



FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Lúcio Reiner

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política
História, Relações Internacionais

ESTUDO

JUNHO/2001



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

I - INTRODUÇÃO	3
II - A TEORIA DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA	4
III - ESPECIFICIDADE DO CASO BRASILEIRO	7
IV - FIDELIDADE PARTIDÁRIA EM OUTROS PAÍSES	10
V - CONCLUSÃO	12

© 2001 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Lúcio Reiner

I - INTRODUÇÃO

O conceito de fidelidade partidária relaciona-se diretamente com a democracia. Com isto, discorrer sobre fidelidade partidária implica abordar as características dos partidos políticos e, em lógica consequência, a inserção destes no contexto político de uma determinada sociedade. Partindo-se do pressuposto que os partidos são elemento de fulcral importância em um regime democrático - tanto para sua consolidação como para sua extensão - o estudo da fidelidade partidária assume importância relevante. Tal fato já foi repetidamente detectado pela classe política, como atestam os diversos projetos de lei, de código e até emendas constitucionais que tratam do assunto e se encontram em tramitação no Congresso Nacional. Tais iniciativas demonstram haver uma insatisfação com o regime de fidelidade partidária que ora vige no país. Insatisfação essa proveniente não apenas da vivência dos parlamentares como dos próprios eleitores, apoiados pelos meios de comunicação, que repudiam a lei atual. Portanto, mudanças na atual legislação parecem ser desejáveis e necessárias para que a democracia brasileira prospere. Justificada a relevância da matéria em tela, abordar-se-á seu estudo pelos conceitos teóricos fundamentais, passando-se ao estudo do problema no Brasil e, depois, comparando-se situação em várias nações democráticas.

II - A TEORIA DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

O direito eleitoral e partidário experimentou robusto desenvolvimento nos anos seguintes à Primeira Guerra Mundial. Houve tentativa de estabilizar internamente os Estados em um contexto democrático para, em consequência, estabilizar também as relações entre eles. Acredita-se que democracias não entrariam em conflito. Evoluem, então, os conceitos de justiça eleitoral, sistema proporcional de votação e, claro está, de partido político.

O partido político, progressivamente, passa a ajustar-se às leis constitucional e ordinária. Do ponto de vista interno, o partido vai organizar-se, adequar-se o seu funcionamento, proceder à elaboração de seus programas e proposta para a sociedade, ocupar seu lugar no terreno político, enfim, definir seus fins e meios e integrar-se na coletividade. Externamente, passará a se harmonizar com as outras instituições do Estado. Por exemplo, assuntos que poderiam ser resolvidas no foro interno, como a fidelidade partidária, passam a ser objeto de lei. O afã normativo do estado abrange praticamente todas as áreas relativas às agremiações partidárias, deixando pouca ou nenhuma liberdade para os afiliados. Sugere, inclusive, uma justiça especial, a justiça eleitoral, que paulatinamente irá abranger não apenas o período eleitoral que a originou, mas regulamentar e disciplinar toda a vida dos partidos.

O Estado moderno tornou-se um Estado intervencionista, modelo hoje contestado internacionalmente. Todavia, se alguns aspectos da intervenção do Estado estão sendo revistos, como na área economia, tal fenômeno não ocorre - ou pelo menos não com tamanha intensidade - na área política. Esta permanece sob o rígido controle estatal, que obra por meio das leis e da justiça eleitoral. É nesse contexto que se deve considerar o instituto da fidelidade partidária na atualidade. Ou seja, como instrumento que pode ser utilizado para garantir a supremacia ou, conforme alguns autores, a “ditadura” da maioria sobre as minorias, ou da situação sobre a oposição. Portanto, merece especial atenção, pois está estreitamente vinculado ao grau de democracia existente em determinada sociedade. Em

todo caso instituto da fidelidade partidária repousa sobre a figura do partido político e cabem, a seguir, algumas considerações sobre o papel dos partidos políticos em um estado de direito.

A evolução das agremiações partidárias conheceu diversas fases desde o advento dos primeiros regimes democráticos da era moderna, a saber a República dos Estados Unidos da América, em 1776 e a República francesa de 1791, saber:

1. no início do demoliberalismo foram condenadas tanto por George Washinton em seu “*Farewell Adress*” (Discurso de Despedida), pois estimava ele que o fracionamento dos partidos poria em risco a unidade da República, como por J. J. Rousseau que temia que os partidos fragmentassem a “*Volontè gènèrale*” (vontade geral) ficando o povo impossibilitado de manifestar sua opinião de forma efetiva.

2. mesmo condenados, partidos políticos foram sendo constituídos de forma espontânea, à margem da lei, que não acolhia tais agremiações.

3. lenta e paulatinamente, como é característico da ordem jurídica - sempre a reboque do dinamismo da sociedade - os partidos políticos começaram a ser aceitos e agasalhados pela lei e, por fim.

4. a ascensão dos partidos a entidades constitucionais, com atribuições mais ou menos amplas.

No último estágio teríamos o que os teóricos do Direito chamaram do “Estado de Partidos” (*Parteienstaat* dos alemães ou *partitocrazia* dos italianos). Nosso entendimento é que esse pode assumir a forma de Estado de Partidos parcial ou de Estado de Partidos total. A realização culminante da última opção encontra-se nos Estados totalitários, nos quais seria mais acertado usar o singular “Estado de Partido”, pois neles é o Partido único ou única coligação partidária que impera como a mola mestra da sociedade e de sua organização política. O risco de um Estado de Partidos é degenerar conforme alertou Marcel Waline: “Tudo se passa, com efeito, como se cada Partido constituísse uma potência, e a vida política do *Partetenstaat* se tornasse comparável às relações de potência a potência. Equivale a dizer que cada Partido constitui um Estado dentro do Estado.”

O debate aprofunda-se quando se confrontam dois elementos cruciais: o Partido e o Indivíduo. O poder do partido, se levado ao extremo, degenera no totalitarismo, por outro lado, o livre arbítrio do eleito, se carente de fronteiras, conduz à anarquia. Trata-se, pois, de conciliar a vontade do eleitorado com a expressão organizada da política - os Partidos - e com o respeito do direito de escolha dos eleitos.

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

Assim, deve-se partir da premissa da necessidade da existência dos Partidos políticos em uma democracia para se tratar de fidelidade. Hoje, a doutrina e a prática parecem aceitar os Partidos como parte integrante do regime democrático, não cabendo, portanto, no escopo deste trabalho debater o assunto.

Os Partidos políticos sendo peça importante no funcionamento da democracia implica que devam possuir estabilidade, atribuições e condições de funcionamento regulamentadas e conhecidas. Ou seja, a peça fundamental do processo democrático - o eleitor - deve ter acesso aos Partidos e conhecer, pelo menos, os rudimentos de funcionamento da democracia. Poderá, destarte, ter consciência de em quem e para quê está votando, identificando-se com o sistema político e passando a defendê-lo. De fato, nada mais nocivo para a democracia que a ignorância do cidadão, pois este torna-se presa fácil de demagogos, aventureiros e outros “salvadores da pátria”, podendo chegar a apoiar a instauração de um regime autoritário.

O componente mais vilipendiado dos três poderes de uma democracia, o Legislativo, deve ocupar-se de informar o eleitor para que se identifique com ele e passe a defendê-lo. A fidelidade partidária integra esse processo de restauração da imagem do Legislativo.

Deve-se ponderar elementos conflitantes: por um lado, a autonomia da vontade pessoal do detentor do mandato eletivo, por outro, a vontade dos membros de seu Partido.

Trata-se, de certo modo, de um conflito artificial, el verdade, o parlamentar não se elegeu por seus únicos méritos, contou, em maior ou menor grau, com o apoio da legenda. Portanto, é tarefa árdua e inclusive supérflua quem é mais importante: o parlamentar ou a legenda. O certo é que dificilmente existiram um sem a outra, mesmo com a eventual ocorrência de candidatos independentes ou sem Partido, a norma é de candidatos filiados.

Quanto ao eleitor, é discutível a tese de o parlamentar ter uma procuração dos votantes. Em primeiro lugar porque o eleito não é um procurador no sentido jurídico do termo - como bem analisou G. Sartori -, nem tal seria possível. pois, como representar milhares de votantes em temas polêmicos? Certamente os eleitores de um dado parlamentar divergiram profundamente em relação a múltiplos temas, como, por exemplo, o aborto, demarcação de terras indígenas, aposentadorias por tempo de serviço e muitos outros. Vê-se que o mandado dos eleitores de fato inexistente, pois votam em um candidato que represente, no Congresso, uma determinada opção global para a sociedade, ou uma ideologia, ou certos valores, ou apenas por empatia pessoal. Seria utópico que o eleito se comportasse da exata forma como os eleitores o fariam se estivessem no seu lugar, menos ainda por não saber, com precisão, quem de fato votou nele. Depois, porque os eleitores nem sempre votam em um determinado candidato, mas na legenda. Confiam, portanto, em que o Partido corresponderá aos seus anseios e que seus eleitos seguirão o programa genérico e defenderão as grandes linhas nele contidas. Dessa forma, não é possível ao parlamentar arrogar-se a propriedade do mandato, assim como tampouco o pode fazer a legenda.

Deve procurar-se coadunar as vontades do parlamentar e do partido, dentro dos princípios gerais que norteiam o programa partidário que foi sufragado pelo eleitor. Cada democracia encontrou - ou está procurando - formas de aprimorar o funcionamento do regime de forma a respeitar, ao máximo, a opinião de todas as partes envolvidas. Inexistente fórmula universal pois cada país apresenta características históricas e sociais diferentes que devem ser levadas em consideração. É por motivo que agora abordaremos o problema específico do Brasil, comprando-o, a seguir, com as fórmulas vigentes em outros países.

III - ESPECIFICIDADE DO CASO BRASILEIRO

Do ponto de vista da estrutura político-partidária, o Brasil é caso único no mundo. No país existem concomitantemente fatores que, em outras nações, seriam considerados excludentes ou conflitantes. Assim, temos regime presidencialista; legislativo bicameral com prerrogativas exclusivas; sistema eleitoral diferenciado em função dos cargos e vagas disputados e estrutura partidária com escassa densidade e graus extremamente baixos de fidelidade e disciplina partidária.

Os sistemas eleitorais são quase sempre instituídos e alterados tanto para proteger e favorecer alguns interesses quanto para realizar um conjunto “ideal” de leis eleitorais. Apesar das freqüentes críticas à fraqueza dos partidos políticos, a maioria da classe política brasileira optou sempre por um sistema que tende a enfraquecer os partidos. Desta forma, tencionaram proteger o caráter elitista do sistema político no qual estão inseridos.

Como vários outros países latino-americanos, o Brasil tem uma mescla de fórmulas de representação incomum nas democracias industriais avançadas. Alguns cargos (presidente e vice-presidente da República; governadores e prefeitos de cidades com mais de 200.000 habitantes) são preenchidos em eleições majoritárias com um segundo turno entre os dois candidatos mais votados, caso nenhum dos candidatos obtenha mais de 50% dos votos no primeiro turno. Algumas cadeiras (senadores, prefeitos de cidades com até 200.000 eleitores) são preenchidas em eleições majoritárias simples (quem obtiver a maioria relativa no primeiro turno se elege); e outras, ainda, (Deputados federais, deputados estaduais e vereadores) são preenchidas em eleições proporcionais. Destarte, todos os três formatos básicos de

representação cumprem um papel importante no sistema.

Todavia, o número de deputados federais, em particular, não é proporcional à população, pois há um mínimo de 8 e um máximo de 70 deputados por Estado. Isto significa que as eleições supostamente proporcionais são marcadas por grandes desproporcionalidades: o número de eleitores por deputado é mais de vinte vezes maior em São Paulo de que no Acre. Como é característico do sistema proporcional, as cadeiras são distribuídas em primeiro lugar de acordo com o número total de votos que um partido recebe. O método para determinar a proporcionalidade é o das maiores sobras que garante melhor proporcionalidade que outros. Não há patamar mínimo exceto o quociente eleitoral (número de votos dividido pelo número de cadeiras); os partidos que não atingem esse quociente não são elegíveis para a distribuição de sobras. Em São Paulo, um partido só precisaria conseguir 1/70 dos votos (a,43%) para ter direito a representação.

Existem vários incentivos ao individualismo no sistema eleitoral brasileiro, além dos já descritos acima. O sistema de lista aberta, por exemplo, só encontrado no Brasil e na Finlândia, é um deles. Trata-se um sistema simples: o eleitor vota apenas em um deputado e seu voto não pode ser transferido a outros. As cadeiras são distribuídas, em primeiro lugar, aos partidos de acordo com o número de votos obtidos pelo conjunto de seus candidatos e, depois, em cada partido, de acordo com o número de votos de cada candidato. Ainda que o número de representantes seja determinado pelos votos partidários, a eleição ou não de um candidato depende de sua capacidade de angariar votos individuais. Tal sistema incentiva fortemente o indivíduo nas campanhas, especialmente porque o prestígio e o poder de um candidato são robustamente fortalecidos por um total de votos massivo. Deve-se notar que os candidatos podem não conseguir se eleger ainda que somem mais votos do que um candidato bem-sucedido de outra legenda mais votada.

Essa combinação de representação proporcional e sistema de lista aberta talvez possa ser a medida mais importante para garantir aos políticos tanta autonomia em relação a seus partidos, outros aspectos do sistema eleitoral também contribuem, como a seguir mencionamos.

1) Características altamente incomum do sistema eleitoral brasileiro é o candidato nato, regra pela qual deputados federais e estaduais e vereadores têm automaticamente o direito de figurar na cédula para o mesmo cargo nas eleições seguintes. Isso significa que um político pode contrariar as diretrizes partidárias e ainda ter um lugar garantido na cédula, pode, também, mudar de partido e garantir o direito a concorrer na chapa desse partido.

2) a legislação eleitoral autoriza cada partido a apresentar número elevado de candidatos a cargos proporcionais. Para deputado federal, por exemplo, pode ser apresentado 1,5 vezes o número de cadeiras, e em caso de coligação com três partidos, o triplo desse total. Conseqüentemente, uma coligação de três partidos no estado de São Paulo poderia apresentar 315 candidatos a deputado federal. O fato mais importante é que esse número incomumente alto de candidatos reduz o controle partidário sobre os eleitos e aumenta a importância dos esforços individuais na campanha. Na maioria dos países, os partidos apresentam um candidato por cadeira, o que lhe dá um controle um pouco maior sobre os eleitos.

3) O atual sistema eleitoral não contém nenhuma medida que proíba os representantes eleitos de mudar de partido. Em muitos sistemas de representação proporcional, os representantes devem seu mandato ao partido e espera-se ou obriga-se a que eles renunciem se quiserem mudar de partido. No Brasil, os políticos percebem os partidos como veículos para se elegerem, mas geralmente não têm com eles vínculos profundos. Exemplo disso é a frequência elevadíssima com que os políticos mudam de partido. Em apenas três anos (1991-1993) registraram-se, na Câmara dos

Deputados 236 mudanças de partido por parte de 170 deputados (33,8% do total); alguns chegaram a mudar de legenda até 7 vezes, sendo 3 em uma única semana! A propensão a mudar de partido é ainda mais notável por causa da alta taxa de rotatividade no Congresso, em média cerca de 60% dos deputados são substituídos a cada legislatura, pese a candidatura nata. Essa mudança freqüente de partidos solapa a noção de representação que é a base da democracia liberal. Os políticos são escolhidos para representar as pessoas por meio da instituição mediadora dos partidos políticos. Num contexto em que a desmoralização dos partidos políticos. Num contexto em que a desmoralização dos partidos e dos políticos é um problema sério, não há razão para autorizar os parlamentares a mudar de partido; as práticas correntes contribuem para denegrir, cada vez mais, a imagem dos partidos e dos políticos.

4) Outro indicador do frouxo relacionamento entre políticos e partidos no Brasil é a completa ausência de mecanismos que vinculem os políticos a alguns compromissos programáticos e organizacionais mínimos. Na Inglaterra e na Irlanda, por exemplo, os políticos que votam contra a liderança partidária devem renunciar ao mandato. Os mecanismos que obrigam os parlamentares a seguirem a liderança partidária em votações-chave têm um forte impacto sobre a coesão organizacional.

5) As normas de funcionamento do Congresso estimulam a formação de novos partidos. Um partido com apenas um representante consegue virtualmente todos os privilégios congressuais concedidos aos partidos maiores, sugerindo a anedótica figura do “líder de si próprio”. Essa oportunidade aumenta a gama de possibilidades para os políticos e torna mais difícil para os partidos obter compromissos mínimos. Paralelamente, a legislação eleitoral aloca uso do horário eleitoral gratuito beneficiando, proporcionalmente, os partidos pequenos.

6) A maioria dos sistemas de representação proporcional estabelecer uma percentagem mínima de votação nacional para a câmara baixa, que os partidos devem obter para ter direito a qualquer representação no parlamento (na Alemanha, por exemplo, o mínimo é de 5%). No Brasil, tal mínimo não existe, fato que acarreta a representação de grande número de partidos, especialmente para um sistema presidencialista. A ausência de tal barreira facilita o processo de mudanças freqüentes de partido porque minimiza os riscos de formação de partidos personalistas através da reunião de pequenos grupos dissidentes.

As regras formais são importantes pois determinam as ações e a lógica dos políticos, tanto nas interações intrapartidárias quanto nas interpartidárias. Assim, no Brasil, a legislação concorre para exacerbar práticas individuais. Com efeito, nenhuma democracia do mundo ocidental confere tanta autonomia aos políticos em relação aos seus partidos quanto o Brasil. Essa autonomia começa pelas campanhas eleitorais, que são conduzidas de maneira altamente individualista. Há freqüentemente solidariedade intrapartidária entre pessoas que concorrem a cargos diferentes, mas prevalece uma acirrada competição entre as pessoas que concorrem a cargos proporcionais. Os candidatos podem normalmente fazer incursões eleitorais contra seus próprios colegas de partido com maior facilidade do que contra candidatos de outros partidos. A própria classe política brasileira já detectou esse problema. Osvaldo Trigueiro declarou em 1954; “cada candidato deve cuidar acima de tudo de si (...) Os partidos, mais do que se confrontarem, sofrem as lutas intestinas de seus candidatos, que tratavam uma guerra uns contra os outros”.

Na atualidade, a legislação eleitoral estimula a autonomia dos representantes eleitos em relação aos partidos. Os parlamentares podem agir independentemente de programas com quase nenhuma chance de sofrer sanções. Consideram que não devem seus mandatos ao partido, mas sim à sua iniciativa. Os partidos, muitas vezes, toleram violações, flagrantes dos programas partidários e dos compromissos organizacionais quando um político consegue uma grande soma de votos. O relacionamento entre políticos minou seriamente a possibilidade de construir partidos mais programáticos, e contribuiu, também, para o desprestígio público e a imitada identificação dos eleitores

com os partidos, com a exceção dos partidos de esquerda.

Destarte, observamos que a legislação eleitoral é elemento de capital importância para o estudo da fidelidade partidária. De fato, o sistema eleitoral determina série de comportamentos individuais dos políticos e, portador, para se instituir a fidelidade de representação, a proporcionalidade, a estrutura e funcionamento dos partidos políticos a estrutura a funcionamento do Congresso Nacional.

Desse conjunto de reformas, indispensáveis para o funcionamento eficiente do Poder Legislativo, surgirá um poder político com imagem positiva perante a opinião pública. Para consolidar a democracia no Brasil torna-se imperativo reformar o *modus operandi* da classe política. É vão esperar identificação do eleitor com os parlamentares se estes são percebidos como pouco consistentes, contraditórios, inconstantes e pouco solidários, levados que são a esses comportamentos, em parte, pela legislação vigente.

Importa, outrossim, angariar a identificação do eleitor com o Poder Legislativo, caso contrário, a população tenderá a confiar na promessa miríficas do Executivo, dando lugar à demagogia e ao surgimento de “salvadores da pátria”, sendo o Peru um bom exemplo. O Poder Judiciário, distante do eleitorado - que não participa de sua composição - pelo seu hermetismo e morosidade, não pode esperar identificação popular. O único poder que pode, popularmente, contrapor-se ao Executivo é o Legislativo. Caso ele se encontre desprestigiado, o equilíbrio do poder, base da democracia conforme já a definiu Montesquieu no séc. XVIII, é prejudicado. Pior ainda, o resultado desse desequilíbrio é uma ameaça direta ao sistema democrático e, em última instância, à própria população que é quem pagará o preço mais lato em caso de ruptura institucional. No arbítrio são sempre os mais fracos, ou seja, a maioria, que sofrem as piores conseqüências dos desmandos dos governantes de plantão.

Cumprido, portanto, à classe política assumir suas responsabilidades e, mesmo que aparentemente algum que outro parlamentar possa sentir-se ameaçado pelas amplas reformas que se impõem, deve-se levar em consideração os interesses mais altos da nação, do povo que representam, e da própria sobrevivência política. De todo modo, visto que mais da metade dos Deputados federais, historicamente não se reelege - pese à candidatura nata - a obsessão com as próximas eleições não deveria ser motivo de angústia. Por outro lado, caso Parlamento demonstre vontade de reformas em acordo com as aspirações da opinião pública e as implemente, é muito provável que o índice de reeleição seja expressivamente mais elevado, como ocorre, aliás, nas democracias ocidentais avançadas e também em países vizinhos como Argentina e Uruguai.

A seguir, teceremos rápidas considerações comparativas da situação brasileira com algumas democracias ocidentais relevantes.

IV - FIDELIDADE PARTIDÁRIA EM OUTROS PAÍSES

Pretende-se, aqui, rápida e sucinta descrição do

fenômeno da fidelidade partidária em algumas relevantes democracias ocidentais para melhor ilustrar as peculiaridades do caso brasileiro e contribuir para sua reforma. Foram selecionados os Estados Unidos da América, a Alemanha e a França.

O caso norte-americano é de grande interesse para o Brasil, pois trata-se de país com certas similitudes institucionais e físicas. De fato, é não de características continentais, ex-colônia, situada no hemisfério ocidental. Também, possui regime presidencialista mas com fortes prerrogativas do Legislativo e organiza-se como estado federativo com consistente autonomia dos Estados. É regime consolidado há mais de 200 anos, o sistema democrático nunca tendo sofrido solução de continuidade.

Nos Estados Unidos, à diferença do Brasil o voto não é obrigatório, o que se traduz em robustos índices de abstenção, sobretudo para as eleições federais, os poderes locais gozando de maior comprometimento dos eleitores. De há muito o poder político está dividido entre dois partidos, o democrata e o republicano, com grande importância das bancadas regionais (os democratas do Sul tendem a votar, em certas matérias sobre organização social junto com os republicanos; a bancada destes por vezes, vota junto com os democratas em temas econômicos, como o recente tratado do NAFTA impede, contudo, que os políticos praticamente não mudem de partido no decorrer de sua vida política. As únicas exceções têm sido dissidentes democratas e republicanos que tem concorrido por efêmeros ou reduzidos partidos independentes, mas não se encontraram registros de mudanças entre os dois grandes partidos de forma sistemática ou consistente. A fidelidade partidária é assim implícita e muito forte devido à longa tradição dos dois partidos majoritários e o político que mudasse de partido seria considerado como pouco confiável. Conseqüência disto é altíssima taxa de reeleição dos políticos norte-americanos (entre 60% e 80%) que deve ser cotejada com a consistente rejeição do eleitorado brasileiro (40% em média). Assim, para o caso norte-americano, pode-se afirmar que a consolidação dos partidos políticos e a identificação dos eleitores com estes provocaram a fidelidade partidária *de facto* que é “recompensada” por altas taxas de reeleição.

O caso alemão difere do anterior. Trata-se de república Federal mas com sistema parlamentar de governo, ademais, é democracia recente surgida do trauma da II Guerra Mundial. A Lei dos Partidos Políticos da República Federal da Alemanha especifica o conceito de partido político, sua organização, apresentação de candidatos, financiamento e prestação de contas. Remete explicitamente a fidelidade partidária ao Estatuto dos partidos políticos. A prática, observa-se um profundo comprometimento dos políticos com sua agremiação. Na Alemanha, dois grandes partidos (o social-democracia e a democracia cristã) têm governado alternadamente mediante coalizões com partidos menores como o liberal ou os verdes. Os políticos das duas principais legendas não trocam de partido pois as opções políticas que representam são pouco compatíveis e, em conseqüência, torna-se difícil explicar ao eleitor a reviravolta ocorrida. O sistema eleitoral institui o voto distrital misto que possibilita maior contrato do parlamentar com as suas bases e permite, também, representação dos candidatos com projeção nacional, ademais, restringe a representação parlamentar de partidos pequenos (Mínimo de 5% dos votos nacionais para se representado) facilitando as coligações que garantem estabilidade ao governo. Tal sistema encontra-se hoje em discussão no Brasil, acreditando-se que sua adoção seria passo importante na recuperação da imagem do Poder Legislativo que em apenas oito anos encontra-se seriamente desacreditado perante a população. Na Alemanha, portanto, partidos sólidos e sistema eleitoral favorecem a estabilidade e travam a infidelidade partidária.

Na França, deparamo-nos com um sistema parlamentarista híbrido, pois o Presidente da República, eleito em eleições majoritárias diretas em até dois turnos para um longo mandato (7 anos contra 4 dos deputados), possui atribuições importantes como a condução da política externa. A lei francesa tampouco estipula fidelidade partidária, deixando-a a cargo dos partidos políticos. São estes de existência mais tumultuada de que nos países até agora abordados, refletindo os conflitos da política francesa. O atual regime francês data de 1958 (V República) e os partidos conservadores têm mudado diversas vezes de nomenclatura, com a conseqüente mudança de membros. Todavia esta mudança está restrita ao âmbito da direita, na esquerda, observam-se algumas dissidências mal-sucedidas do Partido Socialista e do partido Comunista, este praticamente varrido eleitoralmente após o fim do regime soviético. Na direita, temos os tradicionalistas católicos hoje reagrupados com os liberais da União pela Democracia Francesa (UDF) e os conservadores e defensores de um estado forte, herdados do Gen. de Gaulle, sob a sigla da União pela República (RPR). Estes agrupamentos atuais têm-se mantido estáveis desde o final dos anos 70. Os políticos franceses não mudam de legenda a não ser em caso de fusão, incorporação ou criação de novo partido e não há registros de mudanças de espectro político, ou seja do partido socialista para o RPR, por exemplo. Assim, existe uma fidelidade partidária ligada a princípios e programas de governo, os partidos franceses são marcados ideologicamente o que compromete os eleitos. Torna-se particularmente difícil, nesse contexto, explicar mudanças de legenda aos eleitores.

Deste rápido esboço pode-se observar que a estabilidade dos partidos políticos e o sistema eleitoral são fatores da máxima importância para conseguir-se a fidelidade partidária, em particular o primeiro, pois onde não há partidos fortes e sólidos torna-se difícil existir fidelidade.

V - CONCLUSÃO

Para instituir princípio da fidelidade partidária no Brasil várias condições fazem-se necessárias. Em primeiro lugar, é insuficiente modificar a Constituição apenas nesse particular, pois, sem partidos políticos fortes, estáveis e estruturados não se pode exigir fidelidade. Com efeito, como exigir lealdade a princípios que não existem?

Todavia, construir um sistema partidário com as características acima é tarefa de médio a longo prazo e o eleitorado reclama medidas imediatas. Por isso recomenda-se a adoção da fidelidade partidária desde já para ancorar e estimular o sistema partidário brasileiro. Com a instituição da fidelidade, os políticos terão interesse redobrado em consolidar os partidos, gerando-se, assim, uma sinergia positiva que conduzirá à recuperação da imagem do Poder Legislativo e ao conseqüente fortalecimento da democracia no país, aspiração comum à maioria do povo brasileiro.