenário de acentuada incerteza quanto ao futuro; (4) a ausência de significativo custo político-eleitoral na mudança da trajetória partidária; (5) os baixos índices de “identificação partidária”, de sorte que a população não se identifica com as agremiações; (6) o desprezo do eleitor pela identidade partidária de seus representantes; (7) o funcionamento do processo legislativo, que é centralizado no circuito Executivo/Mesa Diretora Colégio de Líderes;. (GOMES, 2016, p. 127)

Também, são muitas as manchetes que destacam o problema da troca de partidos. Por exemplo, o portal G1, do grupo Globo, noticiou, em 27 de setembro de 2015: "**Eleição 2016 gera movimentação de troca de partidos no Congresso - Quem quer mudar de partido para ser candidato, tem até sexta para se filiar. Em busca de espaço político, deputados e senadores mudam de legenda**". Outra manchete, do dia 24 de fevereiro de 2016 dizia: " Em uma semana, 40 deputados trocam de partido na Câmara ".

Notícias como essas são preocupantes e mostram como a infidelidade partidária tem sido um problema sério em nossa democracia. Uma solução seria o fortalecimento dos partidos políticos, pois quando um eleitor vota em um candidato, espera que este siga a ideologia do partido a que está filiado, conforme a lição de Jaime Barreiros Neto:

Sem partidos fortes, portanto, nos quais os programas de ação possam ser respeitados, não há como se exigir fidelidade partidária. Os partidos políticos têm que perder o caráter individualista, permeante desde os primórdios da história política brasileira, e assumir o seu papel de entidades agregadoras de pensamentos e idéias convergentes de um determinado grupo social, dotadas de traços ideológicos peculiares e programas de ação efetivos. Partidos fracos, sem linha ideológica definida, são campos férteis à corrupção, ao clientelismo político e à indisciplina partidária. [...]

[...]Sem partidos fortes, portanto, nos quais os programas de ação possam ser respeitados, não há como se exigir fidelidade partidária. Os partidos políticos têm que perder o caráter individualista, permeante desde os primórdios da história política brasileira, e assumir o seu papel de entidades agregadoras de pensamentos e idéias convergentes de um determinado grupo social, dotadas de traços ideológicos peculiares e programas de ação efetivos. Partidos fracos, sem linha ideológica definida, são campos férteis à corrupção, ao clientelismo político e à indisciplina partidária. [...] (BARREIROS, 2009, p. 213 e 214)

Neste respeito, até 2006, um dos grandes problemas era a falta de uma lei específica que disciplinasse a fidelidade partidária, punindo os políticos que forem infiéis com a perda de seu mandato. A ideia que se tinha era de que o mandato pertencia ao candidato, o que dificultava a punição para políticos infiéis. Mas boa parte da doutrina já defendia que o político infiel deve ser punido com a perda de seu mandato, salvo algumas situações justificantes. Ao longo deste último capítulo, serão abordados aspectos que mostram a importância do instituto da fidelidade partidária para o fortalecimento da nossa democracia representativa.

4.2 Diferença entre fidelidade partidária e disciplina Partidária

Do ponto de vista conceitual, fidelidade partidária e disciplina partidária são institutos diferentes, embora complementares. Disciplina partidária está relacionada ao cumprimento das decisões do partido aprovadas em convenções, o respeito aos seus princípios e objetivos. Já o conceito de fidelidade partidária é mais amplo, como bem observa Jaime Barreiros Neto:

[...]conceito de fidelidade partidária, entretanto, é mais amplo, perpassando pela noção de subordinação da titularidade do mandato político ao partido político, seu verdadeiro detentor, que, assim, poderá punir seu filiado até mesmo com a perda do mandato toda vez que o mesmo se opuser a diretrizes legitimamente estabelecidas, fizer oposição desleal ao programa ou diretrizes do partido, trair os seus correligionários, apoiando candidatos de outras agremiações partidárias, contra a recomendação do partido, ou realizar migração partidária. (BARREIROS, 2009, pag. 220)

4.3 Breve histórico da fidelidade partidária no Brasil

A primeira menção ao instituto da fidelidade partidária na legislação pátria foi na Constituição Federal de 1967 (EC 01/69), que dizia:

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

(...)

V- disciplina partidária;

(...)

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias 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.

Posteriormente, a Lei 5682/71 confirmou a previsão constitucional de perda do mandato por infidelidade partidária. Sobre o modo como se dava o processo de cassação do mandato, observa Jaime Barreiros Neto:

A competência para o processamento e o julgamento da representação do partido para a decretação de perda do mandato do parlamentar era prevista como sendo dos tribunais regionais eleitorais, em caso de ato de infidelidade praticado por deputados estaduais ou vereadores, e do Tribunal Superior Eleitoral, quando a infidelidade viesse a ser praticada por senador ou deputado federal.

O prazo de contestação previsto na antiga LOPP era de 10 dias. Após o decurso do mesmo, o relator do processo designava audiência de instrução, sendo que as provas já deveriam ser indicadas na inicial e na contestação.

Após a contestação, eram apresentadas as razões finais (cinco dias para o representante e cinco dias para o representado), feita ouvida do procurador eleitoral e, no prazo de vinte dias, o processo era posto em pauta, pelo relator.

Na sessão de julgamento, por sua vez, primeiramente era feita a leitura do relatório, para então ser dada oportunidade às partes de realizar sustentações orais das razões por 20 minutos.

Quanto aos recursos, eram cabíveis embargos ao próprio tribunal, no prazo de 3 dias da publicação do acórdão, e recurso especial para o TSE, nos casos de decisões dos TREs proferidas contra expressa disposição legal ou decorrente de divergências na interpretação de lei entre dois ou mais TREs., sendo dois os efeitos dos mesmos: suspensivo e devolutivo. O Ministério Público atuava como fiscal da lei, tendo o direito de interpor recursos.

No que não fosse incompatível, havia a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. Julgada procedente a representação, a decisão era comunicada à mesa da casa legislativa para que fosse imediatamente declarada a perda do mandato parlamentar. (BARREIROS, 2009, p. 222 e 223)

Tudo mudou, porém, a partir da Emenda Constitucional 25/85, que trouxe uma ampla reforma política no Brasil, inclusive excluindo a penalidade da perda do mandato por infidelidade partidária, o que resultou na falta de compromisso dos políticos com seus respectivos partidos. Sobre os efeitos dessa emenda no cenário político Nacional, leciona Carlos Ranulfo Melo:

A exigência da fidelidade partidária fora introduzida pelo regime militar no cenário político brasileiro. Se, no período de 1946/1964, os legisladores eram fiéis aos partidos pelos quais haviam sido eleitos, tal comportamento não deve ser creditado à

existência de uma cláusula de caráter impeditivo na legislação, mas ao fato de serem poucos, no contexto político-institucional de então, os incentivos à “infidelidade”. Entre 1969 e 1985, a Constituição Brasileira estabelecia a perda de mandato para quem se opusesse às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou mudasse de partido – a não ser que a mudança estivesse vinculada à formação de um novo partido. Esta possibilidade, de formação de um novo partido, foi mantida pela Lei nº. 6767, de 20 de dezembro de 1979, que acabou com o bipartidarismo e possibilitou a criação de novas agremiações. Essa mesma brecha na legislação iria permitir que os dissidentes do PDS fundassem o PFL, ainda em janeiro de 1985. Mas a legislação era por demais restritiva e em evidente descompasso com a reacomodação partidária que se faria necessária, após a eleição de Tancredo Neves e José Sarney no Colégio Eleitoral. A Emenda nº 25, neste sentido, significou a abertura de uma nova alternativa de ação dos congressistas. A mudança de partido passou a ser livre, sem qualquer tipo de requisito ou exigência burocrática. Bastava o deputado ou senador o desejar e comunicar à Mesa Diretora de sua casa legislativa. O que os legisladores não previram foi a frequência com que tal permissão seria utilizada posteriormente. (Melo, 2004, p. 47 - 48)

Promulgada a Constituição de 1988, voltou-se a falar em aplicação da fidelidade partidária, porém de modo mais insipiente, haja vista que a constituição designou aos partidos a tarefa de normatizar o instituto em seus próprios estatutos. A fidelidade partidária só voltou a ganhar força com a resolução 22610/2007 do TSE e da Lei 13.165/2015.

4.4 A fidelidade partidária é mesmo necessária?

Antes de expor os argumentos favoráveis e contrários à perda do mandato por infidelidade partidária, cabe ressaltar o papel dos partidos políticos nessa história. Estes têm sido muito pouco eficientes em manter e divulgar programas sérios, que possam trazer o eleitor a se identificar com a respectiva agremiação. Sobre essa falta de consistência dos partidos e as consequências na política brasileira, assim comenta Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

É essencial à democracia pelos partidos que estes girem em torno de programas definidos. Nisto, sem dúvida, está o maior empecilho à efetivação de tal modelo. O povo em geral, em toda parte, parece relutar em formular as escolhas eleitorais

levando em conta acima de tudo os programas dos partidos. O elemento pessoal continua a pesar e não raro a preponderar. Mormente hoje, quando os meios audiovisuais de comunicação de massa valorizam as personalidades em detrimento de idéias. No Brasil, especialmente, é generalizado o despreço pelos programas partidários, visto como mero blábláblá que ninguém, inclusive os candidatos, leva a sério. A política brasileira é uma disputa personalista: vale mais o candidato do que o partido. (FERREIRA, 2003, p. 126)

Mesmo reconhecendo a importância dos partidos para o fortalecimento da nossa democracia, há opiniões muito divergentes acerca da possibilidade de perda do mandato para o político infiel. Por exemplo, em 1986, Fávila Ribeiro já se posicionava a favor da fidelidade partidária ao dizer que sem ela, os partidos ficam desprotegidos para cumprir sua missão perante seus eleitores.. Do mesmo modo, José Dirceu e Marcos Ianoni sustentam que a fidelidade partidária é importante para esclarecer aos eleitores o papel de cada um na política partidária e para reforçar os partidos como formuladores de opinião e combatentes do patrimonialismo.

De outro lado, posicionando-se contra a perda do mandato por infidelidade partidária, temos os pensamentos de Arlindo Fernandes de Oliveira, para quem a fidelidade partidária é assunto interno dos partidos. Também Alexandre de Moraes diz que não parece saudável à democracia a fidelidade partidária, principalmente se a infidelidade for punida com a perda do mandato político.

Comentando sobre os argumentos contrários à real implementação da fidelidade partidária, assim se posiciona Jaime Barreiros Neto, posição com a qual concordamos:

Os que são contrários à “implementação” da fidelidade partidária no país (esquecendo-se que tal princípio já é previsto constitucionalmente) alegam que os partidos políticos brasileiros são frágeis e inconsistentes, não sendo possível exigir-se fidelidade a tais espécies de partidos, caracterizados como pragmáticos, e não como programáticos. Tal argumento sim, entretanto, caracteriza-se como frágil e inconsistente. Afinal, um primeiro passo sempre haverá de ser dado para que um grande salto ocorra, sob pena de cair-se em um círculo vicioso: enquanto, em virtude da endêmica infidelidade partidária, os partidos políticos são fragilizados, não é fortalecida a fidelidade partidária sob o argumento de que os partidos políticos são fracos. (BARREIROS, 2009, p. 237)

Assim, temos estabelecida a necessidade do reconhecimento da fidelidade partidária para o fortalecimento da democracia. Segundo Hans Kelsen:

Se é democrático a legislação ser exercida pelo povo, e se, por motivos técnicos, é impossível estabelecer uma democracia direta e se torna necessário conferir a função legislativa a um parlamento eleito pelo povo, então é democrático garantir, tanto quanto possível, que a atividade de cada membro do parlamento reflita a vontade dos seus eleitores. (KELSEN, 1998, p. 417)

4.5 Por que os parlamentares trocam tanto de partido?

Conforme já destacado anteriormente, o Brasil é líder quando se fala em troca de partidos por seus parlamentares. As principais causas apontadas são os conflitos pessoais e ideológicos entre partido e parlamentar, além das muitas vantagens políticas que oferecem os partidos destinatários. Relacionados a esses dois motivos, Carlos Ranulfo Melo, explica que:

A mudança de partido passou a ocorrer em larga escala no Brasil a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº. 25, de maio de 1985, que, entre outras coisas, aboliu o instituto da fidelidade partidária. A novidade institucional permitiu uma reacomodação das elites políticas na segunda metade da década de 80 como resposta a fatores conjunturais. Em 1985, em decorrência do fim do regime militar, 79 deputados abandonaram o Partido Democrático Social – PDS para fundar o Partido da Frente Liberal – PFL, no que foram seguidos por outros 39 congressistas no ano seguinte. Durante a legislatura 1987/1991, em consequência do fracasso do governo José Sarney, 110 deputados, entre titulares e suplentes, abandonaram o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. Parte desse contingente (44%) participou da fundação do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB; o restante dividiu-se entre partidos de esquerda e de direita.

Uma vez aceito que o deputado, 1º) toma suas decisões de forma a levar em conta o imperativo da sobrevivência política e 2º) enfrenta um cenário de grande incerteza eleitoral, pode-se esperar que ele utilize a liberdade de movimentação partidária que o contexto político-institucional lhe confere para buscar mais segurança. Em outras palavras, é razoável esperar que ele examine a possibilidade de uma mudança de partido durante o mandato tendo como base uma avaliação acerca do impacto de tal atitude sobre a continuidade de sua carreira política.

A mudança de partido poderá, portanto, ocorrer sempre que o deputado considerá-la benéfica ou, pelo menos, não prejudicial à sua carreira. O acréscimo do “não prejudicial” se justifica na medida em que, na grande maioria das vezes, o congressista toma suas decisões em um cenário de racionalidade restrita – informações incompletas e insegurança quanto aos efeitos das opções feitas. Dada a incerteza inerente ao cenário eleitoral brasileiro, o deputado não possui garantias de que uma nova opção partidária vá resultar em melhor desempenho junto ao eleitorado. Nessas condições, é preciso que ele, pelo menos, tenha alguma segurança de que a mudança de legenda não lhe acarretará perdas. Isto significa que a mudança de partido será inibida sempre que o congressista perceber que isto pode acarretar-lhe prejuízo eleitoral. (MELO, 2000)

Reforçando esse argumento, faz-se interessante citar as palavras de José Carlos Cardozo, ao entrevistar o ex-vereador do Rio de Janeiro Washington Barbosa, conhecido por ter trocado muitas vezes de partido. Ao ser perguntado sobre a importância dos partidos aos quais já havia se filiado, ele respondeu: "esta questão não é importante. O melhor partido é aquele pelo qual nós temos condições de ganhar a eleição". Isso tanto é verdade que esse mesmo deputado, incentivado pelos líderes do seu partido de coração (que ele alega ser o PSDB), filiou-se ao PSC com a garantia de que, eleito, poderia voltar ao PSDB já como deputado. Assim, os políticos usam as legendas menores como "partidos de aluguel" para que possam se eleger mais facilmente, dado o sistema de coeficiente eleitoral, e assim burlar os limites impostos pelo nosso sistema proporcional. Por isso, uma solução viável seria uma reforma política que valorize mais o vínculo entre o partido e seus filiados, para preservar o interesse coletivo em detrimento do interesse individual dos candidatos.

4.6 E a liberdade de consciência, onde fica?

Apesar de todos os benefícios que traz, a fidelidade partidária não pode ser usada de forma a anular a liberdade de consciência, direito fundamental constitucionalmente assegurado não só aos candidatos, mas a qualquer cidadão. Assim, o princípio da fidelidade partidária deve ser flexibilizado de forma a garantir ao parlamentar sua liberdade de consciência. Alguns autores defendem que nesses casos o mandatário deve apenas se abster de concordar com o partido, não podendo ser punido por isso. Outros defendem que o

candidato, sentindo-se extremamente contrariado pelo partido, dele deve se afastar, abdicando também do mandato.

Porém, esta não é uma questão de fácil resolução. Por se tratar de um conflito entre princípios, é necessário que se aplique a lógica da interpretação de princípios, baseada na ponderação de valores. Sobre a diferença entre princípios e regras, leciona J. J. Gomes Canotilho:

- a) *Grau de abstracção*: os princípios são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstracção relativamente reduzida.
- b) *Grau de determinabilidade* na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador do juiz), enquanto as regras são susceptíveis de aplicação directa.
- c) *Carácter de fundamentalidade* no sistema das fontes de direito: os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de Direito).
- d) *Proximidade da ideia de direito*: os princípios são “standards” juridicamente radicados nas ideias de justiça (Dworkin) ou na “ideia de direito” (Larenz) as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.
- e) *Natureza normogénica*: os princípios são fundamentos de regras, isto é, que estão na base ou constituem a ratio de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogénica fundamentante. (CANOTILHO, 1997, p. 1124)

Assim, quando se estabelece um embate entre princípios, como é o caso da fidelidade partidária e a liberdade de consciência, é necessário usar a técnica da ponderação de interesses, que consiste em peso que cada princípio tem no caso concreto, sem desconsiderar os ditames da Carta Magna, valores que guiam o processo de ponderação. Desse modo, tem um tripé de sustentação no qual se baseia a ponderação de interesses: Fato, valor e norma.

Para aplicar a técnica, devem ser seguidas algumas etapas. A primeira delas consiste em identificar o conflito principiológico, ou seja, a colisão entre pelo menos dois princípios incidentes sobre um mesmo caso concreto e que não possam ser harmonizados. O segundo passo é comparar o peso genérico que cada princípio tem dentro do sistema constitucional e na resolução do próprio conflito. Finalmente, deve-se aplicar à questão o princípio da

proporcionalidade para que o princípio que for mais sacrificado ainda sobreviva e venha a contrabalançar a solução final, para que esta seja a mais equilibrada possível.

Assim, o conflito entre fidelidade partidária e liberdade de consciência, deve ser analisado o caso concreto e utilizadas as técnicas de ponderação de interesses. Se, por exemplo, a determinação do partido já estava prevista no Estatuto ou programa do partido, entendemos que o filiado não pode se opor a ela, pois dela já tinha conhecimento ao se filiar ao partido. Por outro lado, tratando-se de mera diretriz do partido, pode o filiado alegar a liberdade de consciência para se escusar do cumprimento de tal obrigação. Sobre a esse ponto, esta é a posição adotada por Jaime Barreiros Neto, à qual nos filiamos:

O partido político é instrumento importantíssimo à efetivação do princípio fundamental do pluralismo político, estampado no artigo 1º, V da Constituição Federal de 1988. Não pode a sociedade, entretanto, se tornar refém dos partidos políticos, ou melhor, das suas lideranças, através da promoção de um sufoco à liberdade de consciência e aos princípios ético-morais dos representantes do povo. Se a fidelidade partidária é essencial ao fortalecimento dos partidos políticos como canais imprescindíveis ao fortalecimento do embate democrático, tal princípio não pode transmutar-se em uma arma a ser utilizada para a promoção da cassação arbitrária da consciência dos parlamentares, o que, verdadeiramente, configura-se como uma ameaça às garantias constitucionais desses, fundamentais à efetivação da democracia. (BARREIROS, 2009, p. 257)

4.7 A fidelidade partidária em casos especiais

Dois casos específicos podem gerar dúvida quanto à obrigatoriedade da obediência do parlamentar às ordens do partido. A primeira está relacionada a um fato recente ocorrido em nosso país e que já havia ocorrido na década de 1990: o impeachment.

Para entender melhor o conceito do verbete acima citado, vamos fazer uma breve digressão sobre a responsabilização do agente público. Na Idade moderna, ficou famosa a frase do Rei Francês que dizia: "O Estado sou eu", passando a ideia de que o rei não responde por seus atos. Felizmente, desde então, essa tendência tem sido combatida, face às injustiças que perpetrava.

Por isso, nas democracias atuais, como é o caso do Brasil, o Presidente da República responde pelos seus atos, especialmente na forma dos chamados "crimes de responsabilidade", que são infrações político-administrativas, cujas sanções pela desobediência são a desinvestidura do agente e a sua inabilitação por certo período para o exercício das funções públicas.

Sobre os crimes de responsabilidade, esses diferem dos crimes comuns em alguns aspectos. Por exemplo, só podem ser cometidos por certas pessoas, como o Presidente da República e os Ministros de Estado. Também estão restritos a certas matérias de cunho político e administrativo, como a existência da União, a segurança interna do país e a lei orçamentária.

Outra diferença está na sanção aplicada. Quando uma autoridade comete crime de responsabilidade, a constituição determina que este estará sujeito ao processo de impeachment e que, se condenado, sofrerá duas sanções autônomas e cumulativas: a perda do cargo e a inabilitação por 8 anos para o exercer função pública. Esta última sanção inclui qualquer função pública, incluindo nomeações de concursos públicos, cargo em confiança e também mandatos eletivos.

Vale ressaltar que tal cumulatividade obrigatória é uma novidade da atual constituição, pois a primeira previsão de crimes de responsabilidade no Brasil se deu com a constituição de 1891, que previa a perda do cargo, mas a inabilitação apenas como pena acessória. Atualmente, como destacado, tal cumulatividade é obrigatória, conforme previsão da Lei 1079/50, que regulamenta o processo de impeachment o Brasil. Sobre o procedimento a ser seguido no processo de impeachment, assim nos explica Jaime Barreiros Neto:

Conforme previsão do artigo 86 da Constituição Federal, no processo de "impeachment" o Presidente da República será submetido a julgamento pelo Senado Federal (que, na sessão de julgamento, será excepcionalmente presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal), após a admissão da acusação por dois terços da Câmara dos Deputados. Tem, assim, o processo de "impeachment" por crime de responsabilidade duas fases: na primeira, a Câmara dos Deputados realiza um juízo de admissibilidade da acusação, podendo, por dois terços dos seus membros, autorizar, de fato, a instauração do processo, cujo julgamento será da competência do Senado Federal, que passa, então, a atuar como um verdadeiro tribunal, em exercício de função jurisdicional atípica do Poder Legislativo (...)

Tem o "impeachment", assim, natureza política, prevalecendo, quanto ao órgão julgador (Senado Federal), o juízo de conveniência e oportunidade. (BARREIROS, 2009, p. 259 e 260)

Assim, depois de entender um pouco sobre o processo de impeachment, fica mais fácil responder à questão levantada no início: Será cabível a fixação de diretrizes pelos partidos na votação dos parlamentares do Senado ou do Congresso durante o impeachment? A resposta é não. Explicando: Durante o impeachment os parlamentares não estão exercendo funções legislativas, mas funções jurisdicionais atípicas, que ensejam garantias que lhe permitam julgar com independência e liberdade, segundo seu "livre convencimento motivado" pelas provas nos autos. Assim, seria inconstitucional permitir que um parlamentar tenha limitada sua neutralidade e independência como julgador de momento.

Outra discussão relevante é se as regras de fidelidade partidária deveriam se aplicar aos chamados colégios eleitorais. Os colégios eleitorais são órgãos constitucionais convocados para certas situações especiais, como a eleição do Presidente da República no caso de vacância do titular e do vice nos dois últimos anos de mandato, quando um substituto será eleito pelo Congresso Nacional após 30 dias da abertura da última vaga. Nesse caso, entendemos que devem ser aplicados aos membros do colégio eleitoral os mesmos princípios do sufrágio e da soberania popular, inerentes ao direito à cidadania. Assim, tal qual acontece no caso de impeachment, entendemos ser inaplicável o princípio da fidelidade partidária na eleição indireta por colégio eleitoral.

4.8 O sistema de lista fechada no Brasil seria a solução?

Quando se fala em fidelidade partidária, uma grande questão que surge é: Será que a imposição da fidelidade partidária não iria fortalecer o sistema de oligarquias partidárias tão prevalente no Brasil?

Inicialmente, cumpre destacar que a presença das oligarquias partidárias não é privilégio do nosso país. Robert Michels, em sua obra *Sociologia dos Partidos Políticos*, afirma que:

Toda organização partidária representa uma poderosa oligarquia que repousa sobre uma base democrática. Há um poder quase ilimitado dos eleitos sobre as massas que os elegem e, por isto, a estrutura oligárquica do edifício esmaga o princípio democrático fundamental. Assim, o que é oprime o que deve ser, sendo causa

determinante dessa predisposição oligárquica a circunstância de serem os dirigentes que aparecem de forma espontânea e somente exercem as funções a título acessório e gratuito, passando a ser profissionalizados, tornando-se, pela própria organização, estáveis e inamovíveis. (...) (MICHELS, 1982, p. 196)

Embora parte da doutrina considere que Michel foi parcial em sua obra, devido a sua vivência no Partido Social-Democrata Alemão, ele teve muita importância no estudo dos partidos políticos, o que pode ser de grande valia no estudo dos partidos brasileiros, tão marcados por líderes carismáticos desde a época do império. Tais personalidades se perpetuam através de práticas como o coronelismo, clientelismo, populismo, nepotismo...desde a época da colonização, fazendo confusão entre o público e o privado através da propaganda, da corrupção e das fraudes eleitorais.

Sobre o patrimonialismo, suas origens remontam à época em que a Coroa Portuguesa loteou o território nacional, ainda no Século XVI. As capitânicas hereditárias haviam fracassado porque os donatários não tinham direito sobre a terra. Assim, Portugal resolve fundar a cidade de Salvador, a primeira capital do Brasil, no local onde ficava a antiga capitania da Bahia de todos os Santos, e resolveu distribuir as terras em sesmarias, apenas entre aqueles que demonstrassem condições financeiras de fazê-las produtivas.

A partir de então, começa a se constituir uma elite oligárquica, pautada no domínio dos senhores rurais que, em muitos casos, mandava mais que a própria coroa, que por sua vez permitia passivamente que isso acontecesse, devido aos seus interesses em que essas classes dominantes continuassem a desbravar o território nacional e a livrá-los dos índios e aventureiros de outras nações, por sua conta e risco, na busca de pedras e metais preciosos que, no fim das contas, traziam muitos dividendos à Coroa.

E assim continuou essa dominação ao longo dos anos em nosso país, começando com os donatários de terras e passando pelos senhores de engenho e fazendeiros de café. O resultado é que esse modo patriarcal de governo sempre tornou difícil diferenciar o público do privado, fortalecendo o patrimonialismo e se tornando o principal fator histórico que originou as lideranças carismáticas na política brasileira, personalidades estas que permanecem até hoje no poder.

O patrimonialismo foi tomando diversas feições ao longo da história do Brasil. Por exemplo, durante a República velha, apresentou-se na forma do coronelismo, empreguismo, nepotismo e clientelismo. Após a República Velha mostrou-se na forma do cartorialismo e mais tarde do populismo, que durou até por volta de 1964, quando ocorreu o golpe militar.

Por fim, com a abertura política de 1979, surgiram diversos partidos políticos dominados por correntes oligárquicas, sempre ligados à imagem de um líder carismático, como o PT do Lula e o PDT do Brizola.

Assim, buscando-se uma maior identidade entre os partidos políticos e os eleitores, tem-se proposto adotar o sistema eleitoral de lista fechada. Atualmente no Brasil adotamos o sistema proporcional de lista aberta, no qual pode votar apenas no partido (voto de legenda) ou pode votar diretamente no candidato de sua escolha. Já no sistema eleitoral de lista fechada ou preordenada, os partidos decidem previamente a ordem na qual os candidatos aparecem na lista, cabendo ao eleitor apenas o voto de legenda no partido ou coligação.

Fazendo uma breve análise dos dois sistemas eleitorais, podemos dizer que os sistema de lista fechada apresenta as seguintes vantagens: reforça os partidos políticos, tão importantes para a democracia representativa; não ofende o princípio constitucional do voto direto; maior estabilidade do quadro político, vez que se poderiam ter expectativas razoáveis sobre o comportamento futuro do partido, ao contrário do que acontece quando se vota diretamente no candidato.

Já em relação ao sistema de lista aberta, que vige atualmente no Brasil, são conhecidas suas desvantagens para a democracia. Por exemplo, o candidato que queira se promover pessoalmente para concorrer às eleições tem que se planejar para muitas reuniões e comícios, além de cuidar de sua segurança. Tudo isso tem um custo muito elevado, o que faz com que as candidaturas sejam de custo financeiro muitíssimo elevado e restringe os representantes políticos àqueles que tenham suficientes recursos financeiros para tanto ou que tenham o apoio de determinados grupos econômicos.

Porém, embora o sistema de lista fechada possa trazer um fortalecimento dos partidos políticos, entendemos que não seria a solução adequada, pois poderia aumentar ainda mais o poder das oligarquias partidárias. Antes, deveria haver uma democratização intrapartidária, para que as minorias possam se expressar dentro dos partidos. A adoção do sistema de lista fechada sem a mudança interna dos partidos só iria fortalecer as mesmas lideranças oligárquicas que dominam o Brasil há anos. Assim, como uma possível solução para problema, leciona Jaime Barreiros Neto:

De fato, a solução para o fortalecimento dos partidos políticos, e também para o combate às oligarquias partidárias, não passa pela vedação à livre escolha, pelo eleitor, dos seus representantes políticos. A verdadeira saída para que os partidos políticos sejam valorizados no país como verdadeiros canais de interlocução

democrática é a implementação da fidelidade partidária, com a real possibilidade de perda do mandato eletivo por parte do representante político infiel para com a sua agremiação.

Com a valorização do princípio da fidelidade partidária, e o fim da “dança das cadeiras” nos órgãos legislativos, entendemos que será possível, até mesmo, um relativo enfraquecimento das oligarquias partidárias, uma vez que poderá haver a diminuição do poder de barganha dessas mesmas oligarquias, muito utilizado no processo de sedução de novos adeptos para o partido. Afinal, é muito comum que a fidelidade ao novo chefe se imponha como requisito para o ingresso de um novo correligionário, que, visando potencializar as chances de êxito na sua carreira, termina por se tornar solidário às lideranças da sua nova agremiação, aumentando o poder dessas.

Além disso, acreditamos que a real implementação da fidelidade partidária tornará os partidos políticos brasileiros, a médio prazo, mais coesos e doutrinários, possibilitando uma maior identificação do eleitor com os seus programas e diretrizes, desmistificando as figuras dos líderes carismáticos, ainda tão presentes na nossa política. Os partidos políticos brasileiros, com a valorização do princípio da fidelidade partidária, se tornarão conhecidos e se distinguirão uns dos outros em decorrência de suas idéias, e não em virtude dos líderes políticos que representam. (BARREIROS, 2009, pag. 278)

4.9 Fidelidade partidária nos estatutos dos partidos

Para a análise da importância da fidelidade partidária em nosso sistema político, é interessante analisar os estatutos de alguns partidos políticos do nosso país. Devido ao objetivo deste trabalho, limitaremos essa breve análise a dois estatutos: um que prevê a perda do mandato por infidelidade partidária e outro que não prevê.

Por exemplo, o PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado), que foi fundado por dissidentes do PT de perfil revolucionário, no ano de 1994, é um partido que defende principalmente a modificação da política econômica do País. Por isso pregam o calote da dívida externa e o rompimento com o FMI.

No que diz respeito à fidelidade e disciplina partidárias, o Estatuto do PSTU estabelece as normas de disciplina nos seus artigos 12 a 18 e as normas de fidelidade partidária em seus artigos 27 a 30. O estatuto não prevê a perda do mandato, mas tem como pena máxima a expulsão do partido, a ser decidida pelo diretório nacional.

Nos termos do Estatuto, são atos de infidelidade partidária: a) “Desrespeitar qualquer norma estatutária, programática ou diretriz decidida pelo Diretório Nacional ou Regional”; b) “Votar, na condição de parlamentar, contra decisão ou linha programática do Partido”; c) “Apoiar, ainda que indiretamente, por palavras ou textos, pronunciamentos ou projetos de outros parlamentares que atentem, direta ou indiretamente, contra as diretrizes partidárias”; d) “Deixar de encaminhar projeto, pronunciamento ou qualquer iniciativa votada pelo Diretório Nacional”; e) “Deixar de contribuir com o Partido na forma e valor previsto neste Estatuto, regimento interno ou decisão do Diretório Nacional”; f) “Descumprir qualquer dos deveres previstos no artigo 11 deste Estatuto” (Art. 28).

De outro lado, temos o exemplo interessante do PDT (Partido Democrático Trabalhista). Seu estatuto dedica 11 artigos à disciplina e fidelidade partidárias. Por exemplo, seu artigo 61 diz que "é norma fundamental de fidelidade e disciplina partidárias, obrigatória a todos os filiados, o respeito e o cumprimento do Programa, dos Estatutos e das diretrizes e deliberações legitimamente adotadas pelo Partido".

Quanto às penas aplicáveis, são previstas a advertência, a suspensão e a expulsão do partido, porém, o artigo 68 destaca a perda do mandato como punição para o parlamentar infiel. Assim diz o referido artigo:

"Art. 68 - Os mandatos Legislativos obtidos pelo PDT, através dos votos atribuídos aos candidatos inscritos sob sua Legenda, pertencem ao PDT, em decorrência dos princípios constitucionais e legais vigentes, que regem o instituto da representação político-partidária; ao candidato eleito pela Legenda do PDT cabe o exercício do mandato (representação), enquanto observar as regras sobre fidelidade e disciplina partidárias estabelecidas pelo Partido ou que venham a ser prescritas em lei.

§ 1º - Os candidatos do PDT ao exercício de Mandatos legislativos, antes de sua escolha pelo Partido, assinarão declaração em que reconhecem a total juridicidade da disposição estatutária contida no caput deste artigo e que, na hipótese de serem eleitos, terão direito, apenas, ao exercício do mandato, visto como este pertence ao PDT, enquanto continuarem no Partido e a ele permanecerem fieis.

§ 2º - O filiado ao PDT, que estiver no exercício de Mandato Legislativo, que se desligar do Partido ou dele for expulso, perderá automaticamente o exercício do mesmo Mandato, devolvendo-o ao PDT. Nessa hipótese, a Comissão Executiva Nacional, estadual ou Municipal, conforme o caso, após concluído o processo punitivo previsto neste Estatuto, comunicará o fato a Justiça Eleitoral e a Casa Legislativa, requerendo a sua substituição pelo Suplente imediato, a fim de preservar a representação do partido e a vontade do eleitorado." (Estatuto do PDT, 1999)

4.10 A efetividade da constituição no tratamento da fidelidade partidária

Até pouco tempo, tanto a jurisprudência como a doutrina majoritariamente defendiam a não aplicação do princípio da fidelidade partidária, baseando suas conclusões nos mais diversos argumentos, como a ausência de disposição expressa no texto constitucional ou pela interpretação restritiva do artigo 15 da Constituição Federal de 1988.

Apesar disso, mesmo antes da mudança no tratamento da fidelidade partidária na legislação infraconstitucional, a doutrina mais moderna já vinha se posicionando contrariamente a esse raciocínio de inaplicabilidade imediata das regras de fidelidade partidária. Como exemplo, temos o posicionamento de Jaime Barreiros Neto, com o qual concordamos.

Em primeiro lugar, ele discorda que o artigo 15 da Constituição Federal seja motivo para a não aplicação da fidelidade partidária pelos partidos políticos. O referido artigo trata apenas de hipóteses de perda e suspensão de direitos políticos, o que nem sempre ocorre no caso de perda do mandato político, a exemplo dos parlamentares que renunciam ao mandato frente à possibilidade de cassação do mesmo.

Em segundo lugar, ele concorda com José Afonso da Silva quando este diz que não existem normas constitucionais desprovidas de eficácia, embora estas se apresentem em diferentes graus de aplicabilidade. Segundo a classificação do renomado constitucionalista, as normas constitucionais se classificam em: normas constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida e normas constitucionais de eficácia limitada. Para Barreiros:

A norma estampada no § 1º do artigo 17 da Constituição Federal, referente ao dever imposto aos partidos políticos de fazerem constar, nos seus estatutos, normas de fidelidade e disciplina partidárias é uma norma de eficácia limitada. Como é sabido, o legislador constituinte não estabeleceu, no corpo da Constituição, regras dispendo de forma minuciosa sobre a aplicabilidade do princípio da fidelidade partidária. Concedeu, entretanto, o mesmo legislador, poderes aos partidos políticos para estabelecer, em seus estatutos, sanções aos seus filiados praticantes de atos de indisciplina e infidelidade partidária.

Como já ressaltado, na moderna democracia representativa, os partidos políticos exercem um papel essencial como canais de interlocução da vontade popular. No

Brasil, conforme disposição do artigo 14, § 3º da Constituição Federal, é condição de elegibilidade a filiação partidária, sendo vedadas as candidaturas avulsas, como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos. Da leitura de tal dispositivo constitucional, ao lado daquele que estabelece o sistema eleitoral proporcional nas eleições parlamentares para a Câmara dos Deputados, assembleias legislativas, Câmara Distrital e câmaras de vereadores, é possível aferir, indubitavelmente, que os mandatos políticos pertencem aos partidos políticos, e não pura e simplesmente ao parlamentar eleito, como muito se defende.

Sendo assim, é da vontade do legislador que a fidelidade partidária seja erigida como uma garantia fundamental à efetivação da vontade popular estampada através dos votos democraticamente concedidos aos partidos políticos durante a realização das eleições. O troca-troca de partidos, protagonizado por muitos parlamentares, distorce a vontade popular, ferindo a Constituição. (BARREIROS, 2009, p. 309 a 310)

Assim, fica claro que deve haver uma interpretação constitucional condizente com seus princípios e de modo a lhe dar a máxima efetividade, o que inclui entender os estatutos dos partidos como lei material que complementa e integra o texto constitucional para dar maior eficácia ao princípio da fidelidade partidária. Somente assim se poderão frear os abusos das prerrogativas parlamentares em prol de interesses particulares e em detrimento da vontade popular.

4.11 Jurisprudência atual sobre o tema fidelidade partidária

Em 2007, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu à consulta nº 1398 feita pelo antigo Partido da Frente Liberal, decidindo que os mandatos políticos conquistados nas eleições proporcionais pertencem aos partidos políticos e não aos candidatos eleitos. Essa decisão constituiu uma grande inovação na jurisprudência pátria quanto à fidelidade partidária e certamente para a moralização da política brasileira.

A fidelidade partidária já vem sendo discutida há algum tempo na política brasileira. Por exemplo, o artigo 152 da Constituição Federal de 1967 (alterada pela EC nº 1/69) falava da possibilidade da perda do mandato por infidelidade partidária para parlamentar que contrariasse as diretrizes do partido ou que deixasse o partido pelo qual foi eleito. A lei

orgânica dos partidos políticos da época (1971) e a Justiça eleitoral acompanhavam tal entendimento.

Porém, mais tarde o TSE foi consultado sobre a possibilidade de aplicação do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares que comporiam o colégio eleitoral que elegeria o novo presidente da República. Como resultado, o TSE decidiu pela não aplicação de tal princípio, devido à composição especial do colégio eleitoral. Disso resultou a Resolução 12.017 do TSE e, posteriormente, a EC nº 25/85 que, entre outros pontos, extinguiu a aplicação da perda do mandato por infidelidade partidária.

Em consequência disso, a Constituição Federal de 1988 não recepcionou expressamente a tese da perda do mandato por infidelidade partidária e, com isso, a jurisprudência passou a ser praticamente unânime quanto à não aplicação dessa tese. Ainda como resultado desse viés de pensamento, aumentaram em muito os atos de infidelidade partidária por parte dos parlamentares, levando à impetração de diversos Mandados de Segurança versando sobre a matéria. Entre estes, destaca-se o MS 26.604, impetrado pelo DEM sobre a aplicabilidade da perda do mandato por infidelidade partidária. O STF decidiu por maioria pelo deferimento parcial do referido MS, entendendo que o mandato pertence ao partido, e não ao candidato. Porém, a decisão considerou que só perderia o mandato aquele parlamentar que praticou infidelidade após o dia 27 de março de 2007 (data em que o TSE julgou a consulta 1398 feita pelo PFL).

A decisão certamente foi inovadora, mas também trouxe alguns questionamentos. Por exemplo, será que essas regras deveriam ser aplicadas também aos detentores de cargos majoritários? O TSE entendeu que sim pois, embora o carisma do candidato tenha um grande peso nas eleições majoritárias, essa menor dependência não pode ser confundida com total independência.

Outra questão importante era qual procedimento deveria ser seguido para a perda dos cargos dos políticos infiéis. O TSE respondeu ao expedir a resolução nº 22.610, que disciplinou a perda do cargo eletivo por infidelidade e também previu justificativas para a desfiliação que não implicassem em perda do mandato eletivo.

Eis alguns pontos relevantes da referida resolução, baseados principalmente nas decisões do STF. Por exemplo, Pelo artigo 1º, § 2º, da Res. TSE no 22.610/2007, o direito de ação deverá ser exercido pelo partido no prazo de 30 dias contados da desfiliação. Vencido esse lapso, os demais colegitimados poderão ingressar com a ação nos 30 dias subsequentes, prazos estes decadenciais. O mesmo artigo diz que essa regra não se aplica se houver justa causa e assim enumera os casos: incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido,

mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação pessoal. Tais situações autorizariam a mudança de partido sem a perda do mandato.

Um ponto bem polêmico da resolução 22.610 do TSE está no seu artigo 2º, que preceitua que compete ao TSE apreciar os pedidos relativos a mandatos federais, cabendo aos TRE julgar os demais casos. O dispositivo é polêmico porque suprime totalmente a competência dos juízes eleitorais, inclusive em processos relativos a prefeitos e vereadores. Sobre os demais procedimentos da Resolução 22.610 do TSE, comenta Jaime Barreiro Neto:

Ainda segundo a Resolução nº. 22.610 do TSE, o requerente, expondo os fundamentos do pedido na inicial, deverá juntar prova documental da desfiliação, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas. O mandatário que se desfiliou e o eventual partido em que esteja inscrito serão citados para responder no prazo de 5 (cinco) dias, contados do ato da citação, sob pena de revelia. Na resposta, o requerido juntará prova documental, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Decorrido o prazo de resposta, o tribunal ouvirá, em 48 (quarenta e oito) horas, o representante do Ministério Público, quando não seja requerente, e, em seguida, julgará o pedido, em não havendo necessidade de dilação probatória. Havendo necessidade de provas, deferi-las-á o relator, designando o 5º (quinto) dia útil subsequente para, em única assentada, tomar depoimentos pessoais e inquirir testemunhas, as quais serão trazidas pela parte que as arrolou. Declarando encerrada a instrução, o relator intimará as partes e o representante do Ministério Público, para apresentarem, no prazo comum de 48 (quarenta e oito) horas, alegações finais por escrito. (BARREIROS, 2009, p. 316)

O relator pede a inclusão do processo na próxima pauta com antecedência mínima de 48h e os interessados podem fazer sustentação oral por 15 minutos durante a sessão. Sendo julgado procedente o pedido, o tribunal decreta a perda do cargo e comunica a casa legislativa respectiva para empossar suplente ou vice em até 10 dias.

A partir de então, foram muitos os processos recebidos pela Justiça eleitoral com pedidos de cassação de mandato por infidelidade partidária. Caso emblemático foi o do Vereador do Município de Buritis, em Rondônia, Lourival Pereira de Oliveira. Ele foi eleito pelo PSDB e depois mudou para o PV, tendo sido decretada a perda de seu mandato em 18 de dezembro de 2008, o primeiro caso no Brasil.

Dáí então se seguiram outros casos, porém não sem muita polêmica. O principal ponto de objeção era o artigo segundo da resolução 22.610, que tratava da competência para apreciar os casos de infidelidade partidária. O TRE da Bahia chegou até mesmo a considerar tal artigo inconstitucional por considerar que normas sobre competência devem ser estabelecidas em Lei complementar, conforme o artigo 121 da Constituição Federal. Apesar disso, tanto o TSE como o STF consideraram tal resolução constitucional.

É importante destacar que a interpretação que tem sido feita quanto à extensão do princípio da fidelidade partidária está equivocada. Isso porque a fidelidade partidária não está restrita aos casos de troca de partido, mas sim abrange toda forma de oposição às diretrizes legítimas que estes estabelecerem.

Apesar de tudo, mesmo com as duras críticas que vem sofrendo, o atual entendimento dos tribunais, ao julgar favoravelmente a perda do mandato por infidelidade partidária, tem sido muito importante para fortalecer a democracia e estabelecer os partidos políticos como instrumentos essenciais à construção de um regime político verdadeiramente democrático.

4.12 Legislação atual sobre o tema fidelidade partidária

Como já foi destacado anteriormente, a CF de 1988 delegou as partidos políticos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária, mas não elencou em seu artigo 55 tal princípio como causa de perda de mandato. Também já foi destacado o benefício que a fidelidade partidária traz à democracia e que tal princípio vem sendo interpretado e aplicado de maneira muito restrita.

O atual estatuto dos partidos políticos (Lei 9096/95), estabelece que:

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. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. LEI Nº 9.096/1995)

Assim, até então, nem a Carta Magna e nem lei infraconstitucional foram expressas em colocar a perda do mandato como punição para o parlamentar que cometesse infidelidade partidária. Com isso, tal princípio havia ficado restrito às relações entre partido e filiado, permitindo que os mandatários não só contrariassem as diretrizes de seus partidos com até mesmo os abandonassem, sem que isso implicassem em perda do seu mandato. Portanto, entendia-se que o mandato não pertencia ao partido (mandato partidário) e nem aos eleitores (mandato imperativo), mas sim ao parlamentar (mandato livre).

Porém, esse entendimento não mais permanece. Tudo começou com a já comentada resposta do TSE à consulta 1398, resultando na resolução 22.610, que decretou a punição de perda do mandato para o parlamentar que deixasse o partido pelo qual se elegeu. Posteriormente o TSE estendeu tal entendimento aos detentores de cargos majoritários também.

De qualquer forma, houve recente alteração na Lei 9096/95, para inserir o artigo 22-A, que trata justamente desse tema (incluído pela Lei 13.165/2015). O referido artigo diz que:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II – grave discriminação política pessoal; e

III – mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. LEI Nº 9.096/1995)

Com essa alteração, ficou derogada a Resolução 22.610/2007, que só permanece em vigor naquilo em que não houver incompatibilidade. Ressalte-se que foram especialmente revogadas as hipóteses de justa causa até então previstas no art. 1º, § 1º da referida resolução (I – incorporação ou fusão do partido; II – criação de novo partido; III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; IV – grave discriminação pessoal.)

Assim, atualmente, são dois os pressupostos para que ocorra a perda do cargo eletivo: desfiliação partidária e ausência de justa causa. Importante destacar que a desfiliação ocorre

quando o candidato deixa o partido pelo qual foi eleito, ainda que não mude para outro. Porém, se o candidato retorna ao partido de origem, dá-se o perdão tácito, não configurando assim motivo para perda do mandato. Também será considerado perdão tácito quando decorre muito tempo entre a conduta do político e o ato de desfiliação, pois isso daria a entender que o ato invocado não tornou sua permanência insuportável.

Além disso, o artigo 22-A da Lei 9096/95 elenca três situações que configuram justa causa: a) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; b) grave discriminação política pessoal; c) mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

a) Mudança substancial do programa partidário: Significa que houve um ato formal que substituiu o programa anterior por um novo, de forma a mudá-lo substancialmente. Nesse caso se permite a desfiliação do partido porque ninguém pode ser obrigado a permanecer em uma organização que mudou de rumo. Já o desvio reiterado do programa constitui situação concreta e objetiva na qual o partido desrespeita frequentemente seu próprio estatuto.

b) Grave discriminação política pessoal: Embora esta cláusula seja altamente subjetiva, dada a amplitude do verbete grave, o órgão judicial deve julgar esta situação com a maior objetividade possível, considerando as circunstâncias do caso concreto. Evidentemente, para ser grave, a discriminação deve envolver mais do que meras opiniões particulares, mas sim fatos sérios, moral e juridicamente reprováveis.

c) Mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente: Daqui se retiram 3 pressupostos para que seja válida a desfiliação - 1) logo após a desfiliação de um partido, deve haver a filiação a outro; 2) a mudança deve ocorrer nos 30 dias que antecedem o prazo exigido em lei para filiação de quem quer concorrer às eleições majoritárias ou proporcionais (atualmente, seis meses antes das eleições); 3) a mudança não pode ser feita no meio da respectiva legislatura.

Nos três casos acima citados, é o político que motiva a saída do partido, mas o que acontece quando é o partido que expulsa o político? Ele pode perder o cargo? O TSE tem entendido que a expulsão não é causa de perda de mandato, pois não se trata de desligamento voluntário. O político que for expulso do partido deve apenas ter sua filiação cancelada, conforme previsto no artigo 22, III da lei 9096/95.

Além do partido político de onde se desfilou o mandatário, também têm legitimidade para o pedido de perda do mandato por infidelidade o Ministério Público (tem a missão

constitucional de zelar pela democracia) e outra pessoa que tiver interesse jurídico, como é o caso do suplente. Exatamente nesse ponto surgiu nova polêmica: Quais suplentes detêm legitimidade ativa para ação de perda de mandato? O que acontece no caso das coligações?

O TSE vinha respondendo a esses dois questionamentos da seguinte maneira: a) apenas o primeiro suplente tem direito de ingressar com a demanda, pois o interesse jurídico aqui está restrito à busca pela investidura no mandato; b) deve-se considerar o primeiro suplente da lista do partido, e não da coligação, quando existir. Quanto a este segundo entendimento, o STF se posicionou de forma diferente, considerando que a vaga de suplente pertence à coligação. Recentemente, o TSE também mudou seu entendimento e agora considera que a vaga deve ser dada ao primeiro suplente da coligação, conforme esboçado no seguinte julgado:

“Mandado de segurança. Partido. Lista de suplentes da coligação. 1. No julgamento dos Mandados de Segurança nos 30.260 e 30.272, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o quociente partidário para o preenchimento de cargos vagos é definido em função da coligação, contemplando seus candidatos mais votados, independentemente dos partidos aos quais são filiados. Regra que deve ser mantida para a convocação dos suplentes, pois eles, como os eleitos, formam lista única de votações nominais que, em ordem decrescente, representa a vontade do eleitorado. 2. Em face desse entendimento, os parlamentares licenciados devem ser substituídos por suplentes das coligações partidárias, e não dos partidos políticos. Agravo regimental não provido” (TSE – AgR-RMS no 145948/GO – DJe, t. 204, 22- 10- 2012, p. 9).

Ponto de relevante polêmica é a questão da ampliação da legitimidade ativa. Muitos defendem que a ação de perda do mandato só poderia ser ajuizada pelo partido ao qual era filiado o mandatário cassado. Ora, se o mandato pertence ao partido, dizem eles, e o próprio partido não se achou prejudicado pelo ato de infidelidade, a ação de outrem seria considerada indevida intromissão na organização interna do partido. Além disso, alegam que também não caberia ao MP tal legitimidade, pois se trata de relação travada entre partido e filiado, longe portanto da esfera do interesse público.

No que diz respeito à legitimidade passiva, pertence diretamente ao mandatário que se desligou da agremiação e, se ele se filiar a outro partido, este deverá integrar a lide em litisconsórcio passivo necessário. Tal regra se aplica ao suplente? A princípio não, pois este tem mera expectativa de direito de ocupar a cadeira de titular em caso de vacância. Porém,

pode acontecer de este se desfiliar do partido e, pouco tempo depois, assumir o cargo de titular. Nesse caso, o suplente passa a ter legitimidade passiva e o prazo para o ajuizamento da ação será contado a partir de sua posse, e não da desfiliação, como é a regra do artigo 1º, § 2º, da Resolução 22.610/2007.

Quanto ao interesse jurídico, fica claro que o colegitimado o demonstre, a partir do interesse da ocupação do cargo vago, salvo se for o MP, pois este zela pela ordem pública. Porém, quando se trata de coligações, há algumas situações peculiares. Por exemplo, se o titular do mandato executivo se desfiliar do seu partido e seu vice pertencer a outra legenda, o partido de origem não terá interesse jurídico em postular a perda do cargo, mas o vice e seu partido o terão. Isso porque a perda do cargo pelo mandatário infiel não trará nenhum proveito para o partido do qual se desfilou, tratando-se assim de mera finalidade punitiva. O mesmo acontece no caso do mandato proporcional, na relação titular e suplente.

Sobre essas ações eleitorais, necessário destacar a necessidade de advogado (capacidade postulatória), até porque as ações correm todas em tribunais. Além disso, incabível a antecipação de tutela, dada a celeridade que já é própria desse tipo de ação, mas é cabível a tutela de evidência, desde que demonstrado o perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, conforme o art. 311 do CPC.

Também será admitido o julgamento antecipado do mérito, desde que não sejam necessário a produção de provas, sob pena de cerceamento de defesa. Aliás, sobre as provas, podem ser usadas todas as admitidas em direito, desde que sejam lícitas, com testemunhas até o número de 3.

No que diz respeito à decisão, o tribunal eleitoral apenas decreta a perda do cargo e comunica a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que emposses suplente ou vice em até 10 dias. Havendo controvérsia sobre esse ponto, já está pacificado na doutrina que a competência será da justiça comum Estadual. Já foi dito que essa decisão teria natureza meramente declaratória, pois a perda do mandato teria ocorrido o momento da desfiliação. Não merece prosperar tal entendimento, pois se o mandatário apresentar justa causa, continuará a exercer seu mandato. Na verdade, essa decisão tem natureza desconstitutiva, porque rompe o vínculo que o político tinha com o Estado através do mandato.

O art. 11 da resolução 22.610/07, prescrevia a irrecorribilidade do ato que decretasse a perda de cargo eletivo por infidelidade partidária. Porém, surgiram críticas de afronta ao duplo grau de jurisdição. Por isso, tal dispositivo foi alterado pela resolução 22.733/08, e passou a ter a seguinte redação: “São irrecorribéis as decisões interlocutórias do Relator, as

quais poderão ser revistas no julgamento final, de cujo acórdão cabe o recurso previsto no art. 121, § 4º, da Constituição da República."

Cabe destacar que as decisões interlocutórias do relator podem ser revistas pelo órgão colegiado, porém, caso essa decisão cause lesão grave ou de difícil reparação e sendo violado direito líquido e certo, cabe mandado de segurança ante a falta de recurso próprio. Já das decisões finais dos tribunais regionais, pode caber recurso especial eleitoral ou recurso ordinário com efeito suspensivo, a depender do caso.

O artigo 12 da Resolução no 22.610/2007 estabelece que os processos de perda de mandato terão tramitação preferencial sobre os demais, nem mesmo excepcionando-se os processos criminais em que o réu está preso. O mesmo artigo também determina que o processo se encerre em até 60 dias, visando à celeridade processual e a garantia do provimento jurisdicional do direito reclamado pelo autor.

Por fim, há de se ressaltar a existência da ação declaratória de fato de existência de justa causa. A legitimidade ativa pertence ao mandatário que se desfilou do partido e, se for o caso, do novo partido a que este tiver se filiado. De qualquer forma, a nova legenda do mandatário pode integrar o feito como assistente, dado seu interesse processual, seguindo rito próprio estabelecido na resolução 22.610/07.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa tornou possível extrair algumas conclusões interessantes. Por exemplo, vimos que, apesar das imperfeições que permeiam o sistema, a democracia ainda é o regime mais justo e igualitário, pois é o que melhor obedece aos princípios da supremacia popular, preservação da liberdade e a igualdade de direitos.

Vimos também a importância do fortalecimento dos partidos políticos, eis que estes são instrumentos indispensáveis para se fazer ouvir a "voz do povo", para que este expresse suas ideologias e possa participar do debate de ideias que fortaleça a cidadania e o pluralismo político. Pela teoria orgânica, os partidos deixam de ser meros instrumentos eleitorais, para se consolidar como centros formadores de consciência.

Outro ponto interessante foi ver que a cidadania e o pluralismo político são fundamentos jurídicos indispensáveis para um Estado democrático de direito. O Estado brasileiro é adepto da democracia participativa, em que é permitido que o povo participe diretamente das questões importantes do Estado, por isso a verdadeira democracia só se legitima quando permite o exercício da cidadania pelo povo e respeita o pluralismo político.

A titularidade do mandato deve pertencer ao partido e, por extensão, ao povo, pois quando o eleitor vota em um candidato, na verdade não está votando só nele, está também votando ao partido ao qual está filiado aquele candidato, aderindo assim à ideologia política daquele partido.

Vimos a importância da fidelidade partidária para o fortalecimento da democracia, pois sem esta a vontade popular é facilmente distorcida nos bastidores políticos, através de trocas de favores, o que acaba por enfraquecer os partidos, o pluralismo político e o direito de sufrágio. Aliás, ao se filiar a um partido, o sujeito passa a às suas diretrizes e, caso deixe o partido ou não obedeça às decisões democráticas do mesmo, deveria perder o mandato para o seu suplente, pois o mandato pertence ao partido, e não ao mandatário. Evidentemente, há situações que ensejam justa causa para o mandatário, como no caso em que o próprio partido não cumpre seu estatuto e tenta obrigar o parlamentar a ir contra os seus princípios.

Também foi destacada a importância de termos partidos políticos ideologicamente fortes, com programas e ideais consistentes, a fim de se ter uma melhor identificação dos eleitores com estas agremiações e se possa assim materializar o pluralismo político e a democracia de partidos.

Outro ponto relevante foi a importância de se desenvolver uma democracia intrapartidária, para que os partidos não fiquem nas mãos de umas poucas lideranças que usam a fidelidade partidária como forma de atender a seus próprios interesses, uma arma para escravização dos filiados que faz com que estes sejam apenas marionetes nas mãos das oligarquias partidárias. Ressaltou-se ainda que a implementação do princípio da fidelidade partidária é de sua importância ainda que os nossos partidos sejam fracos, pois se não for dado esse primeiro passo, continuaremos na mesma.

O uso da ponderação de interesses é essencial para resolver conflitos entre princípios, como no caso da aplicação da fidelidade partidária e a liberdade de consciência. Ficou fixado o entendimento que, se a determinação imposta estiver prevista no estatuto do partido, deverá ser obedecida, pois o filiado dela já teria conhecimento no momento em que se filiou à agremiação. Se não estiver prevista, porém, este poderá se escusar alegando sua liberdade de consciência.

Finalmente, sobre o art. 17 § 1º da CF 1988, entendemos a importância de lhe ser dada efetividade quanto à possibilidade da perda de mandato do mandatário infiel, eis que este dispositivo tem, nos termos da classificação de José Afonso da Silva, eficácia limitada, cabendo à lei dar-lhe forças para exarar efeitos, ainda que esta se trate das normas estatutárias dos partidos, com o fim de efetivar o pluralismo partidário em nossa democracia. Nesse sentido, têm sido elogiáveis as recentes decisões do STF e do TSE, a exemplo da resolução 22.610 que, apesar das críticas, muito tem feito pelo fortalecimento da fidelidade partidária e da democracia em nosso país, além das recentes modificações legais que têm dado maior efetividade ao referido princípio, como a inserção, em 2015, do art. 22-A da Lei 9096/95. É desse modo, com leis, decisões e estatutos coesos, que teremos partidos mais fortes e, com partidos fortes, teremos a "voz do povo" sendo ouvida e consolidando a democracia representativa em nosso país.

REFERÊNCIAS

- Ana Paula Corti. **Estado Novo (1937-1945): A ditadura de Getúlio Vargas**. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/estado-novo-1937-1945-a-ditadura-de-getulio-vargas.htm>>. Acesso em: 22/12/2016
- BARREIROS NETO, Jaime. **Fidelidade Partidária**. 1 Ed. Local: Podivm, 2009
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1988
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política, A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. 1. ed.; tradução: Daniela Baccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campos, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo – SP: Malheiros, 2003
- BRASIL. Código Eleitoral - Lei nº 4.737. Presidência da República. Brasília - DF: Casa Civil, 1965.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. Brasília - DF. 1995.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 2002
- CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 2000
- DAHL, Robert. Tradução: Beatriz Sidou. **Sobre a Democracia**. Brasília – DF: UNB, 2001.
- Estatuto do PDT**. (Aprovados pela Convenção Nacional realizada em Brasília, nos dias 27 de Agosto de 1999). Disponível em: <[http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Brasil/Partidos%20Pol%C3%ADticos/PDT/Estatuto%20do%20PDT%20\(1999\).pdf](http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Brasil/Partidos%20Pol%C3%ADticos/PDT/Estatuto%20do%20PDT%20(1999).pdf)>. Acesso em: 24 de janeiro de 2017
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges, 3. ed. p. 417, São Paulo – SP: Martins Fontes, 1998.
- KELSEN, Hans. Tradução: Luís Carlos Borges. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3. ed. São Paulo - SP: Martins Fontes, 1998

LIMA, Eduardo Martins de. **Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada (1945-1964 e 1985-1998)**. São Paulo – SP: Annablume. Belo Horizonte – MG: FUMEC, 2004.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26ª ed. São Paulo - SP: Saraiva, 2003

MELO, Carlos Ranulfo, **Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000200001>. Acesso em: 22/12/2016

MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro – RJ: Lumen Juris, 2004

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Tradução Arthur Chaudon. Brasília – DF: UNB, 1982.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá, **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros**. Belo Horizonte – MG: Editora UFMG, 1999.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

NUNES, Rizzato, **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, Charles Soares de. **A representação política ao longo da história**. Brasília – DF: Gráfica Positiva, 2000.

Política dos Governadores - o que foi, resumo, República Velha, história. Disponível em: <http://www.historiadobrasil.net/brasil_republicano/politica_governadores.htm> Acesso em 21 de dezembro de 2016

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

Revolução Constitucionalista de 1932. Disponível em: <http://www.suapesquisa.com/historiadobrasil/revolucao_constitucionalista.htm>. Acesso em: 21/12/2016

Revolução de 1930 - resumo, causas, o que foi. Disponível em: <http://www.historiadobrasil.net/brasil_republicano/revolucao_1930.htm>, Acesso em 21/12/2016

SILVA, José Afonso da, **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. p. 395, São Paulo - SP: Malheiros, 1998

SOARES, Orlando. **Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 26, n. 103. jul./set. 1989.

TELLES JUNIOR, Goffredo. *O Povo e o poder: o Conselho de Planejamento Nacional*. São Paulo: Malheiros, 2003.

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Pereira, Alex de Jesus Leite.

FIDELIDADE PARTIDÁRIA : A importância do instituto para o fortalecimento da democracia e para a busca da justiça social / Alex de Jesus Leite Pereira. - 2016.

90 f.

Orientador(a): Felipe Costa Camarão.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís - MA, 2016.

1. Democracia. 2. Fidelidade partidária. 3. Justiça.
I. Camarão, Felipe Costa. II. Título.