



Fábio Manuel Guiso da Cunha

# **A DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS: REQUISITOS MÍNIMOS, O RESPEITO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E A DEMOCRACIA MILITANTE**

Dissertação em Ciências Jurídico-Políticas – Menção em Direito Constitucional apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Orientadora: Professora Doutora Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva

Julho de 2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U • C •

**FDUC** FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**Fábio Manuel Guiso da Cunha**

**A DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS: REQUISITOS  
MÍNIMOS, O RESPEITO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E A DEMOCRACIA  
MILITANTE**

**THE INTERNAL DEMOCRACY IN THE POLITICAL PARTIES: MINIMUM  
REQUIREMENTS, RESPECT FOR THE DEMOCRATIC PRINCIPLE AND THE  
MILITANT DEMOCRACY**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas / Menção em Direito Constitucional, sob orientação da Professora Doutora Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva.

*Coimbra, 2018.*

## AGRADECIMENTOS

Realizar um trabalho como esse é, acima de tudo, um desafio. Quando nos dispomos a escrever sobre determinado assunto não temos a real noção do quanto de esforço nos será demandado, nem do que teremos que abrir mão, pois como já diria o poeta: “a cada escolha uma renúncia”.

Dessa forma, pelo sonho de realizar esse trabalho, tive que renunciar a muitas coisas e ficar algum tempo longe daqueles que me são mais queridos. No entanto, sei também que eles sofreram, mas me deram todo o apoio até o fim da minha jornada.

Por isso, meu agradecimento mais especial vai para minha esposa Paula, que suportou minha ausência durante o período em que estive longe da nossa casa e sempre me incentivou. Uma verdadeira companheira, que foi extremamente compreensiva e minha maior incentivadora nos momentos mais difíceis. Entendeu as minhas escolhas. Te amo.

Meu agradecimento não menos especial para a minha filha Rafaella, com quem aprendi a amar como pai e também suportou minha ausência, seja ela física, ou mesmo quando eu não podia lhe dar atenção em razão desse trabalho. Tudo é feito pensando em você.

Muito obrigado também aos meus pais Lázara e Manuel, por sempre me ensinarem o caminho correto, aquele que não se aprende em colégios nem em Universidades. Obrigado Cláudio e Helma, meus sogros que são também um pouco meus pais (que sorte a minha!). Vocês são grandes incentivadores.

Obrigado aos amigos que fiz em Coimbra, em especial ao André, Daniel e Zarak, com quem tive a felicidade de conviver durante o tempo de mestrado. Vocês foram extremamente importantes.

Um agradecimento muito especial também para a Doutora Suzana que aceitou entrar nessa aventura comigo e foi muito importante em suas observações e sugestões, me colocando sempre no caminho certo.

## RESUMO

As democracias pluralistas ocidentais enfrentam há algum tempo por uma crise de representatividade, e toda crise numa democracia representativa passa necessariamente pelos partidos políticos, que são o canal, na maioria das vezes, exclusivo de representação política. É notória a queda na confiança não só nos partidos políticos, mas no sistema político-partidário, sendo a confiança um fator primordial para o funcionamento das instituições. Essa crise tem o seu cerne no processo inexorável de burocratização e oligarquização que acontece em toda organização, o que não seria diferente também nos partidos políticos, o que leva a um déficit de democracia interna nos próprios partidos. Dessa forma, pretendemos abordar nesse trabalho as razões pelas quais esse processo ocorre, bem como as exigências legais de que os partidos atuem também em seu interior de acordo com o princípio democrático. Por fim, tendo em vista que nenhuma democracia pluralista definiu os requisitos mínimos para que um partido possa ser considerado internamente democrático, tentaremos elencar essas características mínimas para que um partido possa ser considerado democrático, bem como questionaremos se a exigência de democracia interna nos partidos políticos também se configura uma forma de democracia militante, posto que esta sempre teve uma relação direta com a proibição ou banimento de partidos políticos por questões ideológicas ou de conduta, e a questão da democracia interna raramente é abordada sob este ponto de vista.

Palavras chave: democracia; democracia interna; democracia intrapartidária; partidos políticos; princípio democrático; democracia militante.

## ABSTRACT

Western pluralist democracies have faced for some time a crisis of representativeness, and every crisis in a representative democracy necessarily passes through the political parties, which are, in most cases, the exclusive channel of political representation. The decline in trust is notorious not only in political parties, but in the political-party system, with trust being a fundamental element for the functioning of institutions. This crisis is at the heart of the inexorable process of bureaucratization and oligarchization that takes place in every organization, which would not be different also in political parties, which leads to a deficit of internal democracy in the political parties themselves. In this way, we intend to address in this work the reasons why this process occurs, as well as the legal requirements that the parties also act in their interior according to the democratic principle. Finally, in view of the fact that no pluralist democracy has defined the minimum requirements for a party to be considered internally democratic, we will try to list these minimum characteristics so that a party can be considered democratic, and we will question whether the requirement of internal democracy in political parties also forms a form of militant democracy, since it has always had a direct relationship with the prohibition or banishment of political parties for ideological or behavioral issues, and the issue of internal democracy is seldom approached from this point of view.

Key Words: democracy; internal democracy; intra-party democracy; political parties; democratic principle; militant democracy.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BE – Bloco de Esquerda

CDS-PP – Partido do Centro Democrático Social-Partido Popular

DEM – Democratas

DF – Distrito Federal

LOTIC – Lei Orgânica do Tribunal Constitucional

PAN – Pessoas-Animais-Natureza

PCP – Partido Comunista Português

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEV – Partido Ecologista Os Verdes

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SRP – Partido Nacional Socialista (*Sozialistische Reichspartei*)

STF – Supremo Tribunal Federal

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1. O DEBATE SOCIOLOGICO SOBRE A DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTIOS.....</b>	<b>18</b>
<b>1.1 AS ORIGENS DO ESTUDO SOCIOLOGICO DA DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTIOS.....</b>	<b>20</b>
<b>1.1.1 Moisei Ostrogorski e os perigos da organização permanente.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1.2 A Lei de Ferro da Oligarquia de Robert Michels.....</b>	<b>22</b>
<b>1.1.2.1 Causas que explicam as tendências oligárquicas no interior dos partidos políticos.....</b>	<b>23</b>
<b>1.1.2.2 Outras conclusões presentes na obra de Robert Michels.....</b>	<b>29</b>
<b>1.1.3 Max Weber e a burocratização dos partidos políticos.....</b>	<b>32</b>
<b>1.2 A EVOLUÇÃO NA PARTICIPAÇÃO DOS FILIADOS NOS PARTIDOS E A MANUTENÇÃO DA DITADURA NOS PARTIDOS POLÍTIOS.....</b>	<b>33</b>
<b>2. A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL E LEGAL DE DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTIOS.....</b>	<b>38</b>
<b>2.1 LIBERDADE X CONTROLE.....</b>	<b>39</b>
<b>2.2 O CASO DA ALEMANHA.....</b>	<b>43</b>
<b>2.3 O CASO DA ESPANHA.....</b>	<b>51</b>
<b>2.4 O CASO DE PORTUGAL.....</b>	<b>59</b>
<b>2.5 O CASO DA ITÁLIA.....</b>	<b>68</b>
<b>2.6 O CASO DA ÁUSTRIA.....</b>	<b>72</b>
<b>3. O CONCEITO DE DEMOCRACIA INTERNA.....</b>	<b>73</b>
<b>3.1 UM CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO, MAS DETERMINÁVEL.....</b>	<b>73</b>
<b>3.1.1 O modelo de Robert Dahl.....</b>	<b>78</b>

3.1.1.1 Critério adicional de Schmitter e Karl a Dahl.....	86
3.1.2 O modelo de Schmitter e Karl.....	88
3.2 UMA DEFINIÇÃO MÍNIMA DE <i>DEMOCRACIA INTERNA</i> NOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	92
3.2.1 ELEMENTOS DERIVADOS DA CONCEPÇÃO FORMAL DE DEMOCRACIA INTERNA.....	93
3.2.2 ELEMENTOS DERIVADOS DA CONCEPÇÃO MATERIAL DE DEMOCRACIA INTERNA.....	96
3.3 ELEMENTOS DA DEMOCRACIA INTERNA DE ACORDO COM OUTROS AUTORES.....	98
4. UMA NOVA FORMA DE DEMOCRACIA MILITANTE?.....	102
4.1 A ORIGEM DA DEMOCRACIA MILITANTE.....	102
4.2 A DEMOCRACIA MILITANTE COMO CONTROLE EXTERNO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	104
4.3 DUAS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA: PROCEDIMENTAL E MATERIAL.....	107
4.4 O CONTROLE DA DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO UMA NOVA FORMA DE DEMOCRACIA MILITANTE.....	108
CONCLUSÕES.....	112
REFERÊNCIAS.....	114



## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a discussão em torno dos partidos políticos tem se intensificado. Há um constante questionamento a respeito do seu papel, principalmente nas democracias pluralistas ocidentais, questionamento esse que tem seu cerne na chamada crise de representatividade que vem se instaurando nas democracias representativas, havendo exemplos muito claros desse fenômeno ao redor do mundo<sup>1</sup>.

Um dos muitos exemplos que podemos utilizar e que deixa muito clara essa crise de representatividade é o crescente absenteísmo eleitoral. As eleições legislativas de 2015 em Portugal, por exemplo, registraram um absenteísmo de 44,14%, contra 41,97% nas mesmas eleições em 2011, o que representa um aumento de 2,17%<sup>2</sup>.

No Brasil o cenário não é diferente. Num país onde o voto é obrigatório (diferentemente de Portugal), o total de eleitores que não compareceram às urnas no 2º turno das eleições de 2016 foi de 21,6% (7.088.094 eleitores) contra 19,12% (6.064.580 eleitores) nas mesmas eleições de 2012, representando um aumento de 2,48% em 4 anos. Se somarmos os votos daqueles que não compareceram aos votos brancos e nulos, os números sobem de 26,5% em 2012 para 32,5% em 2016<sup>3</sup>.

A atual confiança nos partidos políticos também é muito baixa<sup>4</sup>. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Data Folha, somente 2% da população brasileira diz confiar muito nessa instituição, enquanto que 69% não possui nenhuma confiança<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Recente pesquisa, inclusive, indicou que o declínio na confiança no governo está abalando a democracia. - <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/01/daily-chart-20?fsrc=scn/fb/te/bl/ed/decliningtrustinggovernmentisdentingdemocracy> - Acessado em 27/10/2017.

<sup>2</sup> Dados obtidos em <http://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2015/#none> – acessado em 13/09/2017.

<sup>3</sup> Dados obtidos em <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/abstencoes-votos-brancos-e-nulos-somam-326-do-eleitorado-do-pais.html> - acessado em 13/09/2017.

<sup>4</sup> BELCHIOR nos mostra que é extremamente importante “a confiança dos cidadãos nos outros para o funcionamento da democracia e das instituições”, entre elas os partidos políticos. Além disso, “a desconfiança política é sinal de que o governo e demais instituições políticas não estão a desempenhar convenientemente o seu papel. (...) A confiança é (...) vista como um termômetro da vitalidade do sistema democrático que, quando aponta para valores negativos, significa a prevalência de problemas e dificuldades no funcionamento do mesmo (...). a desconfiança política é sinónimo de potencial crise no sistema. VER: BELCHIOR, Ana Maria. *Confiança nas Instituições Políticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017. P. 7-43.

<sup>5</sup> Dados obtidos em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1895770-forcas-armadas-lideram-confianca-da-populacao-congresso-tem-descredito.shtml> - acessado em 13/09/2017.

A crescente descrença nos partidos políticos leva ao surgimento do movimento chamando de *política anti-partido*. KATZ e MAIR explicam que tal movimento está refletido no crescimento do ceticismo popular em relação à integridade e honestidade da classe política e na crescente crença generalizada de que os políticos já estabelecidos são potencialmente mercenários, egoístas e até mesmo corruptos<sup>6</sup>.

Em Portugal ocorreu uma acentuada queda em relação à satisfação com a democracia. Se em 1999 o país apresentava um acentuado nível de satisfação, idêntico ao da Finlândia e superior ao de países como Suécia e Bélgica, o cenário na década de 2010 é bem diferente, estando entre os países com os mais baixos níveis de satisfação com a democracia na Europa Ocidental, bem como apresentou o nível mais baixo dos EU-15 em 2013 (juntamente com a Grécia), e o segundo mais baixo de toda a União Europeia. Embora haja uma recuperação desde 2014, Portugal continua abaixo da média da Europa Ocidental, sendo a quinta mais baixa dos EU-15 em 2016, apenas acima de Grécia, Espanha, França e Itália, que são países que vem enfrentando desafios substanciais nos seus sistemas partidários<sup>7</sup>.

Nesse ponto, importante salientar que em Portugal o descrédito não é só em relação aos partidos políticos, mas também em relação ao sistema partidário<sup>8</sup>. JALALI nos mostra que Portugal é considerado uma democracia de terceira vaga, que são países de democracia recente e caracterizados por um sistema partidário com uma menor consolidação. No entanto, prossegue o mesmo autor explicando que esta regra não se aplica a Portugal, pois desde a redemocratização até as eleições legislativas de outubro de 2015 Portugal era considerado bastante consolidado<sup>9</sup>, numa clara disputa de poder sempre entre PS (esquerda)

---

<sup>6</sup> KATZ, Richard; MAIR, Peter. (ed.). *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, 1994. P. 19.

<sup>7</sup> JALALI, Carlos. *Partidos e Sistemas Partidários*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017. P. 140-141.

<sup>8</sup> Segundo JALALI, os sistemas partidários são “as interações entre partidos - quer em termos de competição quer de cooperação. Os sistemas partidários desempenham assim um papel central no processo de delegação, ao estruturarem os padrões de competição (e cooperação) interpartidária a partir dos quais os eleitores fazem as suas escolhas. Se não há democracia sem partidos, também não há democracia sem sistemas partidários, pois são esses que asseguram o leque de escolhas que os eleitores têm no momento de votar. Compreender melhor os sistemas de partido significa, portanto, compreender melhor a democracia, sobretudo quanto à natureza das escolhas partidárias que são apresentadas aos eleitores. *Idem*. P. 7-8.

<sup>9</sup> Importante salientar que JALALI nos mostra que um sistema partidário consolidado é aquele onde o eleitor consegue ter uma grande previsibilidade ao dar o seu voto para determinado partido, ou seja, é estável. Em outras palavras, quando o eleitor vota ele tem uma clara expectativa de qual será o posicionamento do partido no qual ele está a votar, seja no plano de governo ou, o que nos interessa aqui, nas suas alianças (coligação) com outros partidos (cooperação com outros partidos). VER: *Idem*. P. 5-6.

e PSD (direita), com uma ausência de coligações à esquerda. Ou seja, quando a esquerda estava no poder esta governava com a minoria do parlamento português (de sete governos de esquerda, apenas um foi majoritário), o que não acontecia quando a direita estava no poder, que formava coligações (entre PSD e CDS) para poder governar com a maioria legislativa (apenas em um dos nove governos constitucionais a direita não governou com maioria). Embora haja, além do PS, outros partidos de esquerda, como o BE e o PCP, estes nunca formaram alianças para governar o país, até as legislativas de outubro de 2015<sup>10</sup>.

No entanto, esta elevada estabilidade do sistema partidário português mudou a partir das eleições legislativas de outubro de 2015. A coligação de direita (PSD e CDS) não contava com a maioria parlamentar, pois possuíam no total 107 dos 230 deputados eleitos. Dessa forma, o XX Governo Constitucional Português de Passos Coelho teve uma curta duração de apenas 1 mês, pois os 123 deputados do bloco político de esquerda (PS, BE, PCP, PEV e PAN) aprovaram uma moção de rejeição do programa de governo. Assim, o presidente da República Portuguesa deu posse ao XXI Governo Constitucional de António Costa (PS). Em que pese a aliança de esquerda para dar posse a António Costa, os líderes do BE e do PCP frisaram que se trata de um governo minoritário do PS, mas, no entanto, um elemento central da governação de Portugal, que é a aprovação dos Orçamentos de Estado, foi aprovado com votos favoráveis de PS, PCP, BE e PEV e com votos contra de PSD e CDS. Esta é a primeira vez que partidos à esquerda do PS votaram favoravelmente um Orçamento de Estado, contrastando com os anteriores governos socialistas minoritários, que tiveram seus orçamentos sempre viabilizados pela ala direita do parlamento (e votos contra da esquerda)<sup>11</sup>.

Dessa forma, entendemos que o problema em Portugal também está no sistema político, o que gera uma descrença na democracia como um todo. Essa alteração na previsibilidade do sistema político de Portugal só vem a gerar mais questionamentos no eleitor português quanto à representatividade do governo em curso. Partidos que nunca haviam formado uma coligação agora estão juntos para a formação do novo governo. Será que os membros do PCP, por exemplo, queriam António Costa como Primeiro Ministro de

---

<sup>10</sup> *Idem.* P. 86-126.

<sup>11</sup> *Idem.*

Portugal? Quem aprovou as coligações? As bases dos partidos foram consultadas para que essas coligações viessem a acontecer?

Outro dado muito importante e que demonstra essa crise no sistema representativo centrada nos partidos políticos é o declínio no interesse dos jovens pelos partidos políticos. No Brasil, pesquisa feita em 2015 apontou que o número de filiados a partidos políticos com idades entre 16 e 24 anos havia caído 56% nas cinco maiores legendas: PMDB, PT, PP, PSDB e PDT, comparando com números de 2009<sup>12</sup>.

Todo esse cenário, nos leva a fazer alguns questionamentos: o que está levando a esse crescente descrédito em relação aos partidos políticos? Os partidos políticos estão cumprindo a sua função primordial de mediação entre o povo e o Estado? Está sendo assegurado o princípio democrático dentro dos partidos políticos?

No Brasil, por exemplo, vigora o monopólio dos partidos políticos sobre a representação política. A Constituição Brasileira determina que aquele cidadão que deseja se candidatar a um mandato representativo tem que, necessariamente, se filiar a um partido político, além de preencher outros requisitos, tais como possuir nacionalidade brasileira, estar em pleno exercício dos seus direitos políticos, etc., conforme determinado no artigo 14, § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>13</sup>.

Além disso, a lei 9.096 de 15 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos no Brasil e regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal assegura, em seu artigo 3º, autonomia ao partido político para definir a sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Deve se observar que essa autonomia conferida por lei não pode ser realizada com o sacrifício de referenciais democráticos. Nas palavras de MENDES e BRANCO “A função de mediação e de formação de vontade impõe que o partido assegure plena participação a

---

<sup>12</sup> Dados obtidos em <https://oglobo.globo.com/brasil/partidos-sem-renovacao-numero-de-filiados-entre-16-24-anos-caiu-56-nas-cinco-maiores-siglas-16581309> - acessado em 14/09/2017.

<sup>13</sup> Constituição de República Federativa do Brasil [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) - Acessado em 12/09/2017.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

V - a filiação partidária; (...)

seus membros nos processos decisórios”<sup>14</sup>, sendo certo que essa função desempenhada pelos partidos políticos deve observar o princípio da democracia interna, “sob pena de se afetar a autenticidade desse processo”<sup>15</sup>.

Da mesma forma como acontece no Brasil, em Portugal não se admite o controle sobre a organização interna do partido. No entanto, a liberdade interna conferida aos partidos políticos não pode neutralizar o princípio democrático, chegando-se à conclusão de CANOTILHO de que “a *democracia de partidos* postula a *democracia nos partidos*”<sup>16</sup>.

BLANCO VALDÉS, afirma que a democracia interna deve, necessariamente, observar princípios democráticos, como: “a proibição do princípio o chefe (*Führerprinzip*), a exigência da formação da vontade a partir das bases, o direito dos membros do partido a actuação efectiva dentro do partido, o direito à liberdade de expressão, o direito à oposição, o direito à igualdade de tratamento de todos os membros”<sup>17</sup>.

No entanto, alguns autores alertam a respeito da crescente ausência dessa democracia interna nos partidos, que se transformaram em verdadeiras ditaduras intrapartidárias com a oligarquização e burocratização dos partidos políticos, onde a conduta dos filiados vem sendo direcionada nas deliberações políticas, colocando em risco a própria democracia.

Afinal, conforme já exposto por SEILER<sup>18</sup>, em sendo a democracia representativa um regime exclusivo dos partidos, toda crise dos partidos implica sempre em uma crise das mediações e, por conseguinte, uma crise da democracia, posto que esta não consegue existir sem partidos políticos.

---

<sup>14</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. P. 761.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. 17ª Reimpressão. Coimbra. Almedina: 2015. P. 318.

<sup>17</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L. “*Democracia de Partidos y Democracia en los partidos*”, in J. J. Gonzalez de Encinar, *Derecho de los partidos*, pp. 41 e ss; VER também: PINELLI, Cesare. *Discipline e Controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*. Padova: CEDAM, 1984.

<sup>18</sup> SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: 2000. P. 36.

Note-se que, como bem alertou ARAS<sup>19</sup>, não estamos falando aqui da doutrina do partido único e da classe dirigente que assim surgiu, sistema eleitoral típico da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, mas sim de um fenômeno indesejado nas democracias pluripartidárias.

No Brasil, por exemplo, o debate a respeito da ditadura intrapartidária ganhou mais destaque nos últimos anos a partir do julgamento histórico realizado pelo STF (Supremo Tribunal Federal) em 04 de outubro de 2007 do Mandado de Segurança 26.603/DF, que discutiu o instituto que ficou conhecido como “fidelidade partidária”<sup>20</sup>.

Entretanto, com a adoção da Fidelidade Partidária, ARAS alerta que houve uma reação das oligarquias existentes nos partidos políticos brasileiros, pois a necessidade de se impor um mínimo de coerência ideológica foi o estopim para se manter o comando e os seus interesses fisiológicos, com práticas internas ditatoriais<sup>21</sup>.

Engana-se, no entanto, quem julgue que essa prática oligárquica e burocrática nos partidos políticos é uma exclusividade do Brasil. Tal fenômeno já havia sido delineado, entre outros, pelos sociólogos políticos ROBERT MICHELS, MOISEI OSTROGORSKY e MAX

---

<sup>19</sup> ARAS, A. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidárias*. 1ª Edição. São Paulo. Edipro: 2011. P. 22.

<sup>20</sup> Em linhas gerais, o que é importante mencionar para esta dissertação é que o STF decidiu que o Poder Judiciário não pode interferir em matéria interna e peculiar à organização dos Partidos Políticos, sujeita à reserva Constitucional de estatuto, bem como entendeu, por maioria, que, tendo em vista que a eleição dos deputados se dá pelo sistema proporcional (Artigo 45, caput da Constituição da República Federativa do Brasil), caso o parlamentar deixe o partido pelo qual se elegeu, este perderá o seu mandato, pois o mandato pertence ao partido e não àquele político que foi eleito

Importante aqui também ressaltar alguns trechos do voto do Ministro Relator Celso de Mello, que serviu como norte para o entendimento daquele Tribunal de que o mandato legislativo pertence ao partido e não ao político: “(...) os partidos políticos – ressalvadas determinadas situações excepcionais – têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, nos casos em que haja pedido de cancelamento de filiação partidária ou de transferência, para legenda diversa, de candidato eleito por outro partido. (...)”

O que se mostra importante no exame desta controvérsia mandamental, pois, é o fato de que o Supremo Tribunal Federal, para resolver o litígio em causa, deverá ter por premissa básica o reconhecimento de que a organização partidária extrai a sua primazia, enquanto centro do sistema político, do regime representativo proporcional, cuja matriz constitucional encontra o seu próprio fundamento no art. 45 da Constituição da República.

O tema suscitado na presente causa, portanto, deve ser examinado sob uma dupla perspectiva – (a) a da fidelidade do representante eleito ao partido político sob cuja legenda se elegeu e (b) a da fidelidade daquele que se elegeu aos cidadãos integrantes do corpo eleitoral -, de modo a se reconhecer que o ato de infidelidade, quer à agremiação partidária, quer, sobretudo, aos eleitores, traduz um gesto de intolerável desrespeito à vontade soberana do povo, fraudado em suas justas expectativas e frustrado pela conduta desviante daquele que, pelo sufrágio popular e por intermédio da filiação a determinado partido, foi investido no alto desempenho do mandato eletivo”.

<sup>21</sup> ARAS, A. *Op. Cit.* P. 20.

WEBER<sup>22</sup>, que no século passado já constatavam a existência da oligarquia e personalização do poder dentro dos partidos políticos.

MICHELS já alertava no início do século XX que nos partidos democráticos daquela época os “conflitos de opiniões se desenrolavam cada vez menos sobre o terreno das ideias e com as armas puras da teoria e se degeneravam rapidamente em diatribes e ataques pessoais”<sup>23</sup>.

Ou seja, conforme já demonstrado, os partidos políticos, elementos essenciais para a democracia moderna, se corrompem e com essa corrupção o corpo eleitoral sai ferido. Forma-se nos partidos políticos uma vontade antagônica àquela da massa, oriunda de uma liderança. As massas ficam indefesas e a democracia já não mais existe.

A ditadura dos partidos, há muito longe do povo, vai se espalhando pelas casas legislativas, cuja representação exerce agora um mandato imperativo, “baqueia de todo dominada ou esmagada pela direção partidária”. A essa altura, o partido já não é mais o povo e nem a sua vontade, mas uma vontade de uma minoria que, “tendo os postos de mando e os cordões com que guiar a ação política, desnaturou nesse processo de condução partidária toda a verdade democrática”<sup>24</sup>.

BONAVIDES chega ao ponto de dizer que “nenhuma ameaça mais sombria do que esta pesa sobre a democracia em suas núpcias com o partido político na idade das massas”<sup>25</sup>.

NAVARRO MÉNDES nos alerta que os sociólogos políticos acima citados já haviam demonstrado que a existência de fortes resistências geradas no cerne dos partidos contra a consecução de níveis democráticos em sua organização e funcionamento constituem uma lei praticamente universal e imutável, especialmente pela pressão exercida pelas camadas dirigentes dos partidos políticos que desejam a conservação de sua parcela de poder<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Além de, mais recentemente, Maurice Duverger e Angelo Panebianco.

<sup>23</sup> MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 1982. P. 220.

<sup>24</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 23ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2016. P.299.

<sup>25</sup> *Idem*. P. 299-300.

<sup>26</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Partidos Políticos y “democracia interna”*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 1999. P. 23.

Partindo de outra premissa, mas também chegando à mesma conclusão, OFFE nos mostra que a problemática levantada a respeito do funcionamento interno dos partidos políticos é derivada do atual modelo competitivo de partidos, que resulta em três efeitos fundamentais: (i) a perda do radicalismo na ideologia do partido; (ii) a crescente ausência da base do partido nas decisões políticas e (iii) a crescente heterogeneidade da estrutura do partido e da cultura política das pessoas que o apoiam<sup>27</sup>.

Analisando esses efeitos, BLANCO VALDÉS mostra que o modelo competitivo de partidos causa uma dissolução da identidade coletiva dos modernos partidos de massa, o que não favorece a participação do cidadão na configuração da vontade política interna das organizações partidárias. Isso fez com que os partidos políticos se constituíssem em aparatos destinados à manutenção da vontade das elites políticas<sup>28</sup>.

Tal fato não seria digno de observação se alguns países após a segunda guerra mundial, principalmente as democracias europeias, não comesçassem a exigir que os partidos políticos também seguissem princípios democráticos em seu interior, ou seja, a exigência de uma democracia interna nos partidos políticos.

Apenas para citar alguns exemplos, a Constituição Espanhola, em seu artigo sexto, decidiu sujeitar os partidos políticos a um requisito adicional, que não faz com o resto das associações: que se estruturam internamente e que funcionem de forma democrática. Igualmente, a Constituição Portuguesa estabelece em seu artigo 51, item 5, que “os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros”, numa clara exigência de democracia interna nos partidos políticos<sup>29</sup>.

Em outras palavras, entendemos que não faz sentido haver uma exigência de um comportamento de acordo com os princípios democráticos para a atuação externa dos partidos (democracia externa) se internamente, perante as suas bases, aquele mesmo partido adota regras contrárias ao princípio democrático.

---

<sup>27</sup> OFFE, Claus. “*Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar Keynesiano*”. *Factores de estabilidad y de desorganización*, In *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Sistema: 1988. P. 62-64.

<sup>28</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos*. Madrid: Tecnos, 1990. P. 101-102.

<sup>29</sup> No capítulo 2 vamos falar melhor sobre algumas constituições europeias que exigem um funcionamento e uma organização internos dos partidos políticos segundo princípios democráticos.



Essas determinações constitucionais e legais de sujeição dos partidos políticos a uma série de exigências democráticas em sua atividade cotidiana é um reflexo do fato de que os aparatos partidaristas, nos processos de tomada de decisões internas, agem marginalizando as suas bases, provocando um déficit democrático de consequências importantes para o funcionamento do sistema democrático como um todo, pois os partidos, na maioria das democracias representativas ocidentais, são os principais agentes do processo de representação da sociedade perante o Estado.

Os partidos políticos, apesar do recorrente comentário sobre a sua crise, continuam sendo o mecanismo associativo mais adequado para canalizar a pluralidade política da sociedade e para estruturar democraticamente os órgãos de poder político do estado<sup>30</sup>.

Dessa forma, o estudo da democracia interna nos partidos políticos se mostra deveras importante<sup>31</sup>, pois deve-se buscar mecanismos eficazes que contribuam para melhorar o funcionamento do Estado democrático-representativo, com a convicção de que um avanço na conquista desses mecanismos de melhora no nos níveis de funcionamento democrático dos partidos constitui uma via importante para aperfeiçoar as fontes do sistema democrático<sup>32 33</sup>.

---

<sup>30</sup> VÍRGALA FORURIA, Eduardo. *La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 35, 2015, pp. 225-280. P. 228.

<sup>31</sup> Nesse sentido, vale ressaltar o pensamento de BILLE, ao dizer que “*the way parties are organized is a very important variable when trying to characterize and understand the functioning of a democratic regime. It is hard to imagine how a regime can be classified as democratic if the political parties have an organizational structure that leaves no room for citizens to participate and have influence. The decision-making process within the parties, that is, the degree of internal party democracy, becomes an interesting and even crucial issue for analysis*”. VER: BILLE, Lars. *Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?: Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990*. In: Party Politics, VOL 7., nº 3, 2001, pp. 363-380. P. 364.

<sup>32</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 24.

<sup>33</sup> Nesse ponto, vale ressaltar que não nos cegamos ao fato de que muitos doutrinadores, quando abordada a análise da questão da democracia interna nos partidos políticos, normalmente se posicionam no sentido de que embora haja uma exigência constitucional formal, esta constitui mais uma ficção constitucional, não passando de uma declaração de boas intenções e sem possibilidade de aplicação prática.

Além disso, alguns manifestam o seu ceticismo no sentido de que não há eficácia ou legitimidade na adoção de medidas jurídicas para garantir o funcionamento democrático dos partidos, pois esses se constituem em associações privadas, possuindo assim uma certa capacidade de manobra organizativa.

No entanto, tendemos a nos posicionar com a nova corrente da doutrina que busca mecanismos jurídicos que visam deixar os partidos mais democráticos, com propostas alternativas para a atual situação.

É de se observar que BLANCO VALDÉS<sup>34</sup> também nos ensina que a vontade popular que se constrói no interior dos partidos políticos, na vida interna destes, ou seja, a questão da democracia interna nos partidos, é um problema axial no funcionamento do Estado democrático.

BACHOF também partilha da mesma opinião, quando já afirmava na década de 1980 que “um Estado democrático não pode ser governado por partidos com uma estrutura antidemocrática. Partidos dotados de uma estrutura interna antidemocrática serão sempre tentados a conduzir o poder público de forma também antidemocrática”<sup>35</sup>.

Assim, como a oligarquização e burocratização dos partidos políticos, uns dos principais fatores a colocar em risco a democracia representativa ocidental, podem ser superados? Como podemos fugir dessa ditadura intrapartidária, quando a democracia é tão dependente dos partidos políticos?

Portanto, no presente trabalho visamos contribuir com o rico debate atual em torno do papel que corresponde aos partidos políticos assumir dentro dos Estados democráticos, com o modelo de partido necessário para funcionar corretamente. Assim, partilhamos da posição de NAVARRO MÉNDES e adiantamos aqui que sem sombra de dúvidas esse modelo não poder ser outro senão o democrático, com uma maior participação dos afiliados nas tomadas de decisões e o respeito a seus direitos fundamentais<sup>36</sup>.

Por fim, importante dizer que vamos partir de uma digressão sociológica importante para entendermos a origem da oligarquização e burocratização dos partidos políticos, passar pelas principais exigências constitucionais e legais, principalmente europeias, de democracia interna nos partidos políticos e finalizar com uma tentativa de tentarmos definir as condições mínimas para um conceito de democracia interna, bem como debatermos se essas mesmas exigências constitucionais e legais constituem uma nova forma de democracia militante.

---

<sup>34</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos. Op. Cit.* . P. 100.

<sup>35</sup> BACHOF, Otto. “*O direito eleitoral e o direito dos partidos políticos na República Federal da Alemanha*”. Coimbra: Revista de Direito e de Estudos Sociais – Ano XXVI – Janeiro-Dezembro – N<sup>os</sup> 1-2-3-4, 1982. P. 16.

<sup>36</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 25.

## 1. O DEBATE SOCIOLÓGICO SOBRE A DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS

Inicialmente, importante destacar que até os dias atuais historiadores, sociólogos e cientistas políticos não chegaram a uma conclusão para definição dos partidos políticos. SEILER nos ensina que: “Tratar dos partidos políticos significa, para o pesquisador, encalhar numa praia onde ele será obrigado a tomar uma posição, a escolher o seu campo”<sup>37</sup>.

DUVEGER<sup>38</sup> explica que até 1850, com exceção dos Estados Unidos da América, nenhum país conhecia os partidos políticos na acepção moderna como conhecemos hoje. Havia tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, etc., mas não partidos propriamente ditos.

O que nos parece de extrema importância é que SEILER nos ensina que a maioria dos cientistas políticos segue a posição de Max Weber, que diz que os partidos políticos são um fruto da democracia e do sufrágio universal<sup>39 40</sup>.

Tal posicionamento é, inclusive, partilhado por DUVERGER<sup>41</sup> ao afirmar que o desenvolvimento dos partidos políticos está ligado ao desenvolvimento da própria democracia, como um resultado do sufrágio universal e das prerrogativas parlamentares.

Conclui-se, portanto, que o surgimento dos partidos políticos está diretamente ligado à necessidade de participação, de alguns setores da sociedade civil, das decisões políticas, sendo os partidos políticos fundamentais para que o sistema representativo possa funcionar.

Depois de analisar definições propostas por filósofos, ensaístas, cientistas políticos e sociólogos, SEILER afirma que os partidos políticos são “organizações visando mobilizar indivíduos numa ação coletiva conduzida contra outros, paralelamente

---

<sup>37</sup> SEILER, Daniel-Louis. *Op. Cit.* P. 9.

<sup>38</sup> DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2012. 22ª Impressão. P. 15

<sup>39</sup> SEILER, Daniel-Louis. *Op. Cit.* P.10.

<sup>40</sup> Não estamos aqui discutindo a etimologia da palavra partido, que muitos cientistas políticos, como Daniel-Louis Seiler, discorrem em suas obras. O Objetivo é conhecer a origem dos partidos políticos como conhecemos nos dias atuais.

<sup>41</sup> DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.* P. 15

mobilizados, a fim de alcançar, sozinhos ou em coalizão, o exercício das funções de governo”<sup>42</sup>.

Por sua vez, MENDES e BRANCO afirmam que os partidos políticos “exercem uma função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne ao processo eleitoral. (...) Enquanto instituições permanentes de participação política, os partidos desempenham uma função singular na complexa relação entre Estado e sociedade”<sup>43</sup>.

Portanto, entendemos que o papel principal dos partidos políticos é o de aproximar o Estado da sociedade, fazendo uma intermediação entre eles. O partido tem sempre que estar ao lado da sociedade, sob pena de desvirtuar o seu propósito. Caso o partido político já não represente mais a vontade do povo, caminhamos seriamente para o desvirtuamento da democracia representativa.

No entanto, nos parece claro que nas democracias pluralistas ocidentais vem acontecendo (há mais de um século) um desvirtuamento desta função primordial dos partidos políticos, a qual a literatura vem chamando de burocratização e oligarquização<sup>44</sup> dos partidos políticos, com estes vindo a se tornar uma organização oligopolista.

Dessa forma, temos pleno convencimento de que um estudo desta questão somente pela ótica jurídica, com a análise da legislação dos países, não seria suficiente para propor soluções para o problema, correndo o risco de chegarmos a conclusões que podem não ser de todo acertadas.

Nesse sentido também é o pensamento de NAVARRO MÉNDEZ<sup>45</sup> ao afirmar que a análise deste tema não só pelo lado jurídico, mas também pelo prisma sociológico, é de grande importância, devido ao seu caráter complementar, pois se a principal conclusão a que

---

<sup>42</sup> SEILER, Daniel-Louis. *Op. Cit.* P.25.

<sup>43</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. Cit.* P. 756-757.

<sup>44</sup> De acordo com RIBEIRO: “(...) Oligarquização é o processo paulatino por meio do qual os dirigentes de uma organização passam a constituir uma casta (de oligarcas) livre de controles internos e que deixa de representar os interesses dos liderados, transformando a estrutura decisória de democrática em oligárquica e imprimindo à organização estratégias cada vez mais conservadoras, flexíveis e adaptáveis ao ambiente, voltadas à sobrevivência e ao fortalecimento organizacionais (e não à luta por uma causa específica)”. RIBEIRO, Pedro Floriano. “*Realismo e utopia em Robert Michels*”. In: *Revista de Sociologia Política*. Curitiba. v. 20. n. 44. P, 31-46. Novembro de 2012.

<sup>45</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 98.

chegaram os sociólogos políticos é de que existem tendências oligárquicas no cerne dos partidos políticos, independentemente das causas, o enfoque jurídico ao propor medidas para combater e até suprimir as tendências oligárquicas detectadas deve valer-se das ferramentas que a sociologia fornece, sob pena de cair na ilusão e no convencimento de que o Direito a tudo pode solucionar, sem considerar a dinâmica real das coisas.

Assim, parece-nos de extrema importância expor aqui alguns estudos sociológicos acerca do problema da oligarquização e burocratização dos partidos políticos que leva a uma necessidade de alguns países positivarem em seus ordenamentos jurídicos a obrigação de haver uma Democracia Interna nos seus partidos políticos.

## **1.1 AS ORIGENS DO ESTUDO SOCIOLÓGICO DA DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS**

No plano sociológico, três são os autores cujos estudos referentes ao funcionamento interno dos partidos políticos valem o destaque, quais sejam: Moisei Ostrogorski, Robert Michels e Max Weber<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Além desses três autores, entendemos que dois autores mais recentes também produziram obras de extrema importância para o tema em questão, são eles Maurice Duverger e Angelo Panebianco. Não é nossa intenção também abordar com mais detalhes a obra desses dois autores, pois entendemos que seus estudos, embora de grande importância, possuem conclusões similares àquelas obtidas por Robert Michels, sendo a obra deste suficiente para os propósitos deste trabalho, bem como não pretendemos nos alongar em demasia na parte sociológica da questão.

De forma bem resumida, Angelo Panebianco, denominou o fenômeno aqui abordado de institucionalização, o qual é muito similar àquele defendido por MICHELS. Segundo PANEBIANCO, na institucionalização a organização incorpora valores e objetivos dos fundadores do partido, sempre procurado fortalecer o partido. Se o processo de institucionalização tem sucesso, a organização perde, pouco a pouco, o caráter de instrumento estimado não por si mesmo, mas somente em vista dos objetivos organizativos. Para a maioria, o “bem” da organização tende a coincidir com os seus objetivos: ou seja, tudo o que “for bom” para o partido, que for em direção ao seu fortalecimento, se torna de forma automática parte integrante do próprio objetivo do partido. A organização passa a ser o objetivo para grande parte dos filiados. Para mais detalhes da obra desse autor, VER: PANEBIANCO, Angelo. *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*. Bologna: Il Mulino, 1982.

Por sua vez, a análise de Maurice Duverger aborda as tendências oligárquicas no seio dos partidos de massa, segundo os seguintes pilares básicos: i) a seleção dos dirigentes dos partidos; (ii) o caráter oligárquico dos dirigentes; e (iii) o crescimento da autoridade dos dirigentes e a personalização do poder. Para a leitura completa dos estudos deste autor, VER: DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*

### 1.1.1 Moisei Ostrogorski e os perigos da organização permanente

MOISEI OSTROGORSKI foi, em 1902, o autor desbravador do estudo do funcionamento interno dos partidos políticos a partir da perspectiva de sua organização, fazendo duras críticas aos partidos políticos na Inglaterra e nos Estados Unidos<sup>47</sup>, chegando a afirmar que a entrada dos partidos na vida política – até este momento organizações extralegais – teria dado lugar ao naufrágio do regime eletivo e do Governo democrático pois, além das tarefas eleitorais, assumiram outras tarefas, como intermediários entre o povo e o Estado.

Essa nova atuação dos partidos políticos geraria uma passividade social, eliminam a independência de espírito dos cidadãos e provocam um formalismo político, que dá lugar a um governo mecânico e faz com que surja uma corrupção no sistema e no governo por parte das elites do Estado.

No entanto, onde estariam realmente os perigos que, para este autor, representam os partidos políticos? No caráter permanente das poderosas organizações permanentes.

Embora reconhecesse a importância dos partidos políticos, OSTROGORSKI defendia que estes só poderiam existir de forma precária e limitado a objetivos particulares. Depois disso, deixariam de existir, evitando-se a permanência dos quadros dos partidos e o conformismo dos afiliados, o que demonstra uma clara crítica ao monopólio da representação pelos partidos políticos.

Assim, NAVARRO MÉNDEZ<sup>48</sup> nos mostra que OSTROGORSKI deixa claro, pela primeira vez, um aspecto da vida dos partidos políticos sobre o qual futuramente outros autores, especialmente Robert Michels, continuarão investigando, que é o perigo para o sistema democrático em ter um modelo de partido político caracterizado pela perpetuação de seus dirigentes, ou seja, o estabelecimento de uma oligarquia dominante e a ausência da participação interna por parte da base do partido. Dessa forma, os partidos deixam de ser os canalizadores das demandas sociais, falhando na sua função num Estado Democrático e passando a se transformar num obstáculo para a democracia.

---

<sup>47</sup> OSTROGORSKI, Moisei. *Democracy and the Organization of Political Parties*. London: Macmillan & Co., Ltd: 1902.

<sup>48</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 101.

No entanto, embora a obra de OSTROGORSKI possa ainda ser aplicada mesmo nos dias atuais, pois identifica o mal ainda presente nos partidos políticos por meio de suas organizações, ela não revela as causas que levaram a essa situação, motivo pelo qual se torna imprescindível uma referência maior ao estudo de ROBERT MICHELS, o que faremos no próximo tópico.

### 1.1.2 A Lei de Ferro da Oligarquia de Robert Michels

SEILER afirma que a contribuição de Robert Michels para explicar o fenômeno da Oligarquização e Burocratização dos partidos políticos, com a sua obra *A Sociologia dos Partidos Políticos*, é dupla, pois trata da oligarquia e da personalização do poder dentro do partido político, sendo que a conjunção desses dois fatores “transforma um organograma democrático numa estrutura oligárquica dominada pelo chefe”<sup>49</sup>.

Outros autores a destacarem a importância de Robert Michels no presente assunto são BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, ao afirmarem que “a obra de Michels constitui uma confirmação histórica e empírica da teoria elitista, uma verificação num campo específico como no dos partidos de massa e, mostrando a possibilidade de sua mais ampla aplicação, contribuiu para consolidar o seu sucesso”<sup>50</sup>.

A obra de Robert Michels foi inspirada nas ideias de Mosca e de Pareto, que são filiados à Teoria Elitista<sup>51</sup>, e dedica-se a estudar a estrutura dos grandes partidos de massa,

---

<sup>49</sup> SEILER, Daniel-Louis. *Op. Cit.* P. 132.

<sup>50</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 1998. P. 386.

<sup>51</sup> Nesse ponto, vale destacar que de acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino: “Por teoria das Elites ou elitista — de onde também o nome de elitismo — se entende a teoria segundo a qual, em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada. Uma vez que, entre todas as formas de poder (entre aquelas que, socialmente ou estrategicamente, são mais importantes estão o poder econômico, o poder ideológico e o poder político), a teoria das Elites nasceu e se desenvolveu por uma especial relação com o estudo das Elites políticas, ela pode ser redefinida como a teoria segundo a qual, em cada sociedade, o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas: o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo, mesmo que tenha de recorrer à força, em última instância. A formulação, hoje tornada clássica, desta teoria foi dada por Gaetano Mosca nos *Elementi di scienza politica* (1896): “Entre as tendências e os fatos constantes que se acham em todos os organismos políticos, um existe cuja evidência pode ser a todos facilmente manifesta: em todas as sociedades, a começar por aquelas mais mediocrementemente desenvolvidas e que são apenas chegadas aos primórdios da civilização, até as mais cultas e fortes, existem duas classes de pessoas: a dos governantes e a dos governados. A primeira, que é sempre a menos numerosa, cumpre todas as funções públicas, monopoliza o poder e goza as vantagens que a ela estão anexas; enquanto que a segunda, mais numerosa, é dirigida e

em especial o partido social-democrático alemão o que, independentemente do partido estudado, é de suma importância e relevância no cenário ocidental democrático atual, possuindo ainda total aplicabilidade<sup>52</sup>.

### **1.1.2.1 Causas que explicam as tendências oligárquicas no interior dos partidos políticos**

Conforme já demonstrado anteriormente, MICHELS demonstrou em sua obra a tendência de todo partido constituir no seu interior oligarquias dominantes. Assim, importante demonstrar as causas que explicam essa tendência, que este autor dividiu em três partes distintas, conforme resumiremos adiante.

#### **(A) CAUSAS DETERMINANTES DE ORDEM TÉCNICA E ADMINISTRATIVA**

MICHELS inicia a sua obra, em 1911, afirmando que o ideal prático da democracia consiste no autogoverno das massas. No entanto, o governo direto do povo facilitaria muito os golpes que poderiam ser tentados por homens hábeis e audaciosos, pois esse tipo de governo não admitiria discussões sérias, nem deliberações refletidas<sup>53</sup>.

Tal afirmação também é ressaltada por CAMPOS NETO<sup>54</sup>, ao afirmar que MICHELS parte da ideia de que há uma necessidade prática de representação dos partidos políticos para que as decisões sejam tomadas de forma segura e refletida.

---

regulada pela primeira, de modo mais ou menos legal ou de modo mais ou menos arbitrário e violento, fornecendo a ela, ao menos aparentemente, os meios materiais de subsistência e os que são necessários à vitalidade do organismo político" (I, p. 78). A fortuna do termo Elite, porém, remonta a Pareto, que alguns anos depois, por influência de Mosca, enunciou, na introdução aos *Systèmes socialistes* (1902), a tese segundo a qual em toda a sociedade há uma classe "superior" que detém geralmente o poder político e o poder econômico, à qual se deu o nome de "aristocracia" ou Elite. Que toda sociedade seja dividida em governantes e governados e os governantes sejam uma minoria é uma tese que certamente não é nova, comum a todos os escritores que tinham compartilhado uma concepção realista da política. O mesmo Mosca, de resto, reconheceu ter tido alguns precursores, citando Saint-Simon, Taine e Marx-Engels. *Idem*. P. 385-386.

<sup>52</sup> SEILER, Daniel-Louis. *Op. Cit.* P. 134

<sup>53</sup> MICHELS, Robert. *Op. Cit.* P. 17.

<sup>54</sup> CAMPOS NETO, Raymundo. *A democracia interna nos partidos políticos brasileiros*. Belo Horizonte: Editora D Plácido: 2017. P. 89.



De fato, MICHELS faz duras críticas ao autogoverno das massas, demonstrando a clara necessidade de uma representação política para que as decisões sejam tomadas de forma refletida<sup>55</sup>.

O mesmo autor prossegue em suas críticas afirmando que “atos e palavras são menos pesados pela massa que por indivíduos ou por pequenos grupos que a compõem”<sup>56</sup>, sendo este um fato, segundo este autor, incontestável, uma manifestação da patologia das massas onde a multidão anularia o indivíduo, levando junto a sua personalidade e seu sentimento de responsabilidade.

No entanto, a maior crítica de MICHELS ao governo direto está na impossibilidade técnica e mecânica de sua realização. Ele não vê como seria possível a reunião de milhares de membros para que se possa debater um assunto que tenha sido colocado em questão, onde nem mesmo os meios de comunicação mais avançados poderiam realizar tal reunião em determinado local, em horas fixas e com a frequência que a vida partidária exige<sup>57</sup>.

MICHELS alerta também para outras razões de ordem técnica e administrativa que tornam o governo direto de vastos grupos (ou democracia direta) irrealizável<sup>58</sup>. Percebemos que a grande preocupação do autor é com o efetivo debate em torno das questões, o que seria impossível em grandes grupos.

Dessa forma, haveria a necessidade de pessoas (delegados) que fossem capazes de representar a massa e garantir a realização da sua vontade, numa clara predominância da representação política sobre a soberania das massas.

---

<sup>55</sup> Para refletir tal pensamento, destacamos aqui alguns trechos da obra deste autor: “É mais fácil dominar a massa que um pequeno auditório. A adesão daquela é, de fato, tumultuada, sumária, incondicional. Uma vez sugestionada, ela não admite facilmente as contradições, sobretudo de parte de indivíduos isolados. Uma grande multidão reunida num pequeno espaço é incontestavelmente mais acessível ao pânico cego ou ao entusiasmo irrefletido que um pequeno grupo, no qual membros podem discutir tranquilamente entre si”. MICHELS, Robert. *Op. Cit.* P. 17.

<sup>56</sup> *Idem.* P. 17.

<sup>57</sup> Sabemos que a obra de Robert Michels data do início do século XX, onde o desenvolvimento dos meios de comunicação não era o que possuímos nos dias atuais. Embora compartilhemos do pensamento deste autor de que o debate sobre um determinado assunto é de extrema importância para que a questão possa ser resolvida, bem como muitos assuntos ainda não possam ser resolvidos pela impossibilidade de reunirmos um grande número de pessoas, o uso da internet hoje vem possibilitando maiores discussões ampliando, assim, a democracia.

<sup>58</sup> MICHELS alerta também para a impossibilidade de o orador ser ouvido por um grande número de pessoas. VER: *Idem.* P. 18.

Com isso podemos notar que tal cenário não difere em nada de um partido político, onde torna-se muito complicada a deliberação de um grande número de pessoas filiadas, havendo, assim, a necessária eleição de delegados<sup>59</sup>.

No entanto, é nesse ponto que MICHELS começa a alertar para o surgimento do fenômeno da oligarquização dos partidos políticos, pois do mesmo modo que ocorre a eleição dos delegados, acontece também a especialização técnica dos chefes e dirigentes em geral para que estes tomem a direção dos negócios. Isso faz com que o poder de decisão seja, pouco a pouco, retirado das massas e concentrado exclusivamente nas mãos dos chefes, passando os chefes de “órgão executivos da vontade coletiva” para figuras independentes das massas, fugindo ao seu controle<sup>60</sup>.

Ao analisar a obra de MICHELS, NAVARRO MÉNDEZ<sup>61</sup> também faz um alerta ao dizer que o perigo para a democracia interna dos partidos políticos está no fato de que todo partido tem a necessidade de contar com uma *organização desenvolvida* para atingir seus objetivos políticos e para conduzir a luta social das massas. Assim, com a consolidação da organização, o conseqüente desenvolvimento do partido para atender necessidades cada vez maiores e mais específicas (isto é, o aumento da sua burocratização), conduz de forma inexorável ao sacrifício dos princípios democráticos, embora em seu início o partido tivesse o objetivo de defendê-los.

Em outras palavras, à medida que aumenta a organização do partido político diminuiria o grau de democracia interna, isto é, aumenta o grau de oligarquização.

De acordo com o desenvolvimento da organização, vai também crescendo em número de filiados, e o controle, que é um direito da massa, vai tornando-se cada vez mais opaco, com a tarefa administrativa sendo confiada a certas pessoas nomeadas para esse fim ou até mesmo por funcionários pagos pela organização. O que sobraria para a massa (ou os filiados do partido político) é a prestação de contas ou recorrer a comissões de controle<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> CAMPOS NETO, Raymundo. *Op. Cit.* P. 91.

<sup>60</sup> MICHELS, Robert. *Op. Cit.* P. 21.

<sup>61</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 103.

<sup>62</sup> MICHELS, Robert. *Op. Cit.* P. 22.

De acordo com MICHELS essa mudança ocorre de forma natural. O chefe passa a adquirir uma liberdade de ação que ele não deveria possuir, despachando assuntos cada vez maiores e importantes, relativos à vida do partido, sem consultar nem pedir colaboração dos filiados, fazendo com que o controle democrático que deveria existir se reduza a um mínimo insignificante<sup>63</sup>.

Outra questão observada por MICHELS e que influencia na democracia interna dos partidos políticos seria a adoção do sistema eleitoral indireto pelos partidos políticos para a eleição dos seus dirigentes, com o constante “hábito de devolver as questões importantes a comissões que deliberam a portas fechadas”<sup>64</sup>.

As funções são retiradas das assembleias eleitorais e transferidas aos conselhos diretivos, construindo-se uma complicada estrutura com a divisão do trabalho, formando-se uma burocracia rigorosamente delimitada e hierarquizada, sendo esta um resultado das necessidades técnicas para o funcionamento do partido.

Com a evolução do partido moderno para uma forma de organização mais sólida, cresce a sua profissionalização, bem como a necessidade de contratação de chefes profissionais com dedicação remunerada e exclusiva<sup>65</sup>. Com isso, a organização partidária exigiria um certo número de pessoas que lhe dediquem toda a sua atividade, fazendo com que a massa delegue o contingente necessário e, então, os delegados passam a representar a massa de forma permanente, abandonando, assim, suas outras atividades<sup>66</sup>.

Assim, depois de amadurecido, o partido político torna-se burocrático e com um corpo diretivo oligárquico, deixando de ser meio e passando a se tornar um fim em si mesmo. Passa-se a dar mais importância ao partido como organização do que às funções que ele deve desempenhar em uma democracia<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> *Idem*. P.22.

<sup>64</sup> *Idem*.

<sup>65</sup> CAMPOS NETO, Raymundo. *Op. Cit.* P. 94-95.

<sup>66</sup> MICHELS, Robert. *Op. Cit.* P. 23.

<sup>67</sup> Para ilustrar este argumento, destaca-se trecho do livro de Robert Michels: “Às instituições e às qualidades que no início eram destinadas simplesmente a assegurar o funcionamento da máquina partido – subordinação, cooperação harmoniosa dos membros individuais, relações hierárquicas, discipulação, correção – acaba-se atribuindo mais importância que ao grau de rendimento da máquina. A única preocupação consiste doravante em afastar tudo que seja suscetível de introduzir-se nas rodas de sua engrenagem, ameaçando assim, senão o

Outro ponto a ser destacado na teoria de MICHELS é o fato de que uma democracia puramente representativa não combinaria com a rapidez e agilidade necessárias para que fossem executadas as ações, surgindo daí a necessidade de se outorgar a uma elite os poderes para que esta pudesse tomar as decisões com a devida agilidade<sup>68</sup>.

Para MICHELS as tendências oligárquicas e burocráticas da organização partidária são uma *necessidade técnica e prática*. A organização passa ser a prioridade como forma de conseguir atingir os objetivos almejados, mesmo que isso sacrifique outros interesses, como por exemplo o cumprimento do ideal democrático e tudo que isso implica<sup>69</sup>.

## **(B) CAUSAS DETERMINANTES DE ORDEM PSICOLÓGICA**

As tendências oligárquicas detectadas por MICHELS nas organizações complexas, especialmente nos partidos políticos, não tem origem somente em circunstâncias advindas da própria dinâmica da organização, como explicado no tópico anterior, mas também em razões complementares de cunho psicológico.

Nesse sentido, CAMPOS NETO<sup>70</sup> nos explica que um dos fatores que explicaria esse processo de oligarquização e burocratização dos partidos políticos é a falta de interesse dos cidadãos que gozam de direitos políticos em participar de assuntos relacionados à

---

próprio organismo, então sua forma externa representada pela organização”. MICHELS, Robert. *Op. Cit.* P. 223.

<sup>68</sup> Nesse ponto, importante destacar que MICHELS faz uma importante observação e já deixa claro que a descentralização e agilidade seriam importantes para resolver a questão da oligarquização dos partidos políticos, ao dizer que “(...) Daí a hostilidade do partido político, mesmo democrático, com relação ao referedum e a todas as outras medidas de prevenção democrática: daí também a necessidade de uma constituição que, sem ser cesariana no sentido absoluto da palavra, não deixa de ser fortemente centralizada e oligárquica”. *Idem.* P. 28.

<sup>69</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 105.

<sup>70</sup> CAMPOS NETO, Raymundo. *Op. Cit.* P. 97.

política, bem como da vida dos partidos políticos, ficando assim a participação restrita a um grupo de pessoas (elites) que acabam por tomar as decisões<sup>7172</sup>.

Outrossim, a estabilidade dos dirigentes partidários contribuiria sobremaneira para esse processo de oligarquização dos partidos políticos, sendo certo que essa estabilidade é consequência do que MICHELS chamou como adoração de líderes. Segundo ele, as pessoas sentem necessidade de se curvar não só diante de grandes ideais, mas também diante de pessoas que representam esses ideais. Essa adoração, por óbvio, leva facilmente à megalomania de quem é adorado<sup>73</sup>.

A duração extensa do mandato dos delegados é um outro fator apontado por MICHELS. A eleição deste que deveria durar um determinado tempo acaba se tornando um cargo para a vida toda e este cargo acaba se tornando um direito. Ao ter sua reeleição negada o delegado acaba promovendo ameaças com represálias<sup>74</sup>.

Há que se ressaltar que MICHELS alerta também para o fenômeno da cooptação e do nepotismo, onde “os chefes tendem (...) a isolar-se, a formar uma espécie de cartel, a rodear-se de um muro que só pode ser transposto por aqueles que os agrada”<sup>75</sup> e, muitas vezes, “o colégio eleitoral é considerado simplesmente uma prioridade de família”<sup>76</sup>.

NAVARRO MÉNDEZ<sup>77</sup> faz um ótimo resumo das razões de ordem psicológica e as descreve da seguinte forma: a) *consideração dos cargos como uma propriedade pessoal*, pois quem passa muito tempo no cargo de delegado acaba considerando esse cargo como uma propriedade sua, ameaçando com represálias quem lhe negar a reeleição; b) *a*

---

<sup>71</sup> Alguns trechos na obra de MICHELS deixam clara essa posição: “Não é exagero afirmar que entre os cidadãos que gozam de direitos políticos, o número dos que realmente se interessam pelos assuntos públicos é insignificante. Entre a maioria, o significado das relações íntimas existentes entre o bem individual e o bem coletivo está muito pouco desenvolvido. A maior parte não tem a mínima ideia das influências e consequências que os assuntos desse órgão que chamamos de Estado podem exercer sobre seus interesses privados. Na vida dos partidos democráticos podemos observar sinais de uma indiferença política análoga. Apenas uma minoria, e às vezes uma minoria irrisória, participa das decisões do partido. (...)”. MICHELS, Robert. *Op. Cit.* P. 33.

<sup>72</sup> “A massa não possui uma sensibilidade muito apurada. Acontecimentos se produzem sob suas vistas, revoluções se realizam na vida econômica, sem que sua alma sofra modificações notáveis. Só com o tempo é que ela acorda sob a influência de condições novas”. *Idem.* P. 135.

<sup>73</sup> *Idem.* P. 43-44.

<sup>74</sup> *Idem.* P. 31.

<sup>75</sup> *Idem.* P. 66.

<sup>76</sup> *Idem.* P. 67.

<sup>77</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 106.

*necessidade de liderança pela massa*, pois segundo MICHELS, são muito poucos os membros da base dos partidos que tem verdadeiro interesse nas questões partidárias, sendo indiferentes à grande variedade de questões que afetam a vida interna da organização partidária; c) a *gratidão da massa para aqueles que têm cargos de responsabilidade no partido*, que se manifesta na reeleição continua dos líderes existentes, perpetuando a liderança, não havendo, assim, uma alternância; d) *qualidades secundárias requeridas dos líderes* para manter sua ascendência sobre as massas, como a oratória, a força de vontade, a capacidade de persuasão, etc.

### **(C) CAUSAS DETERMINANTES DE ORDEM INTELECTUAL**

Para MICHELS, as razões de ordem intelectual consistem, por um lado, num maior grau de preparação cultural e técnica dos dirigentes frente à massa – tornando-se, assim, insubstituíveis dentro do partido – e também a incompetência formal e real das massas. Para MICHELS, a liderança profissional é uma consequência necessária da maior complexidade organizacional do partido, fazendo com que haja uma divisão cada vez maior entre condutores e conduzidos, já que os conhecimentos que os experts possuem em questões inacessíveis para as massas lhes torna cada vez mais insubstituíveis, os confirmando em suas posições.

Com a diferenciação das funções do partido, os chefes passam a adquirir um conjunto de qualidades e acabam se separando da massa tornando-se chefes profissionais e posteriormente chefes estáveis e inamovíveis, sendo este um fenômeno inexorável.

Isso acaba se tornando um dos maiores perigos para a democracia interna dos partidos políticos, pois a principal fonte de poder do líder para a ser a incapacidade de substituí-lo.

#### **1.1.2.2 Outras conclusões presentes na obra de Robert Michels**

Conforme visto nos tópicos anteriores, MICHELS consegue identificar as causas, divididas em três grupos, para o surgimento do fenômeno inexorável da oligarquização dos partidos políticos, que resulta num enorme perigo para a concretização da democracia interna nessas organizações.

Entretanto, a obra de MICHELS é muito mais extensa do que somente a apresentação dessas três causas. Já fizemos pequenas referências a essas outras observações deste autor em parágrafos anteriores, como por exemplo, a necessidade de alternância do poder dentro do partido político, a confusão que acaba ocorrendo entre a figura do líder e o partido em si, etc<sup>78</sup>.

No entanto, aqui entendemos ser importante falar sobre a tendência de burocratização dos partidos políticos, que também foi observado por MICHELS<sup>79</sup>. Tal fenômeno ajuda aqueles líderes que estão no poder a se manter no mesmo lugar, pois a burocracia, isto é, a construção de níveis estáveis de funcionários que trabalham no partido, seria uma necessidade derivada da própria estrutura organizativa do partido, sendo, para MICHELS, necessariamente burocrática.

O problema é que a burocratização é uma tendência natural das organizações à medida que esta cresce, com a criação subdivisão de funções, criação de organismos intermediários, especialização e delegação. No entanto, isso gera uma situação servil das bases para com os líderes.

RIBEIRO consegue resumir bem os fatores de ordem técnico-burocráticos que resultam na formação da oligarquia no interior do partido político e explica que: (i) com o crescimento do partido, surge a dificuldade de se envolver os membros diretamente nos processos decisórios, havendo a necessidade de delegar poderes; (ii) essa divisão de poderes gera uma especialização de funções e profissionalização de alguns dirigentes, que passam a se dedicar exclusivamente à organização, formando uma burocracia hierarquizada e (iii) com

---

<sup>78</sup> Em sua obra, MICHELS aborda também o caráter dominador do chefe, explicando mais detalhadamente os motivos pela qual o chefe consegue dominar o partido político. Além disso, o autor continua aprofundando o seu estudo e demonstra como os líderes exercitam o poder de que dispõem dentro do partido, separando os elementos distintivos de tal exercício da seguinte forma: (i) *a metamorfose psicológica dos chefes*, pois aqueles que exercem o poder dentro dos partidos políticos acabam por desenvolver um sentimento pernicioso de vaidade e indevida convicção de grandeza pessoal, que vai influenciar também na criação das oligarquias dentro dos partidos; (ii) *a adoção de ideologias bonapartistas*, pois o caráter eletivo dos cargos de um partido pode trazer consigo um líder que se considere a si mesmo como uma emanção da vontade coletiva e, por isso, exija uma obediência cega à sua vontade pessoal. Quando se diz a essa líder que a sua atitude é antidemocrática, ele apela à vontade da massa na eleição de onde adviria a sua autoridade, de forma que qualquer crítica à gestão seria considerado um desafio à vontade da massa, ou seja, uma infração ao princípio democrático; (iii) *Identificação do partido com o chefe*. “*O Partido sou eu*”, onde os líderes passam a identificar o partido como uma propriedade sua.

<sup>79</sup> Importante falar um pouco sobre esse problema da burocratização, pois tal fato será abordado pelo próximo sociólogo que abordaremos – Max Weber.

essa especialização, acabam adquirindo expertise e passa a ser cada vez mais indispensável, passando a gozar de estabilidade em seus postos<sup>80</sup>.

Por fim, MICHELS afirma que o fenômeno do chefe é inerente a todas as formas de vida social, sendo estes indispensáveis. Portanto, não seria diferente nos partidos políticos, onde os fenômenos oligárquicos se manifestam no seio dos partidos democráticos<sup>81</sup>.

A partir dessas observações, MICHELS explica que a lei sociológica fundamental que rege os partidos políticos e pode ser formulada da seguinte forma: “a organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. Quem diz organização, diz oligarquia”<sup>82 83 84</sup>.

Em suma, MICHELS retrata o fenômeno da oligarquização e burocratização dos partidos políticos como sendo um evento inexorável, com o partido político deixando de ser meio para se tornar um fim em si mesmo. Tal fato macula todo o processo democrático, devendo-se procurar uma solução para devolver efetivamente o poder decisório para as mãos do povo, tendo em vista que não há democracia representativa sem a existência de partidos políticos<sup>85 86 87</sup>.

---

<sup>80</sup> RIBEIRO, Pedro Floriano. *A lei da oligarquia de Michels: modos de usar*. P. 4. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v29n85/12.pbf>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

<sup>81</sup> MICHELS, Robert. *Op. Cit.* P. 238.

<sup>82</sup> *Idem*.

<sup>83</sup> Deve-se ressaltar também que segundo MICHELS todo partido representa uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática, havendo um poder quase ilimitado dos eleitos sobre os eleitores, fazendo com que a estrutura oligárquica abafe o princípio democrático fundamental.

<sup>84</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 102.

<sup>85</sup> FREIDENBERG, Flavia. *Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina*. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, Iztapalapa, v. 1, n. 1, p. 91-134, 2005. P.92.

<sup>86</sup> SEYD e WHITELEY afirmam que “no advanced industrial democracy can work without parties”. SEYD, Patrick; WHITELEY, Paul. *High-Intensity Participation: The Dynamics of Party Activism in Britain*. Ann Harbor: UMP, 2002. P. 211.

<sup>87</sup> Por óbvio, há algumas críticas ao trabalho de MICHELS. Para tal, VER: NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 111-124. No entanto, pelo foco do presente trabalho, não iremos abordar esse assunto. Além disso, entendemos que qualquer pessoa que deseja estudar a democracia interna dos partidos políticos deve ter na Lei de Ferro da Oligarquia de MICHELS o seu ponto de partida, bem como também somos da opinião de que suas conclusões continuam sendo plenamente atuais.



### 1.1.3 Max Weber e a burocratização dos partidos políticos

Em que pese Robert Michels ser aquele que tenha realizado um estudo mais aprofundado sobre o funcionamento dos partidos políticos, chegando inclusive a apontar as causas que levam à sua oligarquização, um trabalho que aborda o lado sociológico da questão não pode ficar completo sem uma mínima referência a Max Weber.

De acordo com NAVARRO MÉNDEZ<sup>88</sup>, a principal contribuição de WEBER para o campo de sociologia política foi a reformulação, sob um aspecto positivo, do fenômeno da burocratização dos partidos políticos, sendo essa tendência irrevogável, estando baseada na especialização e na instrução de índole racional e técnica<sup>89</sup>. Os partidos teriam desenvolvido suas próprias burocracias internas, sempre constituídas ao redor de um chefe ou um grupo de destaque, que são encarregados de elaborar o programa do partido, designar os candidatos, etc.

WEBER acredita que essa tendência de burocratização merece uma consideração positiva, já que é uma condição *sine qua non* para o êxito, pois a política requer uma organização. No entanto, partilhamos da ideia de NAVARRO MÉNDEZ de que o fenômeno da burocratização dos partidos políticos é oposto à democracia interna dos partidos políticos<sup>90</sup>.

Segundo esse mesmo autor, o chefe é seguido pelo partido não como uma ação altruísta, mas pelo fato de que com a vitória do líder esperam obter benefícios pessoais, como cargos ou outras vantagens. Nesse processo, também influem determinados componentes psicológicos, como por exemplo a satisfação interior que experimentam os conduzidos por servir ao *caudilho*.

---

<sup>88</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 124-125.

<sup>89</sup> Importante também mencionar aqui que segundo explicação de LENK e NEUMANN, “para Weber o partido burocrático de massas é uma amostra do avanço da democracia plebiscitária, que conduz tendencialmente ao “ditador plebiscitário”, quem, mediante a conjunção de carisma e um sistema viciado, ganha as massas para seus fins políticos”. LENK, Kurt; NEUMANN, Franz. “Introducción”. In: *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*. Editorial Anagrama, 1980. P. 51-52.

<sup>90</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 126.

## 1.2 A EVOLUÇÃO NA PARTICIPAÇÃO DOS FILIADOS NOS PARTIDOS E A MANUTENÇÃO DA DITADURA NOS PARTIDOS POLÍTICOS

Em que pese a demonstração, principalmente de MICHELS, de que com o crescimento os partidos políticos tendem a se tornar estruturas organizações oligárquicas e burocratizadas, alguns autores ressaltam o fato de estar em curso, tanto em democracias estáveis quanto em democracias novas um processo de transferência de poder sobre a seleção dos líderes partidários para os filiados<sup>91</sup>, sendo tal fenômeno denominado como democratização interna, pois estaria ocorrendo um aumento na capacidade dos membros em participar diretamente da escolha dos líderes, seleção de candidatos e elaboração de propostas partidárias.

A partir de um estudo realizado na Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido, CROSS e BLAIS<sup>92</sup> chegaram à conclusão de que há um movimento geral de garantir aos membros dos partidos maior influência nas escolhas dos líderes, o que lhes dá maiores poderes. No entanto, eles também notaram que há uma grande resistência das elites a esse movimento.

Partindo da premissa de que a elite quer manter o poder para si mesmo e resiste a esse movimento, CROSS e BLAIS afirmam que o controle da escolha das lideranças é claramente percebido como uma atitude antidemocrática, sendo, assim, necessária uma maior democratização na escolha dos líderes.

Embora reconheça que as elites vêm tendo sucesso no intuito de manter o poder de escolha dos líderes em suas mãos, em alguns casos, especialmente quando o partido se encontra em dificuldade, os filiados têm conseguido desafiar o poder dessa elite e alargado o número de filiados que escolhem os líderes.

CROSS e BLAIS identificaram os fatores comuns que influenciam no aumento do número de filiados que escolherão os novos líderes, que são: (i) as mudanças geralmente são feitas por opositores aos atuais líderes. Os partidos costumam resistir a essa mudança enquanto no governo, mas tendem a adotá-la quando estão na oposição e (ii) essa mudança

---

<sup>91</sup> AMARAL, Oswaldo E. do. *O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura*. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.7, n.2, p.11-32, maio-ago. 2013. P. 23.

<sup>92</sup> CROSS, William; BLAIS, André. *Who selects the party leader?* Party Politics, London, v. 18, n. 2, p. 127-150, 2012. P. 1.

é feita tanto por novos partidos que empreender uma nova campanha ou por partidos antigos que sofreram uma recente campanha eleitoral decepcionante<sup>93</sup>.

FREIDENBERG também acredita que, nos últimos anos, ao analisar os partidos políticos da América Latina, tem acontecido um fenômeno de maior democratização interna nos partidos políticos no que se refere à escolha dos seus líderes. A autora entende que um partido gozará de democracia interna quando os seus líderes e candidatos sejam eleitos pelos membros através de mecanismos competitivos, bem como as decisões tomadas sejam inclusivas e sejam tomadas com a participação voluntária dos seus integrantes, com a igualdade dos membros em qualquer processo de tomada de decisão<sup>94</sup>.

Diante dessa premissa, FREIDENBERG nos mostra que a classe política latino-americana se utilizou do ordenamento jurídico do Estado para obrigar a si mesmo a empregar mecanismos mais democráticos nos partidos políticos. Em outras palavras, o Estado interferiu nas legislações sobre os partidos políticos para os obrigar a adotar mecanismos internamente mais democráticos no que diz respeito às suas eleições internas de candidatos<sup>95</sup>.

Se por um lado a seleção de candidatos se tornou aparentemente mais democrática, o mesmo não se pode dizer da eleição dos líderes dos partidos. FREIDENBERG explica que influenciar nesse tipo de eleição seria interferir nos partidos violando a sua autonomia<sup>96</sup>.

A mesma autora verificou que a realização de eleições internas competitivas nos partidos da América Latina conseguiu renovar as estruturas tradicionais oligárquicas nesses partidos, embora reconheça que esta seja apenas uma das condições necessárias para alcançar a democratização dos partidos políticos. Ou seja, não basta a realização de eleições internas. Há que se transformar os espaços de decisão para que sejam genuinamente competitivos.

FREIDENBERG também demonstra que a realização dessas medidas internas também teve seu lado negativo. Um deles foi a maior fragmentação e enfrentamento entre

---

<sup>93</sup> *Idem.* P. 16.

<sup>94</sup> FREIDENBERG, Flavia. *Op. Cit.* P.95.

<sup>95</sup> A exceção a essa regra seriam Brasil e Equador, onde não existe regulação relacionada à maneira como os partidos deve eleger seus candidatos, deixando livre para cada partido resolver segundo sua vontade. *Idem.* P.97.

<sup>96</sup> *Idem.* P.119.

as facções internas nos partidos afetando, inclusive, a governabilidade do país, como foi no caso do Paraguai. Em algumas situações a celebração de eleições internas reforçou o poder das elites no controle do partido, levando à manutenção do *status quo*, bem como aumentou a desconfiança dos cidadãos por denúncias de fraude, corrupção e manipulação fraudulenta do financiamento das eleições internas<sup>97</sup>.

Por fim, FREIDEMBERG ressalta que as eleições internas não geraram um maior êxito eleitoral. Partidos disciplinados e altamente centralizados tiveram melhores resultados que aqueles que não são, demonstrando que a democratização interna gera impactos colaterais negativos sobre o êxito eleitoral, o que pode fazer com que os políticos não tenham incentivos para aceitar os processos de mudança organizacional<sup>98</sup>.

Além desses aspectos negativos, KATZ e MAIR verificaram em seus estudos, que culminaram com a “*cartel party thesis*”<sup>99</sup>, que a maior participação dos filiados leva a uma falsa democratização, levando, inclusive a uma ampliação do poder da liderança partidária, persistindo, assim, o fenômeno da oligarquização e burocratização nos dias atuais.

Os autores explicam que ao se aproximarem mais do Estado e menos da sociedade, os partidos se tornam menos dependentes dos membros e outros contribuintes, fazendo com que haja um esvaziamento do poder na base do partido. Há uma aparente democratização do partido com a reunião em massa dos membros e apoiadores. No entanto, o que ocorre é silêncio dessa massa e a tendência de ser mais orientado em direção aos líderes do que às políticas<sup>100</sup>.

Por último, ocorre a centralização e a profissionalização (em particular, por meio de um contrato de trabalho em vez da lealdade ou ideologia partidária como base para compromisso) ou, em última instância, mesmo a terceirização da campanha e das outras

---

<sup>97</sup> *Idem*. P.125.

<sup>98</sup> *Idem*. P.128.

<sup>99</sup> Não vamos entrar à fundo na teoria do “*cartel party*” desenvolvida pelos autores, pois esse não é o foco do nosso trabalho. No entanto, podemos dizer em linhas gerais que, segundo tal teoria, os partidos estão se aproximando mais do Estado e se afastando da sociedade. Além disso, aumenta cada vez mais a cooperação entre os partidos, fazendo com que haja cada vez menos diferenças ideológicas entre eles, um comportamento típico de um cartel. KATZ, Richard; MAIR, Peter. *The Cartel Party Thesis: A Restatement. Perspectives on Politics*, Bloomington, v. 7, n. 4, p. 753-766, 2009. P. 753-758.

<sup>100</sup> *Idem*. P. 759.

funções do escritório central do partido, novamente com o resultado de libertar a liderança das pressões exercidas pela base<sup>101</sup>.

Diante do exposto, notamos que a literatura vem identificando um aumento na participação da base na escolha das lideranças partidárias. No entanto, seguindo o pensamento de KATZ e MAIR, este aumento não implica necessariamente em uma democratização interna dos partidos políticos. Pelo contrário, o fenômeno de oligarquização e burocratização identificado originalmente por MICHELS, OSTRGORSKI e WEBER ainda persiste, maculando o sistema democrático.

Para comprovar a persistência desse fenômeno nos dias atuais podemos citar aqui a pesquisa realizada, somente a nível nacional, por CAMPOS NETO<sup>102</sup> com os quatro maiores partidos políticos brasileiros: PMDB (hoje chamado de MDB), PT, PSDB e DEM, onde partindo do conceito procedimental de ROBERT DAHL<sup>103</sup>, ele pôde analisar as regras que, de alguma forma, influenciam na democracia interna desses partidos.

CAMPOS NETO analisou as variações de democracia interna nos partidos a partir dos seguintes pontos: (i) as estruturas decisórias e instâncias de recursos; (ii) o recrutamento político, tanto a filiação de novos membros quanto a seleção e definição de candidatos a cargos eletivos; (iii) a eleição e a recondução de dirigentes a cargos nos partidos políticos; (iv) os critérios de distribuição dos recursos entre os órgãos partidários e candidatos; e (v) os critérios de distribuição de tempo da propaganda partidária e propaganda eleitoral no interior dos partidos políticos.

O autor mostra que a autonomia partidária conferida pela Lei Federal Brasileira nº 9.096/95, que concede ampla liberdade de atuação e auto-organização ao partido político, alavanca o déficit democrático no interior dos partidos políticos brasileiros por meio do processo de oligarquização caracterizado por Robert Michels<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> VER: CAMPOS NETO, Raymundo. *Op. Cit.*

<sup>103</sup> O autor se utiliza das duas dimensões da democratização (contestação e participação) de Robert Dahl, cuja teoria está desenvolvida em DAHL, Robert. *Poliarquia*. 1ª Edição. 3ª Reimpressão. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2015.

<sup>104</sup> O autor mostra que as estruturas decisórias dos partidos estudados estão organizadas de forma mais ou menos centralizadas, sendo o PT o menos centralizado com uma votação direta dos filiados e os demais adotando uma votação indireta, por meio dos seus órgãos. No que diz respeito à filiação de novos membros, o PT é menos inclusivo que os demais, exigindo mais requisitos.

Igualmente, FREIDEMBERG chega a uma conclusão similar ao analisar o processo de seleção dos candidatos a cargos de eleição popular nos países da América Latina. Segundo esta autora, embora muitos países tenham introduzido mecanismos de seleção de candidatos com a pretensão de serem mais democráticos, a verdade é que tal iniciativa não logrou o êxito desejado, permanecendo a oligarquização dos partidos e com as elites continuando a controlar o poder<sup>105</sup>.

Por sua vez, em Itália, LOMBARDI nos mostra que como os Estatutos dos principais partidos italianos – exceto o Partido Comunista, mas mesmo assim de forma muito marginal – haviam proibido tradicionalmente as diferentes correntes organizadas dentro do próprio partido, o que vem a constituir uma “actitud netamente contraria a la propia posibilidad de la existencia de formas de control de la democraticidad interna de los partidos”<sup>106</sup>.

Em Portugal o cenário não é diferente. MATOS nos mostra que a oligarquização (ou como ele mesmo chamou: *o caciquismo*) foi sempre uma característica da política portuguesa e que perdurou durante o século XIX, bem como durante a Primeira República e manteve-se com o partido único do salazarismo na ditadura. No entanto, não acabou com a instauração da democracia depois da Revolução dos Cravos<sup>107</sup>.

---

Com relação à continuidade dos dirigentes em seus cargos de direção, PMDB, PSDB e DEM autorizam reeleições sucessivas, sem limitação de vezes, enquanto que o PT não possui tal autorização. No entanto, o autor nos alerta que tal limitação no PT é muito branda, pois nada impede que o processo de oligarquização ocorra com a permanência do filiado em cargos estratégicos do partido.

No que diz respeito à inclusão dos membros no processo decisório, o DEM é considerado do tipo oligarquizado, pois a inclusão dos filiados nas instâncias decisórias da organização é muito reduzida, bem como há uma baixa institucionalização da competição. O PMDB possui uma certa abrangência no direito de participação dos filiados, mas sofre uma certa limitação devido à também baixa institucionalização da competição. O PSDB possui amplas oportunidades de competição pela direção do partido, mas há restrição, aos filiados, na participação na competição. O PT seria o partido que apresenta a mais alta inclusão dos filiados no processo decisório interno, bem como uma alta institucionalização da competição pela direção do partido. VER: CAMPOS NETO, Raymundo. *Op. Cit.*

<sup>105</sup> FREIDENBERG, Flavia. *Op. Cit.* P.92.

<sup>106</sup> LOMBARDI, Giorgio. “Corrientes y democracia interna de los partidos políticos”. In: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*. Núm. 27, Mayo-Junio 1982, Páginas 7-28. P. 17-19.

<sup>107</sup> Segundo o autor, “não são os militantes que escolhem os dirigentes em quem votar. São os dirigentes dos partidos que escolhem os militantes para votar em si próprios, de modo a sustentarem o seu poder. Este mundo funciona assim: o dirigente político seleciona o seu próprio universo eleitoral, cria-o à sua medida, para que este depois o escolha a si como líder. Um rival que se queira bater com um possuidor de um sindicato de votos dominante não pode simplesmente apresentar-se a eleições com um programa e uma equipa credível: tem de constituir um colégio eleitoral paralelo que lhe garanta mais votos do que o universo do adversário. Esta escalada leva a que todos os que quiserem subir dentro de um partido tenham de participar ou pactuar em

Assim, tendo em vista que o problema persiste, bem como a esmagadora maioria dos autores concordam que não há democracia participativa sem a figura dos partidos políticos, uma outra solução precisa ser proposta. É o que observaremos nos capítulos a seguir.

## **2. A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL E LEGAL DE DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS<sup>108</sup>**

Conforme já falado anteriormente, após segunda guerra mundial algumas democracias pluralistas, especialmente europeias, incluíram em suas Constituições exigências para que os partidos políticos atuassem também internamente segundo princípios democráticos.

Não obstante, BLANCO VALDÉS nos ensina que a disciplina jurídica dos partidos políticos, principalmente aquela que tem o intuito de controlar o caráter democrático do processo interno de formação de vontade política, aparece em meio a profundas polêmicas quando analisamos a doutrina dos mais variados países, bem como com grandes diferenças de acordo com a prática de cada estado. Segundo esse mesmo autor, o que se propõe nos dias atuais é estender a capacidade reguladora do Estado até o interior dos partidos<sup>109</sup>.

Dessa forma, nos valem das mesmas perguntas desse autor: “Quais devem ser os meios através dos quais se assegure que o partido cumpra essa função mediadora e de vinculação entre a sociedade civil e a sociedade política? Até onde o Estado pode disciplinar os partidos políticos com a finalidade de garantir que estes cumpram as suas funções?”<sup>110</sup>

Como veremos mais adiante, as respostas variam de país para país. De toda forma, diante de impossibilidade material de analisarmos de forma profunda todo o ordenamento

---

esquemas destes”. VER: MATOS, Vítor. *Os Predadores: Tudo o que os políticos fazem para conquistar o poder*. 1.ª Edição, Lisboa: Clube do autor, 2015.

<sup>108</sup> A intenção aqui não é analisar todos os países, mas somente aqueles que consideramos mais representativos no que diz respeito à exigência de democracia interna nos partidos políticos. Para uma leitura completa da legislação europeia referente aos partidos políticos, acessar <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law>.

<sup>109</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos*. Op. Cit. P. 100.

<sup>110</sup> *Idem*. P. 102.

jurídico europeu, vamos analisar aqueles países que julgamos serem mais representativos em relação a essa temática.

## 2.1 LIBERDADE X CONTROLE

Antes mesmo de analisarmos determinados países, devemos alertar para um problema que pode advir com o crescente aumento do controle dos partidos políticos pelas Democracias pluralistas ocidentais: o choque de princípios num Estado Democrático de Direito.

Até o momento a literatura não chegou a um consenso sobre a definição de Democracia (e talvez nunca chegue). No entanto, há um valor presente no Estado Democrático de Direito o qual não se pode negar que seja tanto um valor democrático quanto um dos pilares da democracia liberal: a liberdade.

Dentre as várias ramificações da liberdade, uma delas é a liberdade de associação. MIRANDA nos ensina que durante o século XX a quase totalidade das Constituições pluralistas integraram a liberdade de associação dentre os direitos e liberdades fundamentais<sup>111</sup>, sendo certo que a primeira foi a Constituição belga de 1831, ainda no século XIX, em seu artigo 20<sup>o</sup><sup>112</sup>.

Nesse mesmo sentido, o direito à liberdade de associação também está previsto em alguns diplomas internacionais, como na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (artigo 20º), no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, assinado em 7 de Outubro de 1976 (artigo 22º), na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, ratificado em 9 de Novembro de 1978 (artigo 11º), e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 7 de Dezembro de 2000 (artigo 12º).

Vale ressaltar que a liberdade de associação é um desdobramento do direito de associação, sendo este, nas palavras de GOMES CANOTLHO e VITAL MOREIRA,

---

<sup>111</sup> O autor lista algumas constituições pluralistas ocidentais onde a liberdade de associação está presente, tais como: a Constituição mexicana de 1917 (artigo 9º); a irlandesa de 1937 (artigo 40º, nº 6), a japonesa de 1946 (artigo 21º); a italiana (artigo 18º); a alemã ocidental de 1949 (artigo 9º); a espanhola de 1978 (artigo 22º), dentre outros. MIRANDA, Jorge. *Escritos Vários sobre Direitos Fundamentais*. 1ª Edição. Estoril: Princípiã, 2006. P. 154.

<sup>112</sup> *Idem*.



“fundamentalmente um direito negativo, um direito de defesa, sobretudo perante o Estado, proibindo a intromissão deste, seja na constituição de associações (não podendo ele constitui-las nem impedir a sua criação) seja na sua organização e vida interna (liberdade estatutária, liberdade de selecção de dirigentes, etc)<sup>113</sup>.”

Ressalte-se que o direito de associação pode ser concretizado por meio de diversos tipos de associações: religiosas, culturais, desportivas, sindicatos e, aquelas que nos interessam, partidos políticos, sendo estes um “apoio fundamental da estrutura democrática”<sup>114</sup>.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA explicam que a liberdade de associação possui como regra fundamental a liberdade individual, a autonomia privada e a liberdade de organização interna sem a interferência do Estado, sendo um traço do Estado de direito democrático e um instrumento de garantia da liberdade política (associações e partidos políticos)<sup>115</sup>.

Ora, se a liberdade de associação está presente na quase totalidade das democracias pluralistas, bem como pressupõe uma liberdade de organização interna *sem a interferência do Estado*, como permitir a participação deste na organização interna dos partidos políticos para garantir a democracia interna, sem ferir a liberdade dos partidos políticos?

Chegamos então ao problema da democracia pluralista descrita por DAHL, que “é apenas um aspecto de um dilema geral na vida política: autonomia ou controle? Ou fazer uma pergunta menos simplista: quanta autonomia e quanto controle? Ou, para antecipar ainda mais a complexidade do problema, quanta autonomia deve ser permitida a quais atores, em relação a quais ações e em relação a quais outros atores, inclusive o governo do estado? Além da questão complementar: quanto controle deve ser exercido por quais atores, incluindo o governo, empregando que meios de controle sobre quais outros atores em relação a quais ações?”<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4ª edição revista, reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. P. 644.

<sup>114</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de; *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª Edição. Coimbra: Almedina, 2012. P. 55.

<sup>115</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Op. Cit.* P. 643.

<sup>116</sup> Tradução livre de “*is only one aspect of a general dilemma in political life: autonomy or control? Or to ask a less simpleminded question: how much autonomy and how much control? Or to anticipate still more of the problem's complexity, how much autonomy ought to be permitted to what actors, with respect to what actions,*

Dessa forma, nos parece que quando falamos dos partidos políticos até mesmo a liberdade de associação deve ser restringida. Nesse sentido, partilhamos do pensamento de TAVARES DA SILVA que ao comentar a necessidade imposta pela Constituição Portuguesa de se assegurar o princípio democrático no âmbito da organização interna dos partidos, nos ensina que embora o controle da democracia interna dos partidos políticos seja algo muito difícil, “se afigura demasiado arriscado, quando o modelo constitucional faz depender o sistema de representação política destas associações de direito privado, nas quais depois se compromete a interferir o mínimo possível”<sup>117</sup>.

Esse também é o pensamento de MOREIRA<sup>118</sup> ao nos ensinar que “os partidos políticos estão longe de ser organizações inteiramente livres quanto à sua criação e organização”. A sua incorporação ao texto constitucional os constitui como “instituições de mediação da organização e da participação democrática”. Dessa forma, “só de uma perspectiva liberal radical é que se pode sustentar que os partidos políticos deveriam ser de criação e organização totalmente livres, sem qualquer requisito ou condicionamento”<sup>119</sup>.

JOHN RAWLS, embora conhecidamente liberal, também entende que a liberdade pode ser limitada. Ele inicia reconhecendo que a proibição de certos valores, inclusive os políticos, é considerada uma restrição da liberdade, sendo certo que “uma liberdade (...) só

---

*and in relation, to what other actors, including the government of the state? Plus the complementary question: how much control ought to be exercised by what actors, including the government, employing what means of control over what other actors with respect to what actions?”. DAHL, Robert Alan. Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy Vs. Control. New Heaven: Yale University Press, 1982. P. 1-2.*

<sup>117</sup> TAVARES DA SILVA, Suzana. *Direito Constitucional I*. Coimbra: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016. P. 208.

<sup>118</sup> MOREIRA, Vital. *Da Liberdade partidária*. Disponível em <https://www.publico.pt/2008/01/08/jornal/da-liberdade-partidaria-244193> - Acessado em 27/05/2018.

<sup>119</sup> Vital Moreira segue a mesma linha de pensamento do Tribunal Constitucional Português, que no Acórdão n.º 304/2003 analisou requerimento, do Presidente da República, de apreciação da constitucionalidade de algumas das normas constantes do Decreto da Assembleia da República n.º 50/IX que lhe fora remetido para ser promulgado como lei orgânica - a Lei dos Partidos Políticos.

De acordo com o Tribunal, “A liberdade de associação (...) comporta, quando transposta para os partidos, exceções, ou limitações, decorrentes do disposto nos números 2 a 5 do artigo 51.º da Constituição. Por exemplo, o (...) n.º 5 do artigo 51.º da Constituição impõe *especificamente* aos partidos políticos “os princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas”. Isto é: a Constituição prevê que as exigências que o princípio democrático traz ao sistema político se estendam às associações privadas de interesse constitucional, como são os partidos”. VER: *Partidos Políticos e Princípio Democrático (Anotação ao acórdão n.º 304/2003 do Tribunal Constitucional)*. Polis: Revista de Estudos Jurídicos-Políticos, n.ºs-9/12 (2003). Págs 271 a 290. P. 277.

pode ser limitada se tal beneficiar a própria liberdade, isto é, somente para assegurar que a mesma, ou outra liberdade básica, fique devidamente protegida (...)”<sup>120</sup>.

Ou seja, o Estado deve poder controlar a democraticidade interna dos partidos políticos, tendo em vista o seu papel central no contexto do sistema democrático. Assim, AMADO GOMES<sup>121</sup> nos mostra que esse controle surge como uma forma de credibilizar a atuação dos partidos aos olhos da opinião pública, e que não deve ser encarado como uma “expropriação da liberdade” por parte do Estado. Como sugere CANOTILHO “a exigência de observância de princípios democráticos não pressupõe uma relação necessária com a ideia de *inimizade constitucional*”<sup>122</sup>, mas tão somente quando há um controle abusivo, ou seja, a negação do princípio democrático e seus elementos<sup>123 124</sup>.

Mais do que isso, NAVARRO MÉNDEZ<sup>125</sup> nos mostra que junto à liberdade de auto-organização dos partidos políticos, há um outro princípio igualmente importante, que é o da *democracia interna*. Assim, em que pese a existência de conflitos entre a ideia de eficácia no funcionamento do partido e a ideia de *democracia*, estes seriam sempre conflitos entre dois aspectos do mesmo direito fundamental, havendo em cada caso a prevalência de uma ou de outra, mas sempre sendo compatíveis e nunca excludentes.

---

<sup>120</sup> RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença, 2001. P.169.

<sup>121</sup> GOMES, Carla Amado. “Quem tem medo do Tribunal Constitucional? A propósito dos artigos 103.º-C, 103.º-D e 103.º-E da LOTC”. In: *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. P. 606.

<sup>122</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.* P.318.

<sup>123</sup> Importante aqui ressaltar que de acordo com o que nos ensina SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, a liberdade de associação possui um caráter dual com duas facetas: uma é a liberdade institucional, da qual a titular é a pessoa jurídica, de onde deriva o poder de organizar-se como uma organização de acordo com sua identidade coletiva; a outra é a liberdade individual, ou seja, a liberdade das pessoas que ingressam nessa associação, de onde deriva um direito de participar da vida interna dessa organização. Assim, no meio deste conflito entre duas facetas da mesma liberdade, e tratando-se de partidos políticos, a exigência de democracia interna “*potencia la dimensión individual de esa libertad (la libertad interna de los afiliados)*”. VER: SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel. “*La reforma legal de los partidos políticos*”. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 16. Núm. 46. Enero-Abril 1996. páginas 81 a 105. P. 85.

<sup>124</sup> Nesse mesmo sentido também se pronunciou o Tribunal Constitucional Espanhol ao argumentar que “*El derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobrepasa el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas; sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento*”. VER: Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 56/1995 de 6 de março, Fundamento Jurídico número 3.

<sup>125</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 53.

Portanto, nos parece lógico que o Estado esteja legitimado para intervir, até certo ponto, nos partidos políticos, de forma a assegurar que o princípio democrático seja o critério básico de funcionamento dos partidos, agindo para tentar evitar uma mácula no sistema democrático. É o que veremos aos analisarmos os países a seguir.

## 2.2 O CASO DA ALEMANHA

A Alemanha talvez seja o país europeu onde o controle do Estado sobre os partidos políticos se dê de forma mais intensa. BLANCO VALDÉS corrobora nosso entendimento ao afirmar que a Alemanha é “o único Estado democrático que disciplinou legalmente de uma maneira minuciosa as questões relativas ao funcionamento democrático interno nos partidos (através de uma norma de uma rigorosidade materialmente incomparável (...)).”<sup>126</sup>. Nesse mesmo sentido é o pensamento de FERNÁNDEZ VIVA ao explicar que a legislação alemã regula de forma muito exaustiva muitos aspectos relacionados com a organização interna e funcionamento dos partidos políticos, questões que, via de regra, na maioria dos sistemas políticos europeus são geralmente deixadas às normas estatutárias<sup>127</sup>.

A Lei Fundamental de Bonn estabelece uma dupla limitação aos partidos políticos: o artigo 21, alínea 1 dispõe que o ordenamento interno dos partidos políticos tem que estar de acordo com os princípios democráticos; e, seguindo os mesmos princípios, a alínea 2 do mesmo artigo prevê a inconstitucionalidade dos partidos que, em virtude dos seus objetivos ou do comportamento dos seus filiados, visam abolir a ordem básica democrática livre ou colocar em perigo a existência da República Federal da Alemanha<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos. Op. Cit.* P. 112.

<sup>127</sup> FERNÁNDEZ VIVA, Yolanda. *El régimen de los partidos políticos en Alemania*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 31, 2013, pp. 457-502. P. 477

<sup>128</sup> Neste trabalho, não é nosso objetivo fazer uma digressão histórica sobre a constitucionalização dos partidos políticos na Alemanha. No entanto, é importante dizer que esse movimento surgiu a partir de 1945, com o objetivo de reconhecer e assegurar a realidade do estado democrático de partidos, integrando-os ao ordenamento constitucional. Já nos acordos de Postdam, foi aceito pelos aliados a resolução de permitir e fomentar todos os partidos políticos democráticos. Assim, em 1947 a chamada Constituição de Baden dedica, pela primeira vez, uma seção especial para o sistema de partidos nos artigos 118 a 121. Nesse sentido, VER: SCHNEIDER, H. P. “*Los partidos políticos en la ordenacion constitucional de la Republica Federal Alemana*”. In: *Teoría y practica de los partidos*, por Pedro de La Vega. Madrid: EDICUSA, 1977. P. 420-421.

Como já explica anteriormente, no contexto do estudo que estamos realizando neste trabalho, ou seja, a respeito da questão da democracia interna dos partidos políticos, só nos interessa a problemática apresentada na primeira das limitações referidas acima.

Nesse sentido, BLANCO VALDÉS nos ensina que desde o princípio a interpretação que deveria dar-se à exigência contida no artigo 21, inciso 1 da Lei Fundamental de Bonn em relação aos princípios democráticos formadores do ordenamento interno dos partidos sempre foi objeto de profundas discussões<sup>129</sup>.

Este mesmo autor mostra que Ernst Forsthoff manifestava sua preocupação com o referido artigo ao afirmar que tentar dar um significado preciso a este era aventurar-se num campo muito vasto e difícil. Posteriormente, Forsthoff foi seguido por outros autores, que afirmavam se tratar de uma norma prevalentemente negativa que vetava toda forma autoritária, bem como se pretendia lutar contra o poder das burocracias partidárias. Outros também afirmavam que os partidos deveriam considerar-se democráticos na medida em que seus membros participassem do processo de formação da vontade coletiva da organização e na medida em que os dirigentes desta estivessem submetidos ao controle daqueles<sup>130</sup>.

No entanto, STERN é quem vai resumir a opinião predominante na doutrina alemã a respeito do artigo 21, inciso 1 da Lei Fundamental de Bonn, ao afirmar que existe espaço suficiente para que possam ser consideradas tanto as funções do partido como as peculiaridades deste no âmbito da conformação interna de sua vontade<sup>131</sup>.

SCHNEIDER também possui a mesma opinião. Segundo ele, a liberdade interna do partido obriga a uma formação de vontade de baixo para cima, excluindo tanto estruturas de organização centralistas como a direção por quadros autoritários, ou até mesmo a aplicação do princípio do Führer<sup>132</sup>.

Na verdade, as exigências derivadas deste artigo possuem um duplo sentido: de um lado, um aspecto negativo, em virtude do qual estaria excluída uma direção autoritária, eleita sem participação das bases e que não estivesse obrigada a realizar uma renovação, bem como

---

<sup>129</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos*. Op. Cit. P. 113.

<sup>130</sup> *Idem*. P. 114.

<sup>131</sup> STERN, Klaus. *Derecho del Estado en la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987. P. 762.

<sup>132</sup> SCHNEIDER, H. P. Op. Cit. P. 427.

a promover uma demonstração periódica das contas; de outro, um aspecto positivo, com o estabelecimento de um processo decisório que operasse de baixo para cima e que presidisse todos os processos internos de formação da vontade do partido<sup>133</sup>.

Mais do que isso, a Lei Fundamental de Bonn eleva os partidos políticos à condição de instituição jurídico-constitucional, legalizando, assim, o moderno Estado democrático de partidos alemão. SCHNEIDER nos ensina que tal incorporação demonstra que os partidos políticos são organizações relevantes não só nos aspectos políticos e sociológicos, mas também no aspecto jurídico<sup>134</sup>.

Entretanto, não podemos ser ingênuos de acreditar que a simples exigência jurídica de liberdade interna bastaria para garantir uma vida interna livre. Importante também dar espaço para um desenvolvimento livre, como por exemplo a instituição do mandato parlamentar livre, cujo significado atual no que concerne os partidos políticos é, nas palavras de SCHNEIDER, “assegurar a democracia interna destes”<sup>135</sup>.

O fato dos partidos possuírem uma função constitucional implica também num status de publicidade. Por serem integrados à estrutura constitucional, os partidos políticos passam a ter uma posição distinta das associações privadas, ou de simples grupos de interesse. No entanto, o simples fato de ser um órgão constitucional tampouco qualifica adequadamente a sua posição, pois de modo algum os partidos políticos devem se identificar com o Estados, nem o Estado com eles. Nem mesmo essa concepção mista, com elementos de direito civil e direito constitucional, em uma composição *sui generis*, consegue expressar a posição jurídica dos partidos.

Assim, SCHNEIDER nos explica que os partidos políticos são elementos essenciais para a constituição e manutenção do ordenamento público, sendo a sua posição pública, pois devem assumir uma responsabilidade determinada pela Constituição, e porque esta responsabilidade só pode realizar-se mediante eleições. Segundo o mesmo autor, esta é a diferença mais importante entre partidos e associações. Os partidos são ligados ao interesse público, enquanto que as associações se vinculam aos interesses privados e particulares. Dessa forma, os partidos na Alemanha possuem constitucionalmente um status jurídico

---

<sup>133</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos. Op. Cit.* P. 115.

<sup>134</sup> SCHNEIDER, H. P. *Op. Cit.* P. 427.

<sup>135</sup> *Idem.* P. 427.

plenamente público, mas não estatal, fazendo com que sua posição seja plenamente seja coisa de direito público<sup>136</sup>.

Fato é que, em que pese toda a dificuldade de editar um modelo de equilíbrio entre o controle estatal e a liberdade interna dos partidos políticos, a Alemanha promulga, em 1967, a sua Lei dos Partidos Políticos, que desde então já sofreu algumas modificações, sendo esta Lei um modelo de disciplina legal dos partidos políticos e extremamente peculiar no direito Europeu.

De acordo com o artigo 21, inciso 3 da Lei Fundamental de Bonn, os detalhes em relação aos partidos políticos deveriam ser regulados por lei federal, o que veio a acontecer com a promulgação da Lei dos Partidos Políticos em 1967<sup>137</sup>.

No entanto, como está hoje estruturada a Lei dos Partidos Políticos da República Federal da Alemanha? Qual é o grau de controle exercido pelo Estado sobre os partidos políticos? Como o legislador alemão concretizou a determinação constitucional dos partidos políticos possuírem uma organização interna de acordo com princípios democráticos (democracia interna)?

Os artigos 1 a 5 dizem respeito às disposições gerais. O mais importante para nosso trabalho é o fato de que o legislador alemão fez questão de deixar claro no artigo primeiro que os partidos políticos desempenham uma função pública, possuindo uma posição jurídico-constitucional.

Mais do que isso, o artigo primeiro da lei reflete o texto constitucional do artigo 21, inciso 1 ao dizer que os partidos políticos possuem a função de cooperação na formação da vontade do povo, descrevendo as diversas tarefas de um partido político<sup>138</sup>.

Ao alisar tais tarefas, SCHNEIDER exorta um posicionamento interessante ao dizer que este catálogo de tarefas não é exaustivo, mas reflete com fidelidade a ideia do legislador

---

<sup>136</sup> *Idem*. P. 432.

<sup>137</sup> Importante aqui mencionar que não é nossa intenção analisar toda a Lei alemã dos partidos políticos, mas somente naquilo que diz respeito ao controle do Estado sobre os partidos (limitação da liberdade), bem como tentativa do legislador de garantir a democracia interna nos partidos políticos.

<sup>138</sup> Tais tarefas são, entre outras: influenciar na formação da opinião pública; inspirar e aprofundar a educação política; promover a ativa participação na vida política; treinar pessoas capazes para assumir responsabilidades públicas; influenciar no desenvolvimento político do parlamento e do governo; cultivar uma vinculação viva e permanente entre o povo e os órgãos do Estado; etc.

de que os partidos políticos não são somente organizações de preparação para as eleições, mas verdadeiras “empresas de serviços políticos modernos”, com funções sociais permanentes. O autor vai mais além ao afirmar que essas tarefas exigidas dos partidos políticos, e contidas no artigo primeiro da lei, vão guiar a orientação da organização interna dos partidos políticos que, como já falado anteriormente, deve ser guiada por princípios democráticos (artigo 21, inciso 1 da Lei Fundamental de Bonn). Nas palavras do próprio autor “*La prescripción de homogeneidad es consecuencia simplemente del reconocimiento de que un Estado democrático no puede estar regido por partidos organizados de una manera no democrática. Esta prescripción concierne tanto la formación de la voluntad interna del partido como a su necesaria articulación interna y a provisión y actividad de sus órganos*”<sup>139</sup>.

Por sua vez, CÁRDENAS GRACIA nos mostra que o artigo quinto também tem especial relevância para o problema da democracia interna, eis que exige a igualdade de tratamento entre os partidos, sejam eles partidos do governo ou partidos de oposição<sup>140</sup>.

A Seção II, que engloba os artigos 6 a 15, diz respeito à organização interna dos partidos políticos e implica garantias de publicidade e de segurança. Tal seção estabelece que os partidos devem ter estatutos escritos, bem como também devem ser escritos os programas partidários. As filiais regionais devem conduzir seus assuntos com base em seus próprios estatutos, salvo indicação em contrário nos estatutos de seu ramo regional imediatamente superior.

Os estatutos devem conter disposições sobre: o nome do partido; a admissão e demissão dos membros; os direitos e deveres dos membros; medidas disciplinares admissíveis contra membros e sua exclusão do partido; medidas disciplinares admissíveis contra as filiais regionais; a organização geral do partido; composição e poderes do comitê executivo e outros órgãos; questões que só podem ser decididas nas assembleias de membros e delegados; as pré-condições, a forma e o prazo para a convocação de assembleias de membros e delegados, bem como o registro oficial das resoluções aprovadas; filiais e órgãos regionais autorizados a apresentar (assinar) listas para as eleições para o parlamento, na

---

<sup>139</sup> *Idem.* P. 435.

<sup>140</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos.* México: Fondo de Cultura Económica, 1992. P. 92.



medida em que não existam disposições legais relevantes; referendun entre os membros e o procedimento a ser adotado quando a convenção do partido tenha acordado a uma resolução para dissolver o partido ou um ramo regional ou para fundir com outro partido; e a forma e conteúdo de uma estrutura financeira.

Diante disso, CÁRDENAS GRACIA explica que a organização é outro dos aspectos que implicam na preocupação do legislador alemão com democracia interna do partido, pois o artigo sétimo da lei dos partidos políticos estabelece que os partidos se articulam em agrupações territoriais cujo tamanho deverá ser suficientemente pormenorizado para que cada membro, individualmente, tenham a possibilidade de cooperar adequadamente com a formação da vontade do partido<sup>141</sup>.

O mesmo autor prossegue afirmando que esta seção II da Lei busca que a estruturação interna dos partidos políticos alemães seja a mais democrática possível<sup>142</sup>, sendo esta busca refletida no fato de que todo partido político deve ter uma assembleia de filiados ou assembleia de representantes, que deverá se reunir, pelo menos, uma vez a cada dois anos, bem como ter um comitê diretor eleito a cada dois anos e composto por, no mínimo, três membros; os congressos dos partidos tem que ser celebrados a cada dois anos; a assembleia dos filiados elege o comitê diretor e este dirige as atividades do partido naquele mesmo nível territorial, sendo certo que em níveis territoriais mais amplos o que acontece é uma assembleia de representantes, onde as pessoas enviadas como delegados são membros eleitos por, no máximo, dois anos<sup>143</sup>.

Neste ponto, importante ressaltar que a complexa estrutura organizacional dos partidos tem conduzido a um considerável incremento da importância das convenções, pois estas deixaram de ser meros locais de reclamação (com caráter de manifestações) e se converteram em influentes locais de decisão, bem como importantes órgãos de decisão para questões fundamentais<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> *Idem.* P. 93.

<sup>142</sup> *Idem.*

<sup>143</sup> Esta parte tem relação com os artigos: oitavo – a determinação dos órgãos mínimos; nono – a assembleia de membros e delegados (convenção do partido e assembleia geral).

<sup>144</sup> SCHNEIDER, H. P. *Op. Cit.* P. 436.

Por sua vez, SCHNEIDER nos explica que o artigo décimo da lei dos partidos estabelece que a vontade nos partidos políticos da Alemanha deve obedecer ao princípio “de baixo para cima”, com todos os membros tendo o mesmo direito de voto<sup>145</sup>, sendo tal observação também corroborada por CÁRDENAS GRACIA<sup>146</sup>.

É importante dizer que este autor ressalta o fato de que segundo a lei alemã o direito de iniciativa deve estar configurado de tal maneira que se garanta uma “formação democrática da vontade” e, em especial, de maneira que as minorias tenham a possibilidade real de submeter as suas propostas a debate.

A lei alemã não se restringe a isso. Um tribunal arbitral (artigo 14 da lei dos partidos políticos) deve existir em todos os partidos políticos para resolver divergências entre os dirigentes, afiliados e associados territoriais, bem como para a aplicação e interpretação dos estatutos. Os membros do tribunal devem ser eleitos, no máximo, a cada quatro anos, devendo assegurar-se que estejam rodeados de uma série de garantias que permitam sua independência e atuação justa<sup>147</sup>, sendo este mais um ponto a se destacar como uma preocupação do legislador alemão com a democracia interna dos partidos políticos.

Com relação à nomeação de candidatos para as eleições, tal assunto está disciplinado no artigo 17 da lei dos partidos, sendo parte constitutiva da organização interna. Ela tem que respeitar também os princípios democráticos, bem como é obrigatória uma votação secreta.

As seções IV, V e VI dizem respeito à questão do financiamento dos partidos. Os partidos não podem ser financiados por pessoas interessadas em permanecer ocultas, sendo certo que o eleitor deve ser informado sobre as forças que determinam os desejos do partido, e devem ter a possibilidade de comprovar a concordância entre os programas políticos e a conduta de aqueles que tentam influir nos partidos ajudando economicamente. A prestação de contas tem que ser comprovada por um auditor.

---

<sup>145</sup> *Idem.* P. 435.

<sup>146</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit.* P. 93.

<sup>147</sup> *Idem.*

No entanto, muito embora o ordenamento jurídico alemão seja aquele que mais tenta se aproximar do ideal no que diz respeito à tentativa de garantir um mínimo de democracia interna nos partidos políticos, nem mesmo ele está livre de críticas.

BLANCO VALDÉS<sup>148</sup> faz uma análise da Lei dos Partidos políticos da Alemanha a partir de dois planos distintos: em primeiro lugar, aquele relativo à eficácia da lei relativa à regulamentação interna estatutária; em segundo lugar, naquilo que concerne à eficácia estendida pela lei no plano do funcionamento da vida interna dos partidos.

Segundo este autor, em relação ao primeiro plano, o estudo dos estatutos dos principais partidos alemães demonstrou que em relação à constituição de uma normativa interna democrática pode-se dizer que os partidos realizaram uma ampla adequação ao que foi requerido pelo legislador em relação ao procedimento e à tutela dos direitos dos membros.

No entanto, naquilo que diz respeito ao segundo plano, ou seja, a eficácia da lei no funcionamento *real* interno dos partidos, a história foi outra, pois os casos de aplicação da lei em sede judicial foram muito reduzidos, com a prolação de algumas sentenças judiciais somente em matéria de procedimento de expulsão e outras reconhecendo o direito dos membros de utilizar a via judicial quando sentem que seus direitos fundamentais. Os juízes tendem a evitar analisar com profundidade as questões, reenviando o caso para ser decidido pelos órgãos de jurisdição interna dos partidos, fazendo com que todos os aspectos relativos a questões procedimentais tenham carecido de sanção jurídica<sup>149</sup>.

Em verdade, isso faz com que os tribunais arbitrais previstos no artigo 14 da lei dos partidos políticos sejam os únicos órgãos de resolução dos conflitos previstos na lei, sendo certo que estes tribunais são órgão internos inseridos na própria estrutura do partido político<sup>150</sup>.

Por fim, CÁRDENAS GRACIA nos diz que em relação à questão da democracia interna dos partidos políticos na Alemanha, a legislação germânica é a que de maneira mais detalhada trata desta questão, mas a prática política da Alemanha ensina que não basta uma

---

<sup>148</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos. Op. Cit.* P. 116-117.

<sup>149</sup> *Idem.* P. 117.

<sup>150</sup> *Idem.* P. 118.

regulação detalhada para resolver o problema da falta de democracia interna no partido político, pois também devem ser consideradas razões de cunho econômico, social e cultural. Os partidos políticos devem ter a capacidade de responder adequadamente aos problemas apresentados, o que, segundo este autor, não vem acontecendo<sup>151</sup>.

Assim sendo, notamos a preocupação do legislador alemão em regular os partidos políticos a fim de estes funcionem também internamente segundo princípios democráticos, o que nos faz concluir que, na questão do controle da democracia interna dos partidos políticos, a Alemanha possui as seguintes características: (i) possibilidade de controle positivado a nível Constitucional e infraconstitucional; (ii) controle misto da democracia interna, sendo o auto controle realizado internamente pelos tribunais arbitrais, bem como um hetero-controle realizado pelo judiciário; (iii) possibilidade de controle formal e/ou material; (iv) o sistema alemão é o que mais se aproxima de realizar o que CANOTILHO e MOREIRA chamaram de “unicidade organizatário-partidária”<sup>152</sup>.

### 2.3 O CASO DA ESPANHA

O artigo 6º da Constituição da Espanha determina o seguinte: “Os partidos políticos são a expressão do pluralismo político, eles contribuem para a formação e expressão da vontade das pessoas e são um instrumento essencial para participação política. A criação e o exercício de suas atividades são gratuitos na medida em que respeitam a Constituição e a lei. Sua estrutura interna e seu funcionamento devem ser democráticos”.

A esse respeito, BLANCO VALDÉS nos mostra que os partidos políticos na Espanha possuem uma tripla finalidade fundamental: “a) expressar o pluralismo político; b) concorrer para a formação e manifestação da vontade popular, e c) ser instrumento fundamental para a participação política”<sup>153</sup>.

Do mesmo modo, ao interpretar o artigo 6º da Constituição espanhola, JIMÉNEZ CAMPO<sup>154</sup> mostra que este artigo integra dois dos princípios básicos ou fundamentais desta

---

<sup>151</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit.* P. 96-97.

<sup>152</sup> GOMES CANOTILHO, J. J.; MOREIRA, Vital. *Op. Cit.* P. 686.

<sup>153</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos. Op. Cit.* P. 131.

<sup>154</sup> JIMÉNEZ CAMPO, Javier. “La intervención estatal del pluralismo”. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, enero-abril de 1981. P. 161.

Constituição, quais sejam: o pluralismo político (artigo 1º, inciso 1º) e o respeito e sujeição de todos os cidadãos e poderes públicos à Constituição, bem como à todo o ordenamento jurídico (artigo 9º, inciso 1º).

Por sua vez, CÁRDENAS GRACIA<sup>155</sup> vai mais além e nos ensina que este artigo não pode ser isoladamente considerado, mas sim em conjunto com o artigo 22 da Constituição espanhola<sup>156</sup>, que se refere ao direito de associação, bem como com o artigo 23<sup>157</sup> que reconhece a possibilidade de participação direta dos cidadãos em assuntos públicos, com o artigo 92<sup>158</sup> que faz referência à possibilidade de referendo, e com o artigo 67, inciso 2<sup>159</sup>, que rechaça a possibilidade de mandato imperativo.

Assim também é a interpretação de BLANCO VALDÉS ao explicar que o artigo 6º da Constituição espanhola demonstra a natureza constitucional dos partidos políticos como um meio para expressar o pluralismo, bem como sendo um “instrumento fundamental para a garantia do direito de participação dos cidadãos nos assuntos públicos ou através de representantes eleitos livremente em eleições periódicas por sufrágio universal”<sup>160</sup>, conforme artigo 23 da Constituição.

Mai do que isso, JIMÉNEZ CAMPO explica que o artigo 23 da Constituição espanhola mostra que a atuação do Estado deve respeitar o princípio pluralista, materializado na existência e na liberdade de funcionamento dos partidos políticos<sup>161</sup>.

---

<sup>155</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit.* P. 118.

<sup>156</sup> Artigo 22: (1) O direito de associação é garantido; (2) As associações que perseguem fins ou utilizam meios legalmente definidos como crimes são ilegais; (3) As associações constituídas com base nesta seção devem ser inscritas em um registro com o único propósito de conhecimento público; (4) As associações só podem ser dissolvidas ou suspender suas atividades em virtude de uma ordem judicial que indique os motivos de tal medida; (5) São proibidas as associações secretas e paramilitares.

<sup>157</sup> Artigo 23: (1) Os cidadãos têm o direito de participar de assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes eleitos livremente em eleições periódicas por sufrágio universal; (2) Eles também têm o direito de acesso, sob condições de igualdade, às funções e cargos públicos, de acordo com os requisitos estabelecidos na lei.

<sup>158</sup> Artigo 92: (1) As decisões políticas de especial importância podem ser submetidas a todos os cidadãos em um referendo consultivo; (2) O referendo será convocado pelo Rei sobre a proposta do Presidente da República após a prévia autorização do Congresso; (3) Um ato orgânico deve estabelecer os termos e procedimentos para os diferentes tipos de referendo previstos nesta Constituição.

<sup>159</sup> Artigo 67, inciso 2: (2) Os membros das *Cortes Generales* não estão vinculados por nenhum mandato imperativo.

<sup>160</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos. Op. Cit.* P. 132.

<sup>161</sup> JIMÉNEZ CAMPO, Javier. “Sobre el régimen jurídico constitucional de los partidos políticos”. In: *Revista de Derecho Político*, núm. 26 de 1988. P. 17.

No entanto, independentemente da interpretação do artigo 6º ser realizada com outros artigos da Constituição espanhola, o que nos interessa é o significado dessa exigência constitucional de uma estrutura interna e um funcionamento democráticos, naquilo que tange aos partidos políticos.

Quem se encarrega de nos dar essa resposta é o Tribunal Constitucional Espanhol (TCE), que interpretou reiteradas vezes essa exigência, afirmando que trata-se de uma consequência da centralidade dos partidos políticos no funcionamento do sistema constitucional. O Tribunal se posicionou da seguinte forma: *“En el caso de los partidos, (...) tal relevancia viene justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas, de forma que se ha podido afirmar por algunos Tribunales extranjeros que «hoy día todo Estado democrático es un Estado de partidos» o que éstos son «órganos casi públicos», o conceptos similares. (...) hay que interpretar el hecho de que el art. 6 imponga a los partidos la condición, que no se impone a las asociaciones en general, de que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”*<sup>162 163</sup>.

Importante aqui também mencionar que a Lei dos Partidos Políticos (Lei Orgânica 6/2002, de 27 de junho) determina, em sua Exposição de Motivos<sup>164 165</sup>, que os partidos políticos têm uma natureza dúplice: são entes privados de base associativa, mas são caracterizados por sua relevância constitucional, bem como pela garantia institucional destes por parte da Constituição.

---

<sup>162</sup> Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 3/1981 de 2 de fevereiro, Fundamento Jurídico número 1.

<sup>163</sup> Vale ressaltar aqui que a exigência de democracia interna, com uma formulação idêntica ao contido no artigo 6º da Constituição espanhola, também está presente em relação a outros tipos de associações: sindicatos de trabalhadores e organizações empresariais, escolas profissionalizantes e organizações corporativas profissionalizantes (artigos 7º, 36 e 52 da Constituição).

<sup>164</sup> *“(...) Por otra parte, aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución (...)”*.

<sup>165</sup> O Tribunal Constitucional Espanhol também possui igual entendimento: *“La naturaleza asociativa de los partidos políticos, con todo cuanto ello implica en términos de libertad para su creación y funcionamiento, garantizada en nuestro Derecho con la protección inherente a su reconocimiento como objeto de um derecho fundamental, se compadece de manera natural con los cometidos que la los partidos encomienda el art. 6 de la Constitución. (...)”*. Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 48/2003 de 12 de março, Fundamento Jurídico número 5.

Em relação à legislação infraconstitucional no que diz respeito aos partidos políticos em Espanha, CÁRDENAS GRACIA nos ensina que esta não se restringe à Lei dos Partidos Políticos (Lei Orgânica 6/2002, de 27 de junho), sendo muito extensa e compreendendo vários ordenamentos<sup>166</sup>. O interessante é que a Lei dos Partidos Políticos reproduz o que está previsto na Constituição, tanto em relação aos aspectos estruturais quanto aos aspectos funcionais dos partidos políticos<sup>167</sup>.

Com relação aos aspectos estruturais, a Lei não se limita a prever a possibilidade de suspensão ou dissolução judicial do partido nos moldes do artigo 10, mas também estabelece um *estatuto modelo* para todos os partidos, determinando que estes o adotem em sua estrutura organizativa o que o legislador entende como um *mínimo indispensável*<sup>168</sup> para que o partido funcione de acordo com o determinado na Constituição.

Tal *estatuto modelo*, cujas determinações devem ser incluídas nos estatutos dos partidos políticos, estão contidas nos artigos 6º, 7º e 8º<sup>169</sup> da Lei dos Partidos Políticos, segundo os qual “*Los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes*”.

Aqui é importante salientar que os partidos políticos possuem liberdade organizativa para estabelecer sua estrutura, organização e funcionamento. No entanto, com limites estabelecidos no ordenamento jurídico: “*Los partidos políticos tienen libertad*

---

<sup>166</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit.* P. 122.

<sup>167</sup> No que diz respeito ao nosso estudo, que aborda a questão da democracia interna dos partidos políticos, julgamos necessário somente o estudo da Constituição espanhola e da Lei dos Partidos Políticos (Lei Orgânica 6/2002, de 27 de junho).

<sup>168</sup> CÁRDENAS GRACIA é contra se falar em *mínimo constitucional*, pois segundo ele o coreto seria uma coincidência *in totum* com o determinado na Constituição. Segundo este autor, o artigo 9º da Constituição determina que os cidadãos, os partidos políticos e estão sujeitos à Constituição, bem como ao ordenamento jurídico, motivo pelo qual não há razão em falar em *mínimo* constitucional. Assim, os partidos devem acatar o determinado na Constituição, bem como os valores que a sustentam. CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit.* P. 124.

<sup>169</sup> Conforme disposto na exposição de motivos, com os artigos 7º e 8º, a Lei “*persigue conjugar el respeto a la capacidad organizativa y funcional de los partidos a través de sus estatutos, con la exigencia de algunos elementos esenciales que aseguren la aplicación de principios democráticos en su organización interna y en el funcionamiento de los mismos. Con ello se atiende, en primer término, a los derechos de sus afiliados, pero se persigue también "asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado" (STC 56/1995, de 6 de marzo)*”.

*organizativa para establecer su estructura, organización y funcionamiento, con los únicos límites establecidos en el ordenamiento jurídico*”<sup>170</sup>.

Esses limites estão estabelecidos na Constituição espanhola e, mais especificamente, na Lei Orgânica 6/2002, de 27 de junho, artigos 7º, 8º e 9º, cujas exigências são as seguintes: 1. A estrutura e o funcionamento internos dos partidos políticos devem ser democráticos, estabelecendo fórmulas para a participação direta dos membros, especialmente nos processos eleitorais do mais alto órgão de governo do partido; 2. Os partidos devem ter uma assembleia geral composta por todos os seus membros, que podem agir diretamente ou por meio de delegados, e que corresponderá, em qualquer caso, ao mais alto órgão de governo do partido; 3. Os órgãos de governo dos partidos devem ser ocupados por meio do sufrágio livre e secreto; 4. Os estatutos ou os regulamentos internos dos partidos políticos devem estabelecer um prazo para convocação de reuniões, algumas regras de deliberação que permitam o debate de opiniões divergentes; 5. Os estatutos devem prever procedimentos de controle democrático dos líderes eleitos; 6. Os estatutos devem conter contereão uma lista detalhada dos direitos dos afiliados, incluindo: (i) o direito de participar das atividades do partido e dos órgãos de governo e representação, exercer o direito de voto, bem como participar da Assembleia Geral, (ii) o direito de ser votar e ser votado, (iii) o direito de ser informado sobre a composição e atividades dos órgãos de governo do partido, bem como sua situação econômica, (iv) o direito de contestar os acordos dos órgãos do partido que considerem contrários à lei ou aos estatutos e (v) o direito de dirigir-se ao órgão encarregado de defender os direitos do afiliado; 7. Os partidos políticos devem adotar nas suas regras internas um sistema para prevenir comportamentos contrários à ordem legal.

Estas exigências vão além do controle sobre as normas estatutárias do partido, alcançando o seu funcionamento e organização. Além disso, o artigo 9º da Lei<sup>171</sup> determina

---

<sup>170</sup> Trecho retirado do artigo 6º da Lei dos partidos políticos da Espanha.

<sup>171</sup> Uma parte do artigo 9º da Lei Orgânica 6/2002, de 27 de junho, segue abaixo:

*“Artículo 9. Actividad.*

*1. Los partidos políticos ejercerán libremente sus actividades. Deberán respetar en las mismas los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos. Desarrollarán las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo.*

*2. Un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante alguna de las siguientes conductas, realizadas de forma reiterada y grave: a) Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o*



que os partidos respeitem os valores constitucionais, como os princípios democráticos e os direitos humanos, podendo ser considerado ilegítimo o partido político que viole os princípios democráticos, como por exemplo aquele que viole as liberdades e os direitos fundamentais.

Nesse ponto, importante comentar que mesmo sob a égide da antiga Lei de Partidos Políticos em Espanha (Lei 54/78, de 4 de dezembro) CÁRDENAS GRACIA<sup>172</sup> já defendia que mesmo sem uma menção explícita aos direitos fundamentais, a mera menção ao respeito pela Constituição já deve nos levar a uma conclusão inequívoca do respeito e garantia dos direitos humanos.

Fato é que a Lei dos Partidos Políticos procurou deixar mais clara a defesa desses direitos. Um exemplo claro é o descrito pelo legislador espanhol na exposição de motivos: *“el artículo 9 persigue asegurar el respeto de los partidos a los principios democráticos y a los derechos humanos”*.

Assim, pela leitura do referido artigo 9º, concluímos que a Lei vai constatar o caráter democrático de um partido e seu respeito pelos valores constitucionais, ao levar em conta não somente as ideias ou objetivos proclamados por ele, mas toda a sua atividade, fazendo com que os únicos propósitos explicitamente vetados sejam aqueles que incorrem diretamente em um ilícito penal.

Além disso, essa Lei espanhola considera que qualquer projeto ou objetivo é entendido como compatível com a Constituição, desde que não seja conduzido por uma atividade que viole os princípios democráticos ou os direitos fundamentais dos cidadãos.

A ideia do legislador não é proibir ideias ou doutrinas, mesmo que estas se afastem ou ponham em questão Constituição espanhola, mas sim uma tentativa de conciliar a

---

*exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual; b) Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas; c) Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma”*.

<sup>172</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit.* P. 125.

liberdade inerente ao mais alto grau de pluralismo, com respeito aos direitos humanos e à proteção da democracia.

Tal fato é confirmado pelo teor do disposto nos itens a, b e c da alínea 2 do artigo 9º, que busca evitar tornar ilegal o comportamento isolado, exceto aqueles de natureza criminal, exigindo, ao contrário, uma repetição ou acúmulo de ações que inequivocamente manifestem toda uma mesma trajetória de desrespeito à Constituição e de ofensa aos valores constitucionais, ao método democrático e aos direitos dos cidadãos.

Depois de nos debruçarmos um pouco sobre o disposto tanto na Constituição espanhola quanto na Lei dos Partidos Políticos, notamos que esses diplomas legais determinam não somente uma estrutura interna democrática, mas também exigem que o funcionamento dos partidos políticos possua um caráter democrático.

Nesse sentido, BLANCO VALDÉS nos mostra que se o controle da estrutura interna não se mostra muito dificultoso, o mesmo não se pode dizer do controle do caráter democrático do funcionamento interno do partido<sup>173</sup>.

Certo é que esse funcionamento democrático, exigido tanto pela Constituição quanto pela Lei dos Partidos Políticos, é essencial se quisermos que o partido cumpra suas funções constitucionalmente determinadas. Tal fato é corroborado pela possibilidade de suspensão ou dissolução do partido político se suas atividades são contrárias aos princípios democráticos, conforme artigo 10º da Lei dos Partidos Políticos.

Dessa forma podemos dividir o controle previsto no ordenamento espanhol em dois: controle estrutural e controle funcional.

Aqui devemos ressaltar um ponto importante na legislação espanhola, pois de acordo com a Lei dos Partidos Políticos daquele país, somente a autoridade judiciária é competente para controlar a ilegalidade das ações dos partidos ou para decretar, diante de repetidas e graves violações, a dissolução ou suspensão do próprio partido político.

Dito isso, podemos verificar que o controle estrutural pode ser realizado através de uma mera constatação formal durante o processo de registro do partido de que o seu estatuto respeita as exigências dispostas nos artigos 3º e 4º da Lei Orgânica 6/2002, de 27 de junho.

---

<sup>173</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L. “Democracia *de* partidos y Democracia *en* los partidos”. In: *Derecho de partidos*, por José Juan González Encimar. Madrid: Espasa-Calpe, 1992. P. 60.

Tal fato já foi objeto de decisão do Tribunal Constitucional espanhol: *“El Registro de Partidos Políticos es, por tanto, un Registro cuyo encargado no tiene más funciones que las de verificación reglada, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios”*<sup>174</sup>.

No entanto, o que nos interessa aqui nesse trabalho é o controle funcional, ou seja, controle do caráter democrático do funcionamento interno do partido. Para nós é importante aquele controle levado à cabo pelo que os espanhóis chamam de jurisdição *contencioso-administrativa*<sup>175</sup>, ou indiretamente pelo Tribunal Constitucional Espanhol por meio de um recurso.

No primeiro caso, BLANCO VALDÉS nos mostra que a jurisprudência tem sido vacilante, com decisões substancialmente diferentes umas das outras<sup>176</sup>, o que demonstra a dificuldade em se controlar o caráter democrático do funcionamento interno do partido.

O cenário não é diferente quando analisados os recursos que chegaram ao Tribunal Constitucional Espanhol. Em verdade, o Tribunal não se ocupou substantivamente desse assunto, tão somente realizando considerações a esse respeito em algumas das sentenças que trataram da problemática do controle dos partidos políticos. As mais importantes são aquelas proferidas na sentença 10/1983, de 21 de fevereiro, onde o Tribunal alega que *“no puede entenderse en modo alguno, (...), que sea ésta la sede idónea para atacar la corrección estatutaria de los acuerdos de expulsión adoptados en su contra por el Partido Comunista de España, pues [no] son los actos de un partido político actos de un poder público (...)”*<sup>177</sup>. E aquela proferida na sentença 30/1983, de 16 de abril, onde o Tribunal assim decidiu: *“este Tribunal no puede entrar a examinar la corrección jurídica del acto de expulsión llevado a cabo por el PNV, aunque no sea más que por la buena razón de que los propios demandantes*

---

<sup>174</sup> Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 3/1981 de 2 de fevereiro, Fundamento Jurídico número 5.

<sup>175</sup> São os casos onde os partidos exercem funções públicas, de tal modo que seus atos, mesmo aqueles de caráter interno, são de fato atos administrativos e, por tanto, passam a adquirir relevância para o ordenamento jurídico estatal)

<sup>176</sup> VER: BLANCO VALDÉS, Roberto L. “Democracia *de* partidos y Democracia *en* los partidos”. *Op. Cit.* P. 62-64. O autor faz comparações, por exemplo, entre decisões do Tribunal Supremo e da Audiência Territorial de Madrid, onde o fato gerador do ato administrativo contra o qual se recorre é determinado por conflitos internos no seio dos partidos políticos, resultando em expulsões de militantes.

<sup>177</sup> Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 10/1983 de 21 de fevereiro, Fundamento Jurídico número 1.

*afirman haber deducido demanda ante la jurisdicción ordinaria (...), por lo que hay que concluir que en modo alguno se ha agotado la vía judicial que permitiría traer la pretensión ante este Tribunal*”<sup>178</sup>.

Desta forma, podemos notar que embora seja difícil o controle do caráter democrático do funcionamento interno do partido, o ordenamento jurídico da Espanha tem positivada essa possibilidade, o que nos faz concluir que, na questão do controle da democracia interna dos partidos políticos, a Espanha possui as seguintes características: (i) possibilidade de controle positivado a nível Constitucional e infraconstitucional; (ii) heterocontrole realizado somente pelo judiciário; (iii) possibilidade de controle formal e/ou material; (iv) controle realizado inicialmente pelas instâncias ordinárias e, posteriormente, pelo Tribunal Constitucional em caso de recurso<sup>179</sup>.

## **2.4 O CASO DE PORTUGAL**

Em Portugal a exigência de que também internamente os partidos políticos respeitem os princípios democráticos está inscrita no artigo 51, inciso 5 da Constituição da República Portuguesa, que diz o seguinte: “Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros”.

Tal exigência foi incluída na Revisão Constitucional de 1997, sendo “*um indicador da mudança de compreensão constitucional da institucionalidade interna*”<sup>180</sup>. Assim, CANOTILHO e MOREIRA nos ensinam que com o status de relevância jurídico-constitucional dos partidos políticos, estes têm que observar em sua organização e funcionamento internos os princípios que estruturam a própria democracia, como o princípio

---

<sup>178</sup> Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 30/1983 de 16 de abril, Fundamento Jurídico número 2.

<sup>179</sup> Note que aqui estamos falando do controle da democracia interna do partido. Em caso de pedido de dissolução do partido político, o procedimento caberá originalmente à sala especial do Tribunal Supremo, conforme disposto na exposição de motivos da Lei dos Partidos Políticos: “*El texto establece, por razón de la importancia y relevancia constitucional de los partidos políticos y, por añadidura, de las decisiones que afectan a su declaración de ilegalidad o que justifican su disolución, que sea la Sala especial del Tribunal Supremo prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial el órgano competente para poder disolver un partido político, cuando éste desarrolle graves conductas contrarias a la Constitución*”.

<sup>180</sup> GOMES CANOTILHO, J. J.; MOREIRA, Vital. *Op. Cit.* P. 686.

da transparência, da participação de todos os seus membros, bem como da organização e gestão democrática<sup>181 182</sup>.

A inclusão deste dispositivo na Constituição portuguesa deixa caracterizado que a democracia interna dos partidos políticos passa a ser um valor jurídico autónomo, deixando para trás a sua proteção implícita através do princípio da democracia pluralista (artigo 2º da Constituição da República Portuguesa)<sup>183 184</sup>.

Mais do que isso, na opinião de ARAÚJO ALVES, a Revisão Constitucional de 1997 “veio conferir uma renovada amplitude ao espectro garantístico dos membros partidários, (...) quer por via da afirmação da democracia intrapartidária como um valor jurídico autónomo, (...) quer, especialmente, pela abertura da possibilidade de os filiados recorrerem judicialmente das decisões proferidas pelos órgãos jurisdicionais internos das estruturas em que militam, mediante a verificação de certos pressupostos processuais”<sup>185</sup>.

Com relação ao controle da democraticidade interna dos partidos políticos, em Portugal essa tarefa é atribuída ao Tribunal Constitucional por força do artigo 223, inciso 2,

---

<sup>181</sup> *Idem.*

<sup>182</sup> É de se ressaltar aqui que a necessidade de se respeitar internamente os princípios estruturantes da democracia não é um entendimento novo. Mesmo mais de uma década antes da Revisão Constitucional de 1997, Marcelo Rebelo de Sousa já defendia que o princípio da democraticidade na organização interna dos partidos políticos era um dos limites relativos às funções partidárias. A única diferença é que o legislador português positivou essa exigência. VER: REBELO DE SOUSA, Marcelo. *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*. Braga: Livraria Cruz, 1983. P. 508.

<sup>183</sup> GOMES, Carla Amado. *Op. Cit.* P. 585.

<sup>184</sup> Mesmo antes do legislador ter positivado o princípio da democracia intrapartidária no texto constitucional por meio da Revisão Constitucional de 1997, o artigo 55 da Constituição da República Portuguesa já havia determinado parâmetros idênticos de democraticidade e transparência para as associações sindicais ao determinar que “*As associações sindicais devem reger-se pelos princípios da organização e da gestão democráticas, baseados na eleição periódica e por escrutínio secreto dos órgãos dirigentes, sem sujeição a qualquer autorização ou homologação, e assentes na participação activa dos trabalhadores em todos os aspectos da actividade sindical.* Tal determinação faz com que venhamos a compreender o entendimento de alguns doutrinadores, entre eles Jorge Miranda, que nos ensina que a incorporação do preceito da democracia intrapartidária não se mostrava necessária, tendo em vista o enquadramento legal já existente, bem como os próprios princípios norteadores da Constituição. VER: MIRANDA, Jorge. *Da revolução à Constituição: Memórias da Assembleia Constituinte*. Cascais: Príncipe Editora, 2015. P. 172.

<sup>185</sup> ALVES, José Araújo. *Do controlo jurisdicional da democraticidade interna dos partidos políticos: as garantias dos militantes partidários no quadro do ordenamento jurídico-constitucional português*. P. 11. Disponível em <http://julgar.pt/do-controlo-jurisdicional-da-democraticidade-interna-dos-partidos-politicos-as-garantias-dos-militantes-partidarios-no-quadro-do-ordenamento-juridico-constitucional-portugues/> - Acessado em 27/03/2018.

alínea h da Constituição da República Portuguesa, bem como pelos artigos 103º-C, 103º-D e 103º-E da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTCC)<sup>186</sup>.

Parece-nos que o motivo pelo qual o Tribunal Constitucional foi designado como o controlador da democraticidade interna dos partidos políticos é “uma decorrência natural da sua função de guardião da Constituição”<sup>187</sup>, bem como “se coaduna mais facilmente com a específica natureza jurídica dos partidos políticos”<sup>188</sup>.

Em relação à sua natureza jurídica, CANOTILHO nos ensina que no ordenamento jurídico português os partidos políticos não são órgãos do Estado, pois a sua relevância jurídico-constitucional não corresponde à sua *estatização*. Por outro lado, lhes é concedido um estatuto privilegiado em relação ao direito geral de associação. Assim, o autor nos mostra que os partidos políticos são “associações de direito privado às quais se reconhecem direitos fundamentais”, ou seja, são associações privadas com funções constitucionais<sup>189 190</sup>.

No tocante às normas jurídicas infraconstitucionais relacionadas aos partidos políticos, em Portugal está em vigor a Lei dos Partidos Políticos portuguesa – a Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de Maio, e que veio finalmente revogar o Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro.

---

<sup>186</sup> Carla Amado Gomes nos diz que mesmo antes da Revisão Constitucional de 1997 e previamente à introdução das alterações à LOTCC pela Lei 13-A/98, de 26 de fevereiro, já era possível o recurso das deliberações internas dos partidos. Tais recursos eram remetidos para os tribunais comuns, e eram possíveis devido à ausência de norma jurídica específica, bem como ao caráter privado das associações partidárias. Esses recursos tinham como objetivo o controle da validade, legal e estatutária, de atos que viessem a afetar a esfera jurídica dos militantes. No entanto, a autora nos ensina que “a delicadeza das questões envolvidas, o natural constrangimento dos militantes em face das estruturas do partido (reforçado pela não assunção clara, por parte do legislador, de meios específicos de defesa, ou pelo menos de norma atributiva de competência a uma qualquer jurisdição), o previsível pouco-à-vontade do juiz”, acabaram por contribuir para uma existência nula de casos que tivessem relação com essa vertente de contencioso. Ver em GOMES, Carla Amado. *Op. Cit.* P. 608-609.

<sup>187</sup> *Idem.* P. 608.

<sup>188</sup> ROQUE, Miguel Prata. “O Controlo Jurisdicional da democraticidade interna dos partidos políticos – O Tribunal Constitucional entre o princípio da intervenção mínima e um contencioso de plena jurisdição”. *35.º Aniversário da Constituição de 1976*, Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. P. 290-291.

<sup>189</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.* P. 315-316.

<sup>190</sup> Em relação à natureza jurídica dos partidos políticos no direito português, VER: REBELO DE SOUSA, Marcelo. *Op. Cit.* P. 522; CABRAL, Margarida Olazabal. “Democracia e partidos políticos anti-democráticos.” *Revista do Ministério Público A.15º*, n. 59 (jul-set 1994): 65-117. P. 89; ROQUE, Miguel Prata. *Op. Cit.* P. 294.

Inicialmente, notamos que a Lei dos Partidos Políticos portuguesa não possui uma norma especialmente dedicada aos direitos dos militantes, diferente do disposto na Lei espanhola (artigo 8º) e na Lei alemã (artigo 10º).

Além disso, notamos também que o ordenamento jurídico português adotou “modelo jurisdicionado misto”<sup>191</sup>, onde o respeito pela democraticidade interna dos partidos políticos pode ser garantido pelo “autocontrole” (por meio de mecanismos internos dos próprios partidos políticos), bem como através de um “heterocontrole” (de matriz administrativa ou constitucional), não restando dúvidas de que este último cabe ao Tribunal Constitucional português.

Com relação ao controle da democraticidade interna dos partidos políticos, interessante notar que a Lei dos Partidos Políticos portuguesa em seu artigo 4º reforça o princípio da liberdade, sendo livre a criação de um partido político, bem como prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas. No entanto, essa liberdade tem um limite, que são os “controles jurisdicionais previstos na Constituição e na lei”<sup>192</sup>.

MARTINS<sup>193</sup> nos ensina que um desses controles está no artigo 5º, inciso 1 da Lei, o qual determina que os partidos políticos devem respeitar o princípio democrático na sua organização e gestão internas, sendo o texto uma reprodução quase literal do artigo 51, inciso 5 da Constituição da República Portuguesa.

Nesse mesmo sentido, embora a Lei dos Partidos Políticos portuguesa não estabeleça um catálogo mínimo de direitos dos militantes, conforme já dito acima, ela prescreve exigências mínimas de transparência e democraticidade que os partidos políticos devem assegurar aos seus filiados, que são as seguintes:

- direitos iguais para todos os filiados perante os estatutos (Artigo 5º, inciso 2);

---

<sup>191</sup> ROQUE, Miguel Prata. *Op. Cit.* P. 293.

<sup>192</sup> Artigo 4.º - Princípio da liberdade

1 - É livre e sem dependência de autorização a constituição de um partido político. 2 - Os partidos políticos prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas, salvo os controles jurisdicionais previstos na Constituição e na lei.

<sup>193</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra. “A interdição de partidos políticos contrários ao princípio democrático.” In: *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, por Marcelo Rebelo de Sousa et al. (coord), 185-213. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012. P. 209.

- o respeito ao princípio da transparência, com a exigência da divulgação pública das atividades dos partidos políticos (os estatutos; a identidade dos titulares dos órgãos; as declarações de princípios e os programas; as atividades gerais a nível nacional e internacional), bem como da proveniência e a utilização dos fundos dos partidos (artigo 6º, incisos 2 e 4);
- a impossibilidade de ser negada a admissão, em como de ser determinada a expulsão de quaisquer filiados em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, instrução, situação econômica ou condição social (artigo 19º, inciso 2);
- a obrigação de existir, em âmbito nacional, uma assembleia representativa dos filiados, um órgão de direção política e um órgão de jurisdição (artigo 24º);
- a exigência de eleição com a participação dos filiados para a escolha tanto dos membros da assembleia representativa, como do respectivo órgão de direção política (artigos 25º, inciso 1 e 26º);
- os estatutos devem garantir a participação direta, ativa e equilibrada de homens e mulheres, bem como a não discriminação, em função do sexo, no acesso aos órgãos partidários e nas candidaturas apresentadas pelos respectivos partidos (artigo 28º);
- a consagração do princípio da renovação, com a proibição de cargos vitalícios, bem como a possibilidade de fixação de limites à sua renovação sucessiva e duração prevista nos estatutos (artigos 29º, inciso 1 e 29º, inciso 3);
- a possibilidade dos estatutos preverem a realização de referendos internos sobre questões políticas relevantes para o partido, sendo certo que os referendos sobre questões de competência estatutariamente reservada à assembleia representativa só podem ser realizados por deliberação desta. (artigo 32º, incisos 1 e 2);
- As eleições e os referendos partidários devem ser realizados por sufrágio pessoal e secreto (artigo 33º).

Além das normas acima citadas, parece-nos importante dizer que a inclusão nos partidos políticos de regras básicas inerentes ao princípio democrático, sugere uma “vinculação constitucional direta dos partidos políticos pelos direitos, liberdades e



garantias”<sup>194</sup> (em especial o de participação política). Mais do que isso, CANOTILHO nos ensina que “estes direitos não são apenas um corolário do princípio da democracia intrapartidária”, mas sim uma decorrência natural dos partidos serem “espaços normativamente informados pelos princípios e regras constitucionais”<sup>195</sup>.

Dessa forma, além das regras procedimentais acima elencadas, aplica-se dentro dos partidos políticos “todos os direitos, liberdades e garantias, com especial relevo para as liberdades de expressão, informação e reunião”<sup>196</sup>.

No tocante à liberdade de expressão (partidária) por parte dos militantes partidários, esta comporta certos limites. Em sendo a adesão a um partido político um ato de caráter voluntário e consciente (segundo artigo 19, inciso 1, “Ninguém pode ser obrigado a filiar-se ou a deixar de se filiar em algum partido político nem por qualquer meio ser coagido a nele permanecer”), bem como na ausência de filiação partidária o cidadão não pode ser impedido de expressar suas opiniões políticas (artigo 37, inciso 1 da Constituição da República Portuguesa), “quem entra num partido deve estar preparado para limar as suas opiniões, tendo em vista a transposição de uma imagem de coesão interna da respectiva estrutura perante o eleitorado”<sup>197</sup>.

Nesse sentido também é o entendimento de AMADO GOMES ao dizer que a liberdade de associação partidária implica necessariamente numa “auto-limitação da liberdade de expressão”, pois se um cidadão se inscreve num partido, ele “não só aceita ser publicamente conotado com uma determinada opção política, como também se compromete a desenvolver as atividades necessárias à promoção dessa ideologia”<sup>198</sup>. Essa limitação se justificaria pelo fato do partido político ter que passar uma imagem de coesão interna, no intuito de “parecer unido para ser forte”<sup>199</sup>.

---

<sup>194</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.* P. 325.

<sup>195</sup> *Idem.*

<sup>196</sup> ALVES, José Araújo. *Op. Cit.* P. 17.

<sup>197</sup> *Idem.*

<sup>198</sup> GOMES, Carla Amado. *Op. Cit.* P. 612.

<sup>199</sup> *Idem.* P. 613.

No entanto, o Tribunal Constitucional português<sup>200</sup> já se pronunciou no sentido de que essa vinculação à ideologia do partido não pode ser revelar “[desproporcionado, inadequado ou excessivo], conduzindo à impossibilidade de verbalização de opiniões dissonantes, por parte dos filiados, no seio das organizações respectivas”<sup>201</sup>, como bem argumenta PRATA ROQUE ao dizer que “ainda que aproximadas por um programa doutrinário comum -, os partidos políticos democráticos não podem deixar de garantir o livre exercício do direito de expressão e do direito de oposição”<sup>202</sup>.

Importante também ressaltar a possibilidade de os partidos colocarem restrições aos direitos de participação política dos seus militantes, por meio da aplicação de sanções disciplinares. É isso que ressalta o artigo 22 da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2008 ao dizer no seu inciso 1 que “a disciplina interna dos partidos políticos não pode afectar o exercício de direitos e o cumprimento de deveres prescritos na Constituição e na lei” e no seu inciso 2 que “compete aos órgãos próprios de cada partido a aplicação das sanções disciplinares, sempre com garantias de audiência e defesa e possibilidade de reclamação ou recurso”, sendo certo que, conforme bem elencou ARAÚJO ALVES, “sem prejuízo das garantias genéricas de que quaisquer cidadãos dispõem enquanto membros de uma estrutura partidária estes gozam ainda”<sup>203</sup> de: direito de audiência; direito de defesa e direito de reclamação ou recurso.

Essas exigências são uma consequência da exigência de que o núcleo essencial de garantias de defesa prescritas no artigo 32º, inciso 10 da Constituição da República Portuguesa seja estendido aos militantes de partidos políticos, como bem decidiu o Tribunal Constitucional de Portugal<sup>204</sup>.

---

<sup>200</sup> “Sendo irrecusável que os partidos devem assegurar, no seu interior, a livre expressão de opinião, é já concebível que tal expressão seja sujeita a alguns condicionamentos no plano externo (...) tais condicionamentos não podem ser, todavia, desproporcionados, inadequados ou excessivos: isto é, estão afinal sujeitos ao programa de restrições às limitações de direitos fundamentais decorrentes do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição” (Declaração de voto da Conselheira Maria Fernanda Palma no Acórdão n.º 355/2003, do Plenário, de 8 de Julho, do Tribunal Constitucional) – disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt). Acessado em 29/03/2018.

<sup>201</sup> ALVES, José Araújo. *Op. Cit.* P. 18.

<sup>202</sup> ROQUE, Miguel Prata. *Op. Cit.* P. 324.

<sup>203</sup> ALVES, José Araújo. *Op. Cit.* P. 23-24.

<sup>204</sup> “independentemente do que constar (...) de modo específico, nos estatutos de cada partido, a transposição do princípio democrático para a vida interna dos partidos impõe que o núcleo essencial das garantias de defesa constantes do artigo 32.º n.º 10 da Constituição se estenda aos seus filiados quando alvo de procedimento

Com relação à extinção dos partidos políticos, esta está regulada nos artigos 17 e seguintes da Lei dos Partidos Políticos portugueses. Na Lei está prevista a dissolução (artigo 17) que, na verdade, é uma auto extinção, bem como a extinção judicial (artigo 18). Este artigo prevê que a requerimento do Ministério Público, o Tribunal Constitucional pode decretar a extinção dos partidos políticos<sup>205</sup>.

Uma dúvida que surgiu era saber se o rol do artigo 18 era taxativo ou meramente exemplificativo. A controvérsia foi resolvida pelo Tribunal Constitucional se pronunciando no segundo sentido, da seguinte forma: *“Entende-se, todavia, que o artigo 18º da Lei Orgânica n.º 2/2003 não contém uma enumeração taxativa dos fundamentos de extinção judicial dos partidos políticos. Desde logo, não pode deixar de se considerar que os princípios e regras que, nos termos desta Lei, regem a constituição e a actividade dos partidos políticos configuram igualmente condições da própria existência dos partidos políticos. Por outras palavras, os fundamentos que, face o disposto no capítulo I da Lei Orgânica n.º 2/2003, inviabilizariam a constituição de um partido político justificam igualmente a extinção de um partido político”*<sup>206</sup>.

Podemos notar que, embora o Tribunal Constitucional tenha se pronunciado no sentido de determinar que o rol não é taxativo, esse artigo da lei não faz nenhuma menção a uma possível sanção ao partido que desobedecer à determinação constitucional de democraticidade interna. Tal pensamento é corroborado por CANOTILHO e MOREIRA que dizem não ser líquido o regime sancionatório em caso de “inobservância jurídico-estatutária dos princípios constitucionais e legais referentes à organização e ao funcionamento interno”. No entanto, embora os estatutos não sejam *normas públicas* para o

---

disciplinar, designadamente quanto à necessidade de concretização de uma acusação fundamentada e na exigência de oportunidade de defesa do acusado”. (Acórdão n.º 355/2003, do Plenário, de 8 de Julho, do Tribunal Constitucional) – disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt). Acessado em 29/03/2018.

<sup>205</sup> Artigo 18.º 2 - Extinção judicial

1 - O Tribunal Constitucional decreta, a requerimento do Ministério Público, a extinção de partidos políticos nos seguintes casos: a) Qualificação como partido armado ou de tipo militar, militarizado ou paramilitar, ou como organização racista ou que perfilha a ideologia fascista; b) Não apresentação de candidaturas durante um período de seis anos consecutivos a quaisquer eleições para a Assembleia da República, Parlamento Europeu e autarquias locais; c) Não comunicação de lista atualizada dos titulares dos órgãos nacionais por um período superior a seis anos; d) Não apresentação de contas em três anos consecutivos; e) Impossibilidade de citar ou notificar, de forma reiterada, na pessoa de qualquer dos titulares dos seus órgãos nacionais, conforme a anotação constante do registo existente no Tribunal.

<sup>206</sup> Acórdão n.º 231/2004, de 31/03/2004. disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt). Acessado em 29/03/2018.

efeito de fiscalização da sua constitucionalidade (artigo 277, inciso 1 da Constituição), são passíveis de controle judicial, de acordo com o texto constitucional que “regula a fiscalização da constitucionalidade e da legalidade dos partidos políticos” (artigo 223, inciso 2, alínea e da Constituição). Além disso, estão eivadas de invalidade as “eleições e deliberações partidárias adotadas com base em normas estatutárias inconstitucionais ou ilegais, ou contrárias aos próprios estatutos” (artigo 9, alínea d e artigos 103-C e 103-E da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional)<sup>207</sup>.

Nesse mesmo sentido AMADO GOMES nos explica que ao criar os artigos 103-C, 103-D e 103-E da LOTC, “o legislador quis implementar um controlo sucessivo específico sobre a democraticidade do funcionamento interno das estruturas partidárias”<sup>208</sup>.

Fato é que, como nos demonstra MARTINS, o Tribunal Constitucional tem exercido essa sua competência com muita moderação, sendo que o controle deste Tribunal sobre os partidos políticos tem sido, sobretudo, de modo preventivo<sup>209</sup>.

Como não poderia deixar de ser, o ordenamento jurídico também padece de críticas. CANOTILHO e MOREIRA nos ensinam que carecem de concretização os princípios da transparência, da organização, da gestão democrática e da participação de todos os seus membros. Pelo fato de serem princípios abertos, que dão margem a “modelos diferenciados de organização partidária (...), mantendo-se um amplo espaço para a liberdade organizatória e para a diferenciação da organização e do funcionamento dos diversos partidos”, o que resulta no afastamento da ideia de “unicidade organizatório-partidária”<sup>210</sup>.

Desta forma, podemos notar que embora o Tribunal Constitucional tenha atuado majoritariamente de forma preventiva no controle do caráter democrático do funcionamento interno do partido, o ordenamento jurídico de Portugal tem positivada essa possibilidade, embora reconheçamos que alguns aspectos ainda dependem da doutrina e da interpretação do órgão julgador, podemos concluir que, na questão do controle da democracia interna dos partidos políticos, Portugal possui as seguintes características: (i) possibilidade de controle positivado a nível Constitucional e infraconstitucional; (ii) modelo jurisdicionalizado misto

---

<sup>207</sup> GOMES CANOTILHO, J. J.; MOREIRA, Vital. *Op. Cit.* P. 687.

<sup>208</sup> GOMES, Carla Amado. *Op. Cit.* P. 599.

<sup>209</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra. *Op. Cit.* P. 210-211.

<sup>210</sup> GOMES CANOTILHO, J. J.; MOREIRA, Vital. *Op. Cit.* P. 686.

de controle da democraticidade interna dos partidos; (iii) possibilidade de controle formal e/ou material; (iv) controle realizado primeiramente no interior dos próprios partidos e, posteriormente, pelo Tribunal Constitucional<sup>211</sup>.

## 2.5 O CASO DA ITÁLIA

O fim do regime fascista na Itália e o retorno da vida democrática possibilitou o restabelecimento de algumas liberdades: de associação, de opinião, de reunião e da livre competição entre os partidos políticos, valendo lembrar que durante o período autoritário vigorava o sistema de partido único (Partido Fascista), sendo todos os outros partidos dissolvidos.

Assim, a Constituição italiana de 1947, bem como outras leis, passam a regular os partidos políticos italianos que, como se verá adiante, existe uma grande dúvida no direito constitucional italiano acerca do fato de existir ou não um mandamento constitucional sobre a democracia interna dos partidos.

De acordo com LOMBARDI, os partidos políticos italianos não possuem legitimidade para recorrer à Corte Constitucional, com o regime jurídico de associações não reconhecidas como pessoas jurídicas<sup>212</sup>. Além disso, sua atividade no direito privado está disciplinada pelo Código Civil como uma associação de fato<sup>213</sup>.

Os artigos da Constituição italiana que regulam os partidos políticos no que diz respeito à sua democracia interna são os seguintes: Artigo 1º - A Itália é uma república democrática, fundada no trabalho. A soberania pertence ao povo, que o exerce nas formas e dentro dos limites do Constituição; Artigo 2º - A República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, como indivíduo e nos grupos sociais onde ele expressa sua personalidade, e exige o cumprimento dos deveres inderrogáveis de solidariedade política,

---

<sup>211</sup> Importante observar que na questão do controle da democraticidade interna dos partidos políticos, Portugal adota claramente o *princípio da intervenção mínima*, com o claro intuito de “evitar uma interferência externa do poder jurisdicional que viesse a deslocar o Tribunal Constitucional para o centro da batalha política”. ROQUE, Miguel Prata. *Op. Cit.* P. 310-314;

<sup>212</sup> LOMBARDI, Giorgio. *Op. Cit.* P. 11-12.

<sup>213</sup> BADÍA, Juan Ferrando. “Regulación Juridico-Constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clasica. Especial consideración del caso italiano”. In: *Teoría y practica de los partidos*, por Pedro de La Vega. Madrid: EDICUSA, 1977. P. 307.

econômica e social; Artigo 18 - Os cidadãos têm o direito de formar associações livremente, sem autorização, para fins que não são proibidos aos particulares pelo direito penal. As associações secretas e as que perseguem, mesmo indiretamente, os fins políticos por meio de organizações de caráter militar, são proibidas; Artigo 49 - Todos os cidadãos têm o direito de se associar livremente em partidos para contribuir através de processos democráticos para a determinação das políticas nacionais; e disposição transitória XII, artigo 1º - É proibida a reorganização, sob qualquer forma, do dissolvido partido fascista.

Além das normas constitucionais acima, o Código Civil italiano também possui disposições a regular os partidos políticos (artigos 36 a 42). Segundo CÁRDENAS GRACIA<sup>214</sup>, estes artigos reconhecem a possibilidade de que as associações sejam intimadas a comparecer em juízo na pessoa do seu presidente ou de qualquer outro representante processual que tenha sido nomeado. Além disso, estabelecem a responsabilidade pessoal dos representantes em determinados casos<sup>215</sup>.

Conforme dito anteriormente, existe uma grande discussão no direito italiano sobre o fato de haver ou não uma disciplina relativa à vida interna dos partidos políticos.

BLANCO VALDÉS nos ensina que o artigo 49 da Constituição italiana estabelece que todos os cidadãos teriam direito de associar-se para concorrer *através de um procedimento democrático* para a determinação das políticas nacionais e, segundo esse mesmo autor, é na interpretação desse artigo e mais especificamente do texto *procedimento democrático* que vai surgir o debate a respeito da possibilidade ou não de se disciplinar legalmente a vida interna dos partidos italianos<sup>216</sup>.

Esse autor mostra que tal debate já nasceu no momento da aprovação do texto constitucional no seio da Assembleia Constituinte italiana, estando de um lado os deputados Merlin e Mancini e de outro o deputado Lelio Basso, que apresentaram propostas ao artigo relacionado aos partidos políticos onde pretendiam a conquista de uma dupla finalidade: o estabelecimento do controle sobre a organização interna dos partidos, bem como o

---

<sup>214</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit.* P. 101-102.

<sup>215</sup> Entendemos que há outras leis italianas que tratam sobre os partidos políticos daquele país, como por exemplo a lei eleitoral. No entanto, como queremos aqui tratar especificamente das normas de controle da democracia interna dos partidos, julgamos não ser necessário nos estender sobre outras leis senão aquelas já mencionadas.

<sup>216</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos. Op. Cit.* P. 103.

reconhecimento explícito do papel constitucional destes. No entanto, a oposição cerrada de deputados comunistas contra a limitação da liberdade dos partidos se traduziu na adoção de uma redação vaga e indeterminada (praticamente igual ao que temos hoje no artigo 49) que deixou subsistir o problema e o relegava ao âmbito da interpretação constitucional<sup>217</sup>.

Todo o debate doutrinal na Itália girou em torno dos argumentos apresentados durante a Constituinte acima referida. Na verdade, a atual redação do artigo 49 da Constituição italiana é que suscitou o problema em determinar se o método democrático se refere somente à atuação externa do partido ou se também se refere à atuação interna.

BADÍA nos mostra que alguns autores consideram que o texto constitucional italiano só faz referência à atuação externa do partido, levando em conta o silêncio do artigo 49, que contrata com o 39 que, em relação aos sindicatos, exige que tenham “um ordenamento interno de base democrática”, bem como tendo como referência a disposição transitória XII, onde se admite um controle ideológico-programático sobre o partido fascista, inclusive um controle estrutural e funcional<sup>218</sup>.

Por outro lado, LOMBARDI apresenta um argumento contra aqueles que negam a existência do controle da democracia interna dos partidos políticos. Tal argumento se resume no princípio *volenti non fit iniuria*, onde “se o cidadão é livre para entrar nos partidos políticos, tal ingresso é voluntário e, portanto, sobre este específico *pactum societatis*, repousa o *minus* da liberdade e de democracia que pode encontrar no partido”<sup>219</sup>.

Prossegue o mesmo autor, propondo outras duas razões que justificariam a existência de controle interno dos partidos políticos: i) O artigo 2º da Constituição italiana estabelece que a República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem como indivíduo e nos grupos sociais onde ele expressa sua personalidade; ii) não procede aplicar o critério *volenti non fit iniuria* desde o momento em que este princípio só existe no direito

---

<sup>217</sup> Muitas foram as propostas apresentadas durante a Assembleia Constituinte italiana para deixar clara a necessidade de garantir a democracia interna nos partidos políticos. No entanto, vigorou a proposta comunista sob o argumento de que os partidos tem estatutos e normas aprovadas nos estatutos às quais os filiados podem recorrer, sendo este, na opinião dos comunistas, um controle legítimo e eficaz. Nesse sentido, VER: *Idem*. P. 104-105.

<sup>218</sup> BADÍA, Juan Ferrando. *Op. Cit.* P. 312-313.

<sup>219</sup> LOMBARDI, Giorgio. *Op. Cit.* P. 20.

privado e em matérias disponíveis, enquanto que os direitos fundamentais são indisponíveis<sup>220</sup>.

CÁRDENAS GRACIA<sup>221</sup> concorda com o pensamento do LOMBARDI, ao afirmar que existem recursos jurídicos suficientemente evidentes e plausíveis para que no âmbito jurisprudencial se desenvolva o controle sobre a democracia interna dos partidos políticos.

Outro jurista italiano que, baseado no artigo 49 da Constituição, defende a possibilidade do controle estatal sobre os partidos políticos é ROSSANO. Este autor entende que a possibilidade de controle pelo Estado está no simples fato do exercício de seu poder administrativo e jurisdicional, não havendo, assim, a necessidade de legislação específica para o caso<sup>222</sup>.

No entanto, entendemos que mesmo que seja possível um controle do Estado sobre os partidos políticos, este ainda é muito frágil, pois ausente de critérios objetivos e totalmente baseada na subjetividade que carrega a interpretação dos artigos da Constituição italiana.

Como exemplo, podemos citar as observações feitas por CÁRDENAS GRACIA, que mesmo reconhecendo a possibilidade de que no âmbito jurisprudencial possa se desenvolver o controle sobre a democracia interna dos partidos políticos, afirma o seguinte: “(i) que não existe uma legislação que regule os partidos políticos de maneira geral; (ii) que o Estado exerce um controle puramente externo sobre os partidos; e (iii) que a organização interna destes carece de normas, em um país onde os partidos penetraram em profundidade, tanto no aparato estatal e local, como no governo e na economia, surgindo um “processo de ocupação partidarista das instituições” (...)”<sup>223</sup>.

Este também é o pensamento de BADÍA, reconhecendo que o ordenamento interno italiano se interessa somente pelo controle externo dos partidos políticos, pois se desinteressa completamente dos fins políticos destes e da sua organização interna, havendo uma simples

---

<sup>220</sup> *Idem.* P. 21.

<sup>221</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit.* P. 108.

<sup>222</sup> ROSSANO, Claudio. “Considerazioni sulla democrazia e sullo Stato di partiti”, In VV.AA., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesoro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, v.2. Milano : A. Giuffrè, 1968. P. 693 e ss. CITADO em BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos*. Madrid: Tecnos, 1990. P. 109-110.

<sup>223</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit.* P. 107.



menção constitucional (artigo 49) para que a atividade desenvolvida pelo partido seja realizada pelo *método democrático*<sup>224</sup>.

Por fim, concluímos que, embora haja uma constitucionalização dos partidos políticos, não há um consenso na doutrina italiana sobre a possibilidade de controle da democracia interna destes. O que há de concreto é que não existe a possibilidade de recorrer à Corte Constitucional, como no caso da Alemanha, Espanha (em sede de recurso) e Portugal.

## 2.6 O CASO DA ÁUSTRIA

O ordenamento jurídico da Áustria possui uma característica um tanto excepcional, pois os partidos políticos não estão reconhecidos expressamente no texto constitucional. No entanto, estão os partidos políticos regulados por uma lei federal (Parteiengesetz 2012 – PartG) cujo objeto é principalmente o financiamento dos partidos políticos.

Não obstante, convém destacar que o artigo primeiro dessa lei destaca que “A existência e a diversidade dos partidos políticos são elementos-chave da ordem democrática da República da Áustria”. Entretanto, em que pese o texto acima, o que interessa para esse trabalho é o disposto no artigo 3º: “Os partidos políticos podem ser livremente estabelecidos, a menos que a Lei Constitucional Federal determine o contrário. Suas atividades não estarão sujeitas a nenhuma restrição por disposições legais específicas”.

Assim, podemos concluir que, por disposição legal, não nenhuma forma de controle da democracia interna dos partidos políticos na Áustria.

---

<sup>224</sup> BADÍA, Juan Ferrando. *Op. Cit.* P. 313.

### 3. O CONCEITO DE DEMOCRACIA INTERNA

Conforme pudemos verificar no capítulo anterior, algumas democracias pluralistas europeias determinam, por vezes em seu texto constitucional, que os partidos políticos atuem também em seu interior de acordo com princípios democráticos. É dizer, que possuam uma *democracia interna*.

No entanto, embora esse mandamento exista, não temos conhecimento de nenhum ordenamento jurídico que estabeleça premissas mínimas para que os partidos políticos cumpram essa determinação.

O que há, como vimos, é uma tentativa de controle dos partidos políticos por meio de legislações que visam ditar como deve ser a organização e funcionamento interno dos partidos. Outrossim, embora exista a possibilidade de controle material dos partidos políticos, não há a definição de preceitos mínimos que fariam um partido ser considerado democrático.

#### 3.1 UM CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO, MAS DETERMINÁVEL

A utilização do termo *democracia* e até mesmo do adjetivo *democrático* é uma constante no estudo do direito e, especialmente, no estudo de instituições políticas e sociais. No entanto, a utilização desses termos na maioria das vezes não é muito precisa, vindo sempre carregada de uma certa ambiguidade, não se podendo compreender o que se entende por tal conceito, bem como quais são os requisitos que uma organização política deve cumprir para ser rotulada de *democrática*<sup>225</sup>.

---

<sup>225</sup> Nesse sentido, SCHMITTER e KARL nos dizem que “Por algum tempo, a palavra democracia vem circulando como moeda desvalorizada no mercado político. Políticos com uma ampla gama de convicções e práticas se esforçaram para se apropriar do rótulo e anexá-lo às suas ações. Estudiosos, por outro lado, hesitaram em usá-lo - sem adicionar adjetivos qualificativos - por causa da ambiguidade que o rodeia. (...). Mas, para o bem ou para o mal, estamos "presos" à democracia como o lema do discurso político contemporâneo” (Tradução livre). SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. *What Democracy Is... and Is Not*. Journal of Democracy, Volume 2, Number 3, Summer 1991, pp. 75-88. Published by The Johns Hopkins University Press. P. 75.

Além disso, muitos são os esforços doutrinários para encontrar um conceito válido sobre o que se entende por *democracia* e os elementos que a integram, bem como uma análise sobre do futuro e dos problemas que surgem nos sistemas democráticos<sup>226 227</sup>

Dessa forma, devemos ressaltar que algumas democracias constitucionais pluralistas determinam que os partidos políticos sejam democráticos, especialmente em dois aspectos de sua atividade: seu funcionamento e sua estrutura interna. No entanto, nos valem da pergunta de NAVARRO MÉNDEZ para questionar: “O que se entende por “partido democrático” ou quando um partido político cumpre com as exigências de “democracia interna”?”<sup>228</sup>. Responder a essa pergunta não é nada fácil, bem como podem ser múltiplas as noções de “democracia interna”, assim como são as de “democracia”.

Como dito anteriormente, nenhum país com uma democracia pluralista baseada em partidos políticos logrou êxito em definir esses conceitos, especialmente o conceito de democracia interna, em que pese as exigências constitucionais.

Se por vezes alguns conceitos constitucionais são facilmente definidos, pelo simples fato de serem aceitos pela maioria, somos da opinião de que muitas vezes chegar à definição de alguns é uma tarefa muito complicada, pois o significado esperado para aqueles conceitos só será aplicado durante um certo período de tempo, devido à sua relatividade e progressiva reformulação, que é o caso dos termos *democracia* e *democrático*<sup>229</sup>.

No entanto, em que pese ser difícil a sua definição, bem como não sabermos, hoje em dia, quando algo se reveste dos requisitos mínimos para ser chamado de democrático,

---

<sup>226</sup> Sobre este tema ver, dentre outros doutrinadores, BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986; SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada. Volume I - O debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994; BOBBIO, Norberto, PONTARA, Giuliano, VECA, Salvatore. *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*. Roma, Riuniti: 1984.

<sup>227</sup> KOSKENNIEMI nos mostra que pelo fato da democracia ser um conceito muito aberto, ela varia de acordo com a visão política de cada pessoa. Cada parte pode dizer que defende a democracia, em comparação com a outra parte que seria a que defende os ideais antidemocráticos. Nas palavras do próprio autor, “*if interviewed, all side would normally argue their case in terms of democracy – a ‘true’ and ‘real’ democracy in contrast to the opponent’s distorted view*”. VER: KOSKENNIEMI, Martti. “*Whose intolerance, which democracy?*” In: *Democratic Governance and International Law*, por Gregory H Fox e Brad Roth, 436-440. Cambridge University Press, 2000. P.436.

<sup>228</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 30.

<sup>229</sup> *Idem.* P. 31.

entendemos ser de grande utilidade encontrar *elementos mínimos* ou *essenciais* que venham a compor uma definição mínima que possa ser assumida sem muitas dificuldades.

Entendemos que os nossos *elementos mínimos* não agradarão a todos, sendo somente uma tentativa de cumprir com a exigência de *democracia interna* nos partidos políticos. Também não é nossa intenção chegar a uma definição absoluta e válida para qualquer momento do que seja um partido democrático, independente de fatores conjunturais (isso seria até um erro), mas sim de elaborar uma referência que sirva de debate para o estudo do funcionamento dos partidos políticos.

No entanto, uma coisa é definir o que se entende por democracia interna e outra coisa distinta, mas complementar e conexa, é determinar as exigências mínimas para conseguir tal objetivo. Assim, devemos encontrar um caminho para nos aproximarmos da noção de democracia interna, sendo certo que tal caminho passa necessariamente pela teoria geral da democracia, onde apontaremos os elementos mínimos definidores da democracia enquanto forma de organização do poder político do Estado, que são comuns a alguns autores.

Para tal, selecionamos duas obras distintas, que na nossa opinião conseguiram identificar de forma clara os elementos imprescindíveis para a noção de democracia, a partir do qual podemos construir um modelo de partido democrático.

Assim, a nossa proposta é adaptar os modelos propostos pelos autores em relação à teoria geral da democracia para chegarmos ao nosso ideal de democracia interna, sempre levando em consideração a tendência dos partidos políticos em assumir características oligárquicas e burocráticas, conforme já explicamos no capítulo 1.

Deve-se atentar para o fato de que a adaptação que pretendemos realizar do que estes autores propuseram como elementos mínimos da democracia são perfeitamente possíveis, pois “a ideia do que é democracia ou democrático impregna não só uma determinada forma de poder político de um Estado, mas também pode constituir qualquer outra organização de poder”<sup>230</sup>, como um partido político, o que nos leva a concluir que a ideia de democracia interna nada mais é do que uma derivação da noção de democracia.

---

<sup>230</sup> *Idem.* P. 35.

Mais do que isso. O que permite projetar o princípio democrático no interior dos partidos políticos é o fato desses desempenharem um papel hoje imprescindível para o correto funcionamento do Estado democrático. Tal fato é corroborado pelo Tribunal Constitucional espanhol na STC 56/1995, ao dizer que “*El mandato constitucional conforme al cual la organización y funcionamiento de los partidos políticos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado. (...) Difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado que no se agota en los procesos electorales, si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos*”<sup>231</sup>.

Se organizações como os partidos políticos não se organizassem e funcionassem democraticamente todo o sistema democrático se ressentiria, pois essas instituições, que vinculam o Estado à sociedade, não podem funcionar oligarquicamente, o que seria desvirtuar o seu próprio papel e contradizer o esquema democrático de um Estado<sup>232</sup>.

Dessa forma, resta-nos ainda saber como conseguiríamos alcançar o conceito de democracia interna nos partidos políticos a partir da teoria geral da democracia.

Como já dito anteriormente, partiremos de algumas definições doutrinárias de democracia. A partir dessas definições extrairemos aquelas que julgamos ser aplicáveis aos partidos políticos naquilo que concerne a uma configuração de modelo ideal de partido democrático.

Mas o que é democracia? Essa é uma pergunta que pode ter inúmeras respostas. SCHUMPETER nos trás a definição clássica liberal nos dizendo que “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo com que o próprio povo decida as questões mediante a eleição de indivíduos que se reúnem para lhe satisfazer a vontade”<sup>233</sup> e propõe uma outra teoria da democracia ao dizer que “o

---

<sup>231</sup> Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 56/1995 de 6 de março, Fundamento Jurídico número 3.

<sup>232</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit.* P. 64.

<sup>233</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da Unesp, 2017. P. 339.

método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo”<sup>234</sup>. Por sua vez, BOBBIO nos ensina que uma definição mínima de democracia seria “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*”, sendo o sistema democrático “um conjunto de regras de procedimento para a formação das decisões coletivas, no qual está prevista e facilitada a ampla participação dos interessados”<sup>235</sup>.

De todas as definições de democracia um aspecto nos parece comum que é a forma como se organiza o poder dentro do partido político (no que diz respeito ao nosso estudo), ou seja, a configuração desse poder, o acesso a ele, etc<sup>236</sup>. Aqui é importante dizer que do ponto de vista do exercício do poder a democracia se contrapõe aos conceitos de autocracia (poder monopolizado por somente uma pessoa), oligarquia ou aristocracia (poder nas mãos de poucas pessoas)<sup>237</sup>.

Importante fazer essa observação, pois esse é exatamente o ponto que nos interessa: o poder dentro do partido, ou seja, a noção de democracia passa necessariamente em sabermos quem exerce o poder dentro do partido, como chegou à essa posição em que lhe permite exercer esse poder, e qual é forma de exercício desse poder. É preciso saber como se dá a relação que une governantes e governados e, primordialmente, saber como se dá a intensidade e a forma de controle do poder exercido pelos governantes, bem como o grau de participação dos governados nas tomadas de decisões<sup>238</sup>.

No entanto uma simples concepção formal ou procedimental como acima disposto não é suficiente para este estudo. Seria errôneo acharmos que seguir um “conjunto de regras” seria suficiente para configurar um modelo democrático. É mais do que isso. É preciso seguir o conceito material de democracia. É preciso o respeito por uma série de direitos

---

<sup>234</sup> *Idem*. P. 366.

<sup>235</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Op. Cit. P.18.

<sup>236</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. Op. Cit. P. 65.

<sup>237</sup> Ver capítulo 7 – “O que a democracia não é” em SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada. Volume I - O debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994. P. 246-279.

<sup>238</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. Op. Cit. P. 43.

fundamentais dos filiados (sujeitos submetidos ao poder), bem como o estabelecimento de mecanismos para a garantia desses direitos em caso de violação<sup>239</sup>.

SCHMITTER e KARL também possuem essa opinião ao afirmarem que para a democracia prosperar normas procedimentais específicas devem ser seguidas e direitos civis tem que ser respeitados<sup>240 241 242</sup>.

### 3.1.1 O modelo de Robert Dahl<sup>243</sup>

O autor inicia a sua obra nos mostrando que o problema fundamental da democracia pluralista é que as organizações devem possuir alguma autonomia e, ao mesmo tempo, devem também ser controladas, ou seja, o problema de Autonomia versus Controle<sup>244</sup>. Assim, como forma de equilibrar essa dicotomia, ele define 5 elementos imprescindíveis para uma democracia ideal: i) igualdade de voto; ii) participação igual e efetiva de cada

---

<sup>239</sup> Esse é o entendimento de BOBBIO ao dizer que “mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos “invioláveis” do indivíduo. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Op. Cit. P. 20.

<sup>240</sup> SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. Op. Cit. P. 80-81.

<sup>241</sup> Esse também é o pensamento de CÁRDENAS GRACIA ao afirmar que “(...) se estima que um partido político es democrático si en su seno se respetan y garantizan los derechos fundamentales de los afiliados, aplicando medidas, mecanismos y controles para velar por dicha garantía, y teniendo siempre en consideración valores tales como la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo democrático”. CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. Op. Cit. P. 68.

<sup>242</sup> O Tribunal Constitucional espanhol também possui o mesmo entendimento, ao afirmar na STC 56/1995 que “La democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es lo aquí relevante, mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido”. Ver em Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 56/1995 de 6 de março, Fundamento Jurídico número 3.

<sup>243</sup> DAHL, Robert Alan. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy Vs. Control*. Op. Cit.

<sup>244</sup> Nas palavras do próprio DAHL: “how much autonomy and how much control? Or to anticipate still more of the problem's complexity, how much autonomy ought to be permitted to what actors, with respect to what actions, and in relation, to what other actors, including the government of the state? Plus the complementary question: how much control ought to be exercised by what actors, including the government, employing what means of control over what other actors with respect to what actions?”. Idem. P. 1-2.

cidadão nas tomadas de decisão; iii) possibilidade de cada pessoa chegar à sua própria conclusão sobre determinado assunto; iv) o controle final e efetivo sobre a agenda do governo; v) todos devem ser incluídos no processo democrático<sup>245 246</sup>.

Por sua vez, DAHL define sete instituições políticas que constituem o modelo democrático, quais sejam<sup>247</sup>: i) o controle político sobre as decisões do governo é constitucionalmente realizado pelos representantes eleitos; ii) os representantes eleitos são escolhidos em eleições frequentes, imparciais e livres, não havendo nenhum tipo de coerção; iii) praticamente a totalidade dos adultos têm o direito de votar na eleição dos representantes; iv) praticamente todos os adultos têm o direito de candidatar-se a cargos eletivos no governo; v) os cidadãos têm o direito de expressar suas opiniões políticas, sem o perigo de punições severas, incluindo críticas a autoridades, ao governo, ao regime, à ordem socioeconômica e à ideologia predominante; vi) os cidadãos têm o direito de procurar fontes alternativas de informação. Além disso, fontes alternativas de informação devem existir e estar protegidas por lei; vii) para alcançar seus vários direitos, incluindo os listados acima, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes (direito de associação), incluindo partidos políticos independentes e grupos de interesse<sup>248</sup>.

É claro que essas condições acima expostas por DAHL qualificam, segundo ele, um sistema político de democrático. No entanto, com as devidas adaptações lógicas, podemos aplica-las aos partidos políticos. Em outras palavras, o modelo desenhado originalmente por DAHL pode ser utilizado não somente para determinar se um sistema é ou não democrático, mas também para verificarmos quando um partido político é. Dessa forma, os cinco pilares deveriam estar presentes em todo partido político *democrático*.

Analisando inicialmente o pilar da *igualdade de voto*, notamos que a intenção num sistema dito democrático é dar a cada voto um peso igual, não havendo distinção em relação à pessoa que deu o seu voto. O mesmo pensamento poderia ser aplicado ao partido político,

---

<sup>245</sup> *Idem*. P. 6.

<sup>246</sup> Esses mesmos elementos podem também ser encontrados em DAHL, Robert Alan. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012. P. 170-181.

<sup>247</sup> DAHL, Robert Alan. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy Vs. Control*. *Op. Cit.* P. 10-11.

<sup>248</sup> Não podemos nos esquecer que DAHL também nos mostra quatro defeitos estruturais presentes no modelo democrático pluralista, que devem ser controlados, sob pena de se transformar em um sistema oligárquico: podem ajudar a estabilizar injustiças, deformar a consciência cívica, distorcer a agenda pública e alienar o controle final sobre a agenda. *Idem*. P. 40 e seguintes.



pois dificilmente poderíamos crer num partido democrático onde houvesse votos privilegiados. O que se quer é que as decisões tomadas internamente nos partidos correspondam à vontade dos filiados.

No entanto, entendemos que democracia é muito mais do que, de acordo com uma certa periodicidade, votar no seu representante ou votar nos dirigentes do partido. Esse pensamento nos leva ao segundo pilar proposto por DAHL, pois a fundamental participação deve dar-se com uma *participação igual e efetiva de cada cidadão nas tomadas de decisão*. Num sistema democrático todos devem ter a oportunidade de promover questionamentos, dar sugestões, apresentar justificativas e indicar assuntos que poderão ser discutidos na agenda política. Esse pensamento pode normalmente ser transportado para o interior do partido político, onde os filiados devem ter mecanismos de participação real e efetiva na vida do partido<sup>249</sup>.

Uma ampliação da participação dos filiados no processo de decisão partidário deveria trazer consigo uma maior *democracia interna*, pois o filiado deixa de ser um simples legitimador das decisões tomadas pelos dirigentes e passa a se envolver mais com as questões partidárias, tonando-se assim um sujeito de direitos subjetivos no partido a que pertence.

Esta participação dos filiados se daria em dois momentos da tomada de decisão: em primeiro lugar, aconteceria mesmo antes da decisão propriamente dita, onde os filiados (ou seus representantes) colaborariam para a formação e definição da decisão, ou seja, uma fase de deliberação. Em segundo lugar, quando a decisão já estivesse tomada, seria dada nova oportunidade para que a massa pudesse ratificar aquela decisão, em especial se fosse uma decisão de grande importância para a vida do partido.

Por oportuno, devemos deixar aqui claro que não defendemos que toda e qualquer decisão deva ser submetida a uma assembleia interna do partido, pois isso iria claramente contra as mais elementares regras de eficácia do funcionamento interno de qualquer partido

---

<sup>249</sup> Esta democracia mais participativa faz parte da concepção liberal de democracia. BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO nos ensinam que “na concepção liberal da Democracia, o destaque é posto mais sobre o mero fato da participação como acontece na concepção pura da Democracia (também chamada participacionista), com a ressalva de que esta participação seja livre”. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Op. Cit.* P. 324.

político. Caso isso viesse a acontecer, estaríamos diante de um modelo organizativo demasiadamente rígido, o que comprometeria em demasia o seu funcionamento.

Na verdade, esse é um dos dilemas organizativos descritos por PANEBIANCO. Segundo este autor, deveria haver uma certa “liberdade de manobra dos líderes organizativos”<sup>250</sup>, sob pena de engessar o funcionamento interno do partido. Esse dilema da margem de manobra dos líderes em relação aos demais membros dos partidos coloca frente a frente dois princípios contrapostos: a eficácia e a democracia, pois dar mais ênfase a um pode fazer com que se tenha que sacrificar um pouco mais o outro<sup>251</sup>.

Por sua vez, NAVARRO MÉNDEZ<sup>252</sup> nos mostra que a maior participação dos filiados podem se dar de várias maneiras, como por exemplo: o uso do referendo para uma consulta prévia aos filiados a respeito de uma questão mais importante para o partido; o incentivo ao uso de mecanismos de democracia direta; a participação em assuntos mais importantes como a escolha de candidatos, bem como na elaboração das listas que representam o partido nas mais variadas eleições, inclusive o estabelecimento de primárias ou listas abertas; o incentivo à participação interna por meio de correntes organizadas, etc.

O terceiro pilar proposto por DAHL é a *possibilidade de cada pessoa chegar à sua própria conclusão sobre determinado assunto* ou o que o próprio autor chamou de “*enlighted understanding*”<sup>253</sup>. Nesse sentido, num sistema democrático os cidadãos devem desfrutar de amplas e iguais oportunidades para descobrir e afirmar que escolha servirá melhor a seus interesses. Em outras palavras, ao invés de ser dito o que é “o melhor” para eles, e / ou ser alimentado por uma propaganda pesada, deve haver meios para os cidadãos aprenderem sobre as diferentes escolhas que lhes são apresentadas. Desta forma, cada um pode tomar uma decisão sobre qual ideia será mais útil a ele, passando assim a ter mais informação e embasamento para uma tomada de decisão consciente.

---

<sup>250</sup> PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido. Organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. P. 29-30.

<sup>251</sup> Não é nossa intenção e nem é objeto desse trabalho o aprofundamento nesse dilema.

<sup>252</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 47.

<sup>253</sup> Nas palavras do próprio DAHL “In the time permitted by the need for a decision, each citizen ought to have adequate and equal opportunities for arriving at his or her considered judgment as to the most desirable outcome”. DAHL, Robert Alan. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy Vs. Control. Op. Cit.* P. 6.

Assim como os demais pilares, esse pensamento também poderia ser transposto para o partido político, pois seria difícil crer num partido político democrático onde não se dê a oportunidade e tempo aos filiados para obterem as informações necessárias para que tomem as melhores decisões, ou até mesmo que as decisões sejam impostas de cima para baixo.

Da mesma forma, o quarto pilar do modelo de DAHL, *o controle final e efetivo sobre a agenda do governo*, também pode ser aplicado aos partidos políticos. Esse pilar pode ser traduzido na possibilidade real e efetiva de que os filiados possam, não somente eleger os líderes do partido, mas também removê-los em caso da maioria entender estar em desacordo com a gestão destes. Além disso, os filiados devem ter a autoridade para determinar quais assuntos devem ou não ser decididos por meio de processos que satisfaçam os três primeiros critérios, valendo ressaltar que existe a possibilidade de os filiados delegarem poderes a outros para que possam tomar decisões nos processos, mas nunca alienando seus poderes<sup>254</sup>.

Por fim, o último pilar básico do modelo de DAHL é o da inclusão, onde *todos devem ser incluídos no processo democrático*<sup>255</sup>, ou seja, este deve estar disponível para todos os cidadãos. Também este pilar pode normalmente ser utilizado para qualificar um partido democrático, tendo em vista que a possibilidade de participação de todos no processo democrático é claramente uma característica de um governo ou de um partido considerado democrático.

Verificamos que os cinco pilares básicos que sustentam a construção de Robert Dahl são, a princípio, aplicáveis aos partidos políticos, sendo certo que o mesmo ocorre em

---

<sup>254</sup> Importante aqui trazer as palavras do próprio DAHL ao diferenciar delegação de alienação. “O que defino por delegação é uma concessão revogável de autoridade, sujeita a recuperação pelo demos. (...) Mas, por mais difícil que seja traçar essa linha na prática, a distinção teórica entre a delegação e a alienação é, não obstante, crucial. Num sistema que empregasse um processo plenamente democrático, as decisões quanto à delegação seriam tomadas de acordo com os procedimentos democráticos. Mas a alienação do controle sobre a agenda final (ou a sua apropriação por líderes fora do processo democrático) violaria claramente o critério do controle final e seria incompatível com o juízo de que a condição plena de qualificação igual existe entre os cidadãos”. DAHL, Robert Alan. *A democracia e seus críticos*. Op. Cit. P. 180.

<sup>255</sup> Importante aqui fazer uma observação que, em sua obra, DAHL aborda a questão do problema da inclusão tentando analisar “que pessoas têm uma pretensão legítima à inclusão no demos”. Como resposta, ele explica que “A história (...) prova (...) que quando um grande grupo de adultos é excluído da cidadania, é quase certo que seus direitos não receberão igual consideração” e, com isso, adota o Princípio Forte de Igualdade, dizendo que o quinto e último pilar básico de seu modelo é baseado no fato de que “O demos deve incluir todos os membros adultos da associação, exceto as pessoas em trânsito e as pessoas com deficiências mentais comprovadas. *Idem*. P. 188-208.

relação às instituições políticas que, segundo o mesmo autor, constituem o modelo democrático, a saber:

*i) o controle político sobre as decisões do governo é constitucionalmente realizado pelos representantes eleitos:* como DAHL está aqui falando sobre o sistema de governo de um moderno Estado democrático representativo, ele limita o controle unicamente aos representantes, pois seria impensável que os cidadãos realizassem diretamente o controle do governo.

Assim, se transpusermos essa instituição para os partidos políticos, esta seria igualmente aplicável. No entanto, o controle passaria para as mãos dos próprios filiados, mais especificamente para a Assembleia geral, que representa mais fielmente a vontade de toda a massa do partido. A lógica deste pensamento está no fato de que se são os filiados que elegem os seus representantes, nada mais justo que os mesmos possam, em determinados casos e com o devido cuidado para não desestabilizar o partido político, realizar o controle. Seguido esse pensamento, o mandato dos dirigentes partidários poderia ser limitado estatutariamente ou até mesmo ser estabelecido um grupo para estudar a retirada de um dirigente quando a maioria entendesse que este não está cumprindo adequadamente com a função que lhe foi incumbida.

*ii) os representantes eleitos são escolhidos em eleições frequentes, imparciais e livres, não havendo nenhum tipo de coerção:* em outras palavras, seria impensável um partido dito democrático onde não houvesse eleições imparciais e livres, sendo esta uma condição indispensável. No entanto, essa liberdade e imparcialidade das eleições pode estar comprometida, com a imposição de obstáculos para a renovação do partido, pois há uma tendência do controle do acesso de novas candidaturas pelas oligarquias já existentes nos partidos, a chamada “circulação das elites”<sup>256</sup>.

Como forma de evitar esse problema, entendemos que deve ser conferido a todos os filiados o direito de voto, bem como esse voto deve ser secreto. Além disso, é imperativo que os filiados tenham a oportunidade de eleger o dirigente do partido realizando a sua escolha a partir de uma pluralidade de candidaturas, pois

---

<sup>256</sup> A esse respeito, VER: PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1995. P. 496.

entendemos que a democracia interna estaria prejudicada caso haja uma única candidatura<sup>257</sup>, além de proporcionar o surgimento de correntes alternativas de poder e pluralidade de opiniões competindo para a direção do partido.

iii e iv) *praticamente a totalidade dos adultos têm o direito de votar e serem votados na eleição dos representantes* (direito de sufrágio ativo e passivo): a respeito do direito de sufrágio ativo, já expusemos a questão em tópico anterior. Em relação ao passivo, deveria ser garantido a todo o filiado o direito de candidatar-se a qualquer cargo de dirigente, bem como ser incluído nas listas partidárias das eleições. Dessa forma, é de vital importância *quem* seleciona os candidatos de um partido, pois nos parece mais democrático dar um papel maior para as bases do partido nesse processo de escolha com a consequente diminuição do aparato partidário na confecção das listas eleitorais<sup>258</sup>.

v) *os cidadãos têm o direito de expressar suas opiniões políticas, sem o perigo de punições severas, incluindo críticas a autoridades, ao governo, ao regime, à ordem socioeconômica e à ideologia predominante*: esse tópico trata da liberdade de expressão e do direito de crítica dos filiados, sendo a sua garantia algo imprescindível dentro de um partido democrático, permitindo a livre formação de vontade dentro do partido<sup>259</sup>. No entanto, tal direito é constantemente negado no interior dos partidos políticos, sob o argumento da impossibilidade de se manter teses opostas no interior do partido, pois essa atitude poderia passar a imagem de fraqueza do partido e acabar refletindo no resultado das eleições<sup>260</sup>.

---

<sup>257</sup> BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO nos explicam que nos países de tradição democrático-liberal a pluralidade de candidaturas é um dos componentes da democracia. Segundo suas próprias palavras “devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada)”. Ver em BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Op. Cit.* P. 327.

<sup>258</sup> Ao falar sobre a reforma da lei dos partidos políticos espanhóis, SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO formula algumas regras para o aumento da participação das bases do partido. VER: SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel. *Op. Cit.* P. 95 e seguintes.

<sup>259</sup> GARCÍA COTARELO nos ensina que, em relação aos filiados do partido, a liberdade de expressão é o direito fundamental mais importante de todos sempre que for realizada uma hierarquia de direitos. VER: GARCÍA COTARELO, Ramón. *Los partidos políticos*. Madrid: sistema, 1985. Citado em NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 51.

<sup>260</sup> Nesse sentido, SANTAOLALLA LÓPEZ nos mostra que “(...) *la opinión pública valora que los partidos políticos se presenten com unos dirigentes perfectamente destacados, com programas definidos y sin especiales divisiones internas. En la misma medida rechaza a aquellas organizaciones en que un sistema más abierto y participativo testimonia amplias polémicas o luchas internas. Reacción enteramente lógica, pues*

Por outro lado, o exercício da liberdade de expressão por parte dos filiados trás novamente à tona o eterno conflito, já explicado nesse trabalho, existente entre duas ideias contrapostas: de um lado a eficácia no funcionamento do partido e de outro as exigências de uma democracia interna<sup>261</sup>.

Nesse sentido, NAVARRO MÉNDEZ nos mostra que não há estudos sociológicos que vieram a mensurar o grau de incidência, negativa ou positiva, para a opinião pública que tem a imagem de um partido dividido pela coexistência de correntes de opinião distintas. Entretanto, esse mesmo autor reconhece que o partido que não se une em torno de um mesmo líder passa uma má impressão e, ao mesmo tempo, aparentemente parece dar-se mais valor à coesão interna, centralização e a força em torno de um líder claramente definido. Por esse motivo, os partidos políticos parecem evitar a qualquer custo passar a impressão de um grupo dividido. Assim, enquanto essa situação perdurar, seguirão existindo grande objeções para que os partidos fomentem em seu interior os mecanismos para melhorar, de forma democrática, o seu funcionamento interno. Há que se criar uma cultura democrática no interior do partido que permita a todos – afiliados, dirigentes e eleitores – apreciar as vantagens para o sistema democrático que partidos que funcionam democraticamente podem fornecer<sup>262</sup>.

vi) *os cidadãos têm o direito de procurar fontes alternativas de informação. Além disso, fontes alternativas de informação devem existir e estar protegidas por lei:* entendemos que por essa afirmativa DAHL nos mostra que os cidadãos têm o

---

*es de suponer que un partido al que le cuesta cuidar de sus propias provisiones, mal puede hacerse cargo de los mecanismos de poder del Estado”*. VER: SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. “Partido político, grupo parlamentario y diputado”. In: *Derecho de partidos*, por José Juan González Encimar. Madrid: Espasa-Calpe, 1992. P. 101.

<sup>261</sup> O conflito a que fazemos referência é aquele descrito por PANEBIANCO, ao falar sobre um dos dilemas organizativos, pois segundo este autor, deveria haver uma certa “liberdade de manobra dos líderes organizativos”, sob pena de engessar o funcionamento interno o partido. VER: PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido. Organización e poder nos partidos políticos. Op. Cit.* P. 29-30. Nesse mesmo sentido é o descrito por SANTAOLALLA LÓPEZ ao dizer que “*en la organización interna de los grupos parlamentarios y, especialmente, de partidos políticos existen dos principios antagónicos: por un lado, la necesidad de disciplina y orden; y, por otro, la necesidad de democracia interna. Se trata de principios que pugnan entre sí, y de su mayor o menor influjo puede seguirse unos partidos y grupos más o menos participativos, más o menos disciplinados. Como son principios opuestos, creo que la solución del problema no puede venir por el avasallamiento de uno por outro, por la preferencia radical de uno de ellos, sino por la coexistencia y la compatibilidad entre ambos*”. VER: SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Op. Cit.* P. 100.

<sup>262</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 53-54.

direito de buscar todas as informações que julgam necessárias para que possam formar a sua opinião a respeito de determinado assunto, ou seja, a informação não pode ser negada sob pena de não estarmos formando uma opinião mais democrática possível. Não se pode negar acesso à informação, devendo ser possibilitado o acesso às diferentes correntes de pensamento para que as pessoas possam formar um julgamento mais coeso e também condizente com a realidade. Tal fato pode perfeitamente ser transposto para o interior do partido político, onde os filiados devem poder ter acesso a todas as opiniões existentes dentro do partido para que possam eleger os seus dirigentes, bem como decidir sobre os rumos do partido. Esse item guarda estreita relação com o anterior (liberdade de opinião), sendo até mesmo um complemento deste.

vii) *para alcançar seus vários direitos, incluindo os listados acima, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes (direito de associação), incluindo partidos políticos independentes e grupos de interesse*: podemos trazer essa exigência para dentro do partido político fazendo um paralelo com o descrito no item ii, pois deve haver uma liberdade para que os filiados possam formar diferentes grupos dentro do partido para que possam concorrer nas eleições internas, ou seja, deve haver sempre uma pluralidade de candidaturas com o surgimento de correntes alternativas de poder e pluralidade de opiniões competindo para a direção do partido.

### **3.1.1.1 Critério adicional de Schmitter e Karl<sup>263</sup> a Dahl**

Embora concordem que os critérios utilizados por Robert Dahl pareçam capturar a essência da democracia processual, SCHMITTER e KARL propõem adicionar outras duas, sendo que o primeiro pode ser considerado como um refinamento adicional do item (i), enquanto que o segundo pode ser considerado como uma condição prévia implícita para os sete critérios.

O primeiro critério proposto pelos autores é que os representantes eleitos pelo povo devem poder exercer seus poderes constitucionais sem estarem sujeitos à oposição (ainda

---

<sup>263</sup> SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. *Op. Cit.* P. 81-82.

que informal) dos representantes não eleitos. Segundo esses autores, a democracia está em risco se oficiais militares, funcionários públicos ou gestores públicos mantiverem a capacidade de agir independentemente dos civis eleitos ou mesmo vetar decisões tomadas pelos representantes do povo<sup>264</sup>. O objetivo dos autores é o de proteger contra o que eles chamaram de "eleitoralismo" - a tendência de se concentrar somente na realização de eleições, ignorando outras realidades políticas.

Tal critério também pode ser transposto para o interior do partido político, com o controle realizado pelos filiados do partido não só em momentos de eleição interna ou confecção de listas, mas durante toda a vida partidária. Esse critério é, como já dito, um refinamento do item (i) proposto por Dahl.

No segundo critério, os autores mostram que a política deve ser autogovernada, ou seja, deve ser capaz de agir independentemente das restrições impostas por algum outro sistema político abrangente.

Segundo pensamento de SCHMITTER e KARL, Dahl e outros teóricos democráticos contemporâneos provavelmente tomaram essa condição como certa, já que se referiam a estados-nações formalmente soberanos. No entanto, eles entendem que com o desenvolvimento de blocos, alianças, esferas de influência e uma variedade de arranjos "neocoloniais", a questão da autonomia tem sido importante<sup>265</sup>. No que diz respeito aos partidos políticos, entendemos que esses devem ser capazes de manter sua autonomia, sem influências externas, sendo este critério também perfeitamente aplicável.

---

<sup>264</sup> A título de exemplo, os autores nos mostram que sem esta ressalva adicional, as políticas militarizadas da América Central contemporânea, onde o controle civil sobre os militares não existe, podem ser classificadas por muitos acadêmicos como democracias, assim como foram (com exceção da Nicarágua Sandinista) por políticos americanos.

<sup>265</sup> Os autores fazem um questionamento importante: Um sistema é realmente democrático se os seus representantes eleitos não puderem tomar decisões vinculativas sem a aprovação de atores fora do seu domínio territorial? Segundo eles, esse questionamento é significativo mesmo se os forasteiros forem democraticamente constituídos e se os *insiders* forem relativamente livres para alterar ou até mesmo acabar com o acordo em vigência (como em Porto Rico), mas se tornar especialmente crítico se nenhuma condição for obtida (como nos estados bálticos).



### 3.1.2 O modelo de Schmitter e Karl<sup>266</sup>

Os autores iniciam o seu texto definindo a democracia da seguinte forma: “A democracia política moderna é um sistema de governo no qual os governantes são responsabilizados por suas ações na esfera pública pelos cidadãos, que agem indiretamente através da competição e cooperação de seus representantes eleitos”<sup>267</sup>, sendo certo que essa definição coloca ênfase em dois pontos: a responsabilidade dos dirigentes perante os cidadãos e a relevância de outros mecanismos de competição diferentes das eleições<sup>268</sup>.

Não obstante, os autores sustentam a sua definição de democracia em oito elementos distintos: governantes, domínio público, cidadãos, competição, eleições, governo da maioria, cooperação e representantes.

Naquilo que diz respeito aos *governantes*, os autores explicam que, como todos os regimes, as democracias dependem da presença de governantes, que são pessoas revestidas de autoridade e, desse modo, podem dar ordens legítimas a outras pessoas. Outrossim, “o que distingue os governantes democráticos dos não democráticos são as normas que condicionam como os primeiros chegam ao poder e as práticas que os responsabilizam por suas ações”<sup>269</sup>, o que deixa clara a ênfase na responsabilidade dos governantes sobre os representados como um elemento da democracia.

O *domínio público* engloba a criação de normas e escolhas coletivas que são vinculativas para a sociedade e passíveis de coerção estatal em caso de descumprimento, com o seu conteúdo podendo variar muito nas democracias. Enquanto que a concepção liberal de democracia advoga circunscrever o reino público o mais estritamente possível, a abordagem socialista ou social-democrática estenderia esse domínio com uma maior atuação do Estado. Nenhum deles é intrinsecamente mais democrático que o outro - apenas diferentemente democrático, sendo o seu alcance e significado dependente da democracia em que está situado.

---

<sup>266</sup> SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. *Op. Cit.*

<sup>267</sup> Tradução livre de “Modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives”. *Idem.* P. 76.

<sup>268</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 55.

<sup>269</sup> SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. *Op. Cit.* P. 76.

Em relação aos *cidadãos*, os autores consideram que são o elemento mais distintivo nas democracias, a medida em que só os sistemas democráticos têm cidadãos. Historicamente, apenas uma pequena parte da população total era elegível para votar ou concorrer a um cargo, havendo severas restrições à cidadania, onde apenas categorias sociais restritas tinham permissão para formar, aderir ou apoiar associações políticas. Nos dias atuais, os critérios para inclusão são bastante padronizados, com o direito de sufrágio estendido a um maior número de indivíduos.

Atualmente, a *competição* é considerada uma condição essencial da democracia, mas nem sempre foi assim. As democracias "clássicas" presumiam a tomada de decisões com base na participação direta que leva ao consenso, onde esperava-se que os cidadãos reunidos concordassem com um curso de ação comum depois de ouvir as alternativas e pesar seus respectivos prós e contras.

Com relação ao elemento *eleições*, os autores discordam que a sua mera existência seja condição suficiente para a existência da democracia, sendo essa falácia chamada de "eleitoralismo". Eles explicam que as eleições ocorrem de tempos em tempos e só permitem aos cidadãos escolher entre as alternativas oferecidas pelos partidos políticos. O que caracterizaria melhor uma democracia são os intervalos entre as eleições, onde os cidadãos podem procurar influenciar a política pública por meio de uma maior participação na sociedade<sup>270</sup>.

Outra imagem comumente aceita da democracia identifica-o com o *governo da maioria*, como um método para tomada de decisões. No entanto, os autores nos alertam que um verdadeiro sistema democrático tem uma grande preocupação em respeitar o direito das minorias. Dessa forma, as democracias bem-sucedidas tendem a qualificar o princípio central do governo da maioria para proteger os direitos das minorias, criando instrumentos para esse fim<sup>271</sup>.

---

<sup>270</sup> Segundo os autores "A democracia moderna, em outras palavras, oferece uma variedade de processos e canais competitivos para a expressão de interesses e valores - tanto associativos quanto partidários, funcionais e territoriais, tanto coletivos como individuais. Todos são parte integrante de sua prática." (tradução livre). VER: *Idem*. P. 78.

<sup>271</sup> Como exemplo, os autores citam os seguintes instrumentos: "(...) dispositivos constitucionais que colocam certos assuntos além do alcance das maiorias (declarações de direitos); exigências para maiorias simultâneas em vários grupos constituintes diferentes (confederalismo); garante a autonomia dos governos locais ou regionais contra as exigências da autoridade central (federalismo); grandes governos de coalizão que

A *cooperação* sempre foi uma característica central da democracia, devendo os atores voluntariamente tomar decisões coletivas que vinculem a política como um todo. “Eles devem cooperar para competir. Eles devem ser capazes de agir coletivamente através de partidos, associações e movimentos, a fim de selecionar candidatos, articular preferências, autoridades de petição e influenciar políticas”<sup>272</sup>. Em outras palavras, os cidadãos devem ser encorajados a deliberar entre si, a descobrir suas necessidades comuns e a resolver suas diferenças sem depender de alguma autoridade Estatal.

Em relação ao último elemento do modelo de SCHMITTER e KARL - os *Representantes* – esses autores não acreditam que qualquer democracia possa sobreviver sem eles. “A questão central, portanto, não é se haverá ou não uma elite política ou mesmo uma classe política profissional, mas como esses representantes são escolhidos e depois responsabilizados por suas ações”<sup>273</sup>.

Colocados os elementos propostos por SCHMITTER e KARL como definidores de democracia, quais deles são válidos para aplicarmos à noção de democracia interna nos partidos políticos?

Em primeiro lugar, entendemos que o elemento da *responsabilidade dos dirigentes perante os cidadãos* seria aplicável aos partidos políticos, na medida em que os afiliados devem dispor de mecanismos para exigir a responsabilidade (política<sup>274</sup>) dos dirigentes do partido em caso de uma gestão inadequada. Em outras palavras, os afiliados deveriam ter a possibilidade de remover os dirigentes de seus postos. No entanto, para que exista essa possibilidade, é igualmente importante que os afiliados tenham acesso à informação de todo o tipo, que lhes permita conhecer a qualquer momento a situação do partido.

Outro elemento que poderia ser aplicado é o da *competição interna entre os diferentes grupos pelo poder do partido*. E, para que haja uma competição e que esta seja leal, NAVARRO MÉDEZ entende que algumas garantias adicionais devem ser estabelecidas, tais como: a igualdade de oportunidades para todos os grupos; voto secreto;

---

incorporam todos os partidos (consociacionalismo); ou a negociação de pactos sociais entre grandes grupos sociais como negócios e trabalho (neocorporativismo)”. (Tradução livre). VER: *Idem*. P. 79.

<sup>272</sup> *Idem*.

<sup>273</sup> *Idem*. P. 80.

<sup>274</sup> Importante aqui deixar claro que estamos falando de responsabilidade política, que se baseia em critério de oportunidade e não de legalidade.

liberdade de expressão; livre direito de crítica; liberdade de associação dentro do próprio partido, etc<sup>275 276</sup>.

CÁRDENAS GRACIA também se mostra favorável à competição interna entre diferentes grupos, pois entende ser preferível um partido político dinâmico do que um imóvel<sup>277</sup>. Nesse mesmo sentido é o pensamento de LOMBARDI, que defende que “*Ciertamente, la existencia de una libertad de organización de corrientes en el interior del partido es un momento esencial de la democraticidad interna del propio partido. Esto es válido no sólo con respecto a una de las libertades fundamentales, la de asociación, que caracteriza esencialmente los momentos agregativos de las democracias modernas, sino también desde la perspectiva del pluralismo y de la dialéctica interna en el ámbito de las formaciones políticas*”<sup>278</sup>.

Mais um elemento que poderíamos destacar são os *cidadãos* e, no caso dos partidos políticos, os filiados. De acordo com o modelo de SCHMITTER e KARL, os destinatários do poder não podem ser simplesmente sujeitos passivos em relação às decisões que são tomadas no interior dos partidos políticos, mas devem participar ativamente na tomada de decisão. Em outras palavras, não podem simplesmente se submeter às decisões dos dirigentes, ou que devam renunciar aos seus direitos pelo simples fato de terem se filiado a um partido. Devem ser sujeitos ativos na vida partidária.

---

<sup>275</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 59.

<sup>276</sup> Aqui, novamente, surge a questão do conflito eterno entre a eficácia e a democracia no interior dos partidos. Não vamos nos alongar nessa questão, pois, como já dito, não é objeto desse trabalho. No entanto, devemos deixar claro que quando falamos de competição interna entre diferentes grupos, devemos partir do princípio de que todos os grupos seguem o mesmo viés ideológico. Não se pode admitir, por exemplo, que membros de um Partido Socialista defendam uma menor participação do Estado. Ou seja, grupos diferentes podem e devem competir internamente pelo poder, desde que sigam o mesmo viés ideológico. Esse também é o pensamento de NAVARRO MÉNDEZ ao dizer que “Lo que sí parece admisible es que un cierto grado de *fraccionalismo controlado* – esto es, no amenazante para la supervivencia de la organización, al contribuir a formentar la articulación de nuevos proyectos, y el surgimiento de puntos de vista alternativos frente a la línea oficial, potenciándose así el nivel de pluralismo interno -, puede otorgar a los partidos un dinamismo del que a menudo carecen”. *Idem.* P. 65.

<sup>277</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit.* P. 228.

<sup>278</sup> LOMBARDI, Giorgio. *Op. Cit.* P. 22-23.

### 3.2 UMA DEFINIÇÃO MÍNIMA DE *DEMOCRACIA INTERNA* NOS PARTIDOS POLÍTICOS

Analizamos nos tópicos anteriores o posicionamento de alguns autores naquilo que diz respeito aos elementos teoria geral da democracia. A partir desses estudos, conseguimos aplicar alguns desses elementos dentro dos partidos políticos a fim de que tentemos alcançar a determinação de *democracia interna*.

Nesse momento, já estamos em condição de ir mais além nesse trabalho e apontar alguns elementos mínimos que deveriam estar presentes nos partidos políticos para que se possa configurar uma *democracia interna*, cuja aplicação poderiam configurar partidos mais democráticos.

Como vimos no capítulo anterior, nenhum ordenamento jurídico logrou êxito em definir o que seja *democracia interna*, muito embora algumas democracias pluralistas (principalmente europeias) possuam essa exigência no texto constitucional.

Entendemos que não é uma tarefa simples, nem mesmo fácil de realizar essa definição, pois se a doutrina não chegou a um consenso sobre o que é democracia enquanto forma de articulação do poder político – havendo uma multiplicidade de definições distintas – haverá sempre a mesma dificuldade para determinar o que é a exigência de *democracia interna* nos partidos políticos.

Da mesma forma, se o conceito de democracia é relativo, o mesmo vai ocorrer para a aplicação deste aos partidos políticos. Assim, não estamos nos propondo a realizar uma definição categórica e expressa do que seja a *democracia interna* nos partidos políticos, mas sim apresentar elementos mínimos que podem estar presentes nessa definição, e que venham a contribuir para que um partido seja mais democrático<sup>279</sup>.

---

<sup>279</sup> Uma vez mais, devemos lembrar que não é nossa intenção definir um *numerus clausus* de elementos que venham a definir o que seja democracia interna. Os elementos que aqui apresentamos são aqueles que nós entendemos como sendo os elementos mínimos para uma democracia intrapartidária, sem prejuízo de opiniões contrárias que possam enriquecer o debate futuro sobre a questão.

Como diria MIRANDA, “Não se trata, evidentemente, de uma rígida predefinição uniformizadora da vida interna dos partidos. Trata-se, apenas, de uma transposição de certos princípios (...). Trata-se de impedir o culto da personalidade, o domínio dos aparelhos e a corrupção. VER: MIRANDA, Jorge. “Divisão do poder e partidos políticos”. In: *Anuário Português de Direito Constitucional Vol. I/2001*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. Págs 51 a 59. P. 54.

Assim, de acordo com os modelos estudados, podemos notar que o conceito de democracia é basicamente formal ou procedimental. No entanto, para que possamos determinar os elementos mínimos que configurariam uma noção de *democracia interna*, devemos complementar essa noção formal com um mínimo de direitos fundamentais dos filiados, fazendo com que possua também elementos materiais.

Dessa forma, de acordo com o exposto, agrupamos os elementos propostos para uma definição mínima de *democracia interna* em duas categorias: (i) a primeira diz respeito à estrutura interna do partido, mais precisamente à participação dos filiados na tomada de decisões e no controle político deles sobre os dirigentes. Este primeiro grupo deriva da noção formal do conceito de *democracia interna*; (ii) a segunda categoria faz referência aos direitos fundamentais dos filiados no interior do partido. Este grupo de elementos tem relação com a concepção material de *democracia interna*.

### **3.2.1 ELEMENTOS DERIVADOS DA CONCEPÇÃO FORMAL DE DEMOCRACIA INTERNA**

#### **A. Os cargos diretivos do partido político devem ser providos por meio de eleições livres, bem como ser periódicos.**

Este elemento compõe uma das instituições políticas do modelo de Robert Dahl (*os representantes eleitos são escolhidos em eleições frequentes, imparciais e livres, não havendo nenhum tipo de coerção*), e possui um objetivo primordial: fazer com que haja uma alternância na classe dirigente do partido político, evitando assim a criação das oligarquias que venham a monopolizar o próprio partido. Nesse sentido, entendemos que caberiam duas formas de eleição: a primeira seria uma eleição direta pelos filiados. A segunda seria uma eleição indireta, sendo a eleição realizada por representantes dos filiados.

Entendemos que nos dois casos as eleições seriam realizadas de forma democrática, bem como somos da opinião de que o primeiro seria, teoricamente, mais democrático que o segundo. No entanto, temos que concordar que algumas questões de ordem prática tornam a eleição inviável, fazendo com que a opção pela indireta a mais indicada<sup>280</sup>.

---

<sup>280</sup> NAVARRO MÉNDEZ dá alguns exemplos desse problema ao informar que em junho de 1993 o presidente do SPD alemão foi eleito por 870.000 filiados; em julho de 1994 Tony Blair foi eleito líder do Partido

Além disso, independente das eleições serem diretas ou não, é indispensável que sejam periódicas, bem como a duração dos mandatos sejam pré-estabelecidos e fixados previamente nos estatutos dos partidos.

### **B. Presença do direito de sufrágio ativo e passivo dos filiados nas eleições para os cargos diretivos do partido**

Uma vez mais, este elemento guarda relação com a instituição política do modelo de Robert Dahl do item anterior e também com aquela onde este autor defende que *praticamente a totalidade dos adultos têm o direito de votar e serem votados na eleição dos representantes*. Assim, o direito de sufrágio ativo deverá ser igual para todos os filiados, livre e secreto.

Em relação ao direito de sufrágio passivo, entendemos que deveria ser incentivada a concorrência entre várias candidaturas internas em prol de um pluralismo interno. Além disso, tal concorrência deveria estar garantida a nível estatutário para que estivesse garantida uma competição livre e justa pelo poder no partido.

### **C. Possibilidade de criação de correntes internas no partido**

Em que pese já termos falado nesse trabalho sobre o fato de ser benéfico ou não as correntes internas dentro do partido, entendemos que estas devem ser permitidas e até mesmo incentivadas para a obtenção de maiores níveis democráticos no partido. Deve ser assegurado às mais diferentes correntes o acesso aos centros de decisão do partido, bem como a possibilidade de participação nas decisões e a possibilidade de participar das candidaturas internas e indicar representantes para as listas eleitorais. Este, por sua vez, guarda estreita relação com um dos elementos definidores da democracia segundo o modelo de SCHMITTER e KARL (*competição interna entre os diferentes grupos pelo poder do partido*).

Devemos ressaltar aqui que as diferentes correntes internas de um mesmo partido devem, por óbvio, respeitar o viés ideológico estabelecido no estatuto daquele partido. Ou

---

Trabalhista mediante uma eleição secreta com 4.000.000 de votantes. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Op. Cit.* P. 79.

seja, grupos diferentes podem e devem competir internamente pelo poder, desde que sigam o mesmo viés ideológico.

**D. A regra da maioria para a tomada de decisão**

Certamente não podemos exigir que as decisões de um partido sejam chanceladas pela totalidade dos seus membros sob o risco de estarmos tornando esse partido plenamente ineficaz. Dessa forma, entendemos que a regra da maioria seria o mais indicado, bem como exigindo uma maioria qualificada para assuntos mais relevantes, tal qual acontece com algumas exigências Constitucionais nas Democracias pluralistas<sup>281</sup>.

**E. Participação ativa dos níveis inferiores do partido no processo de elaboração das listas eleitorais ou na designação de candidatos às eleições**

Trata-se de evitar que os dirigentes do partido permaneçam indicando os candidatos do partido numa perpetuação da oligarquia partidária. Com a participação ativa dos níveis mais baixos do partido o processo de seleção se torna mais democrático, sendo certo que esse elemento guarda relação com um dos ideais democráticos de Robert Dahl, qual seja, *todos devem ser incluídos no processo democrático*. No entanto, entendemos que os órgãos centrais do partido poderiam introduzir algumas objeções a essas indicações realizadas pelas bases do partido com o simples intuito de garantir uma coerência ideológica do partido. O que não se pode permitir é que os órgãos centrais alterem livremente as listas eleitorais elaboradas pela base do partido.

**F. Possibilidade, pelos filiados, de revogar o mandato de um dirigente do partido ou mesmo de um representante devido à sua má gestão (responsabilidade política)**

Inicialmente, esta possibilidade deveria estar expressamente prevista no estatuto do partido, bem como seguir o devido processo legal com a ampla possibilidade de defesa. Da

---

<sup>281</sup> Devemos recordar aqui que, conforme já exposto no modelo de SCHMITTER e KARL, devem ser criados mecanismos para também proteger o direito da minoria, o que qualifica um verdadeiro sistema democrático.



mesma forma, entendemos que a possibilidade de substituir os dirigentes do partido deve ser requisitada por um grande número de filiados, e sempre com a proposição de substitutos e a abertura para outras candidaturas. Dessa forma, seguiria normalmente o processo eleitoral com a eleição dos novos dirigentes. Esta possibilidade está respaldada em um dos elementos da democracia proposto por SCHMITTER e KARL, qual seja, a *responsabilidade dos dirigentes perante os cidadãos*.

#### **G. Diminuição dos mandatos e impossibilidade de reeleição dos dirigentes partidários**

Uma vez mais, a intenção aqui é evitar a oligarquização do partido com a manutenção dos mesmos grupos no poder. Deve-se dar a oportunidade a novos grupos, novas ideias, e que correspondam às demandas dos filiados. Não temos exatamente quanto deveria ser a duração do mandato, mas entendemos que quatro anos seguem a tendência da maioria das democracias pluralistas. Além disso, entendemos que, excepcionalmente, poder-se-ia permitir somente uma reeleição, mas não nas eleições seguintes.

### **3.2.2 ELEMENTOS DERIVADOS DA CONCEPÇÃO MATERIAL DE DEMOCRACIA INTERNA**

#### **A. A Criação do Estatuto do Filiado**

Entendemos ser necessária a criação de um catálogo de direitos dos filiados, preferencialmente a nível estatutário, o que aumentaria a segurança jurídica para que as relações internas ao partido pudessem se desenvolver. Da mesma forma, seria importante também que a Lei dos Partidos Políticos de cada país pudesse elencar um catálogo mínimo de direitos que poderiam ser aumentados, mas nunca diminuídos<sup>282</sup>.

---

<sup>282</sup> Este elemento não guarda relação direta com nenhum modelo, mas entendemos ser essencial para uma maior segurança jurídica, bem como para um maior nível de democracia interna partido político.

**B. Liberdade de expressão e de crítica para os filiados**

Este elemento deriva de uma das instituições políticas de Robert Dahl (*os cidadãos têm o direito de expressar suas opiniões políticas, sem o perigo de punições severas, incluindo críticas a autoridades, ao governo, ao regime, à ordem socioeconômica e à ideologia predominante*). Com ele pode-se debater abertamente as ideias, o que ajuda a garantir níveis aceitáveis de democracia interna.

**C. Liberdade de criação e organização de correntes internas dentro do partido político**

Deriva diretamente do direito de associação e tem relação direta com o elemento de *competição interna entre os diferentes grupos pelo poder do partido* proposto por SCHMITTER e KARL, bem como de uma das instituições políticas de Robert Dahl (*direito de associação*). Deve-se garantir o direito dos filiados de criar diferentes correntes internas para a competição pelo poder, devendo, por óbvio, respeitar o viés ideológico do partido.

**D. Deve ser garantido o direito de acesso aos cargos de direção do partido, bem como de participar da formação das listas eleitorais**

Tem relação direta com o direito de *sufrágio passivo* do modelo de Robert Dahl, bem como é uma consequência direta do direito de todos os filiados de participarem da vida política do partido. Deve ser possibilitado aos candidatos a participação nas listas eleitorais, bem como a participação para concorrer aos órgãos internos do partido.

**E. Os filiados devem ter acesso livre às informações sobre o partido**

O filiado deve ter a possibilidade de conhecer a qualquer momento a situação do seu partido sob diferentes aspectos, tais como: situação financeira, quais os assuntos que estão sendo debatidos, quem são os financiadores do partido, qual o programa partidário, etc. Este elemento tem estrita relação com o que SCHMITTER e KARL falam a respeito da *responsabilidade dos dirigentes perante os cidadãos*.

## **F. Princípios processuais básicos devem ser garantidos aos filiados quando da instauração de procedimentos disciplinares administrativos**

Estamos falando aqui da garantia do devido processo legal a qualquer filiado que esteja sendo sofrendo um processo disciplinar administrativo, especialmente que ele tenha a ampla possibilidade de defesa, a fim de se evitar o cometimento de arbitrariedades. Dessa forma, entendemos que todo o procedimento disciplinar deveria estar previsto na Lei dos Partidos Políticos, de forma a estabelecer um procedimento comum para todos os partidos políticos, bem como todas as condutas deveriam estar tipificadas.

Deve ser constituído um tribunal interno ou uma comissão arbitral que seja independente, com a duração do mandato dos seus integrantes com prazo pré-estabelecido, bem como os seus integrantes não podendo cumular sua função com qualquer outra no partido ou fora dele. Uma vez esgotada a via interna ao partido, deve ser dada a possibilidade de o filiado recorrer à via judicial.

### **3.3 ELEMENTOS DA DEMOCRACIA INTERNA DE ACORDO COM OUTROS AUTORES**

Para chegarmos aos elementos que entendemos serem importantes para a democracia interna de um partido, analisamos os modelos democráticos tanto de Robert Dahl como de Schmitter e Karl.

No entanto, analisando alguns outros autores, podemos notar que os elementos por nós escolhidos não discrepam muito daqueles apontados por alguns autores, conforme veremos mais abaixo.

FREIDENBERG nos mostra que um partido político alcançará altos níveis de democracia interna quando os seguintes elementos estiverem presentes: (i) líderes e candidatos eleitos pelos membros através de mecanismos competitivos; (ii) as decisões sejam inclusivas e tomadas com a participação voluntária dos integrantes do partido; (iii) os órgãos diretivos não discriminem a composição dos diferentes grupos (inclusive os minoritários); (iv) seja respeitada uma série de direitos e responsabilidades que garantam a igualdade dos membros em qualquer processo de tomada de decisão, protegendo inclusive

aqueles que possuem opiniões diferentes e se manifestam diferentemente do órgão diretivo<sup>283</sup>.

Por sua vez, BASSO dá um maior enfoque nos elementos materiais e indica quais são os aspectos que majoritariamente se entende como necessários para garantir o caráter democrático da vida interna dos partidos políticos. Nesse sentido, ele aponta cinco “momentos” da vida interna do partido que são absolutamente necessários para a configuração de um ordenamento interno democrático: (i) a liberdade de admissão e saída do partido; (ii) a igualdade de direitos entre os membros, a liberdade de expressão e o direito de participação na eleição dos órgãos de direção; (iii) a atribuição a órgãos do partido, eleitos de forma direta ou indireta, das decisões sobre os problemas importantes, sobre os objetivos e sobre o trabalho político do partido; (iv) a designação, pela base do partido, das candidaturas aos órgãos de representação do Estado democraticamente eleitos e; (v) a existência do diálogo entre os órgãos do partido e os membros das assembleias<sup>284</sup>.

BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO nos mostram que em países de tradição democrática-liberal, as definições de democracia tendem a dar um enfoque mais em elementos formais, os quais os autores elencaram os seguintes: “1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se

---

<sup>283</sup> FREIDENBERG, Flavia. *Op. Cit.* P.95.

<sup>284</sup> BASSO, Leilo. “*Il partito nell’ordinamento democratico*”. In: *Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, Indagine sul partito politico. La regolazione legislativi*, t. I, Milano, 1966. P. 33 e seguintes. Citado em BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos*. Madrid: Tecnos, 1990. P. 106-107.

bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo”<sup>285</sup>.

Embora estes últimos não estejam tratando especificamente da questão da democracia interna intrapartidária, mas sim da democracia como sistema de governo, caso venhamos a transpor esses elementos para o cenário partidário, também veremos que não discrepam muito dos elementos que julgamos serem necessários para uma democracia interna nos partidos políticos.

A doutrina portuguesa também não discrepa. Para AMADO GOMES os partidos políticos devem se pautar, na sua organização e funcionamento, de acordo com princípios básicos da ideia de democracia, quais sejam: “formação da vontade do partido através do voto dos militantes filiados; prevalência da vontade da maioria; respeito pelos direitos de participação dos associados e garantias contra violação daqueles; igualdade política dos associados”<sup>286</sup>.

Nesse mesmo sentido é o pensamento de ARAÚJO ALVES ao nos mostrar que na doutrina lusitana parece existir um consenso quanto aos requisitos mínimos pelos quais a organização interna dos partidos políticos deve se pautar: “formação da vontade partidária a partir das bases; tomada de decisões segundo a lógica do princípio maioritário; realização de eleições periódicas para a selecção dos titulares dos cargos dirigentes por voto secreto; igualdade jurídico-política dos filiados; possibilidade de apresentação de candidaturas alternativas, com a devida protecção das posições minoritárias; respeito pelos direitos fundamentais dos militantes e, bem assim, provisão de adequadas garantias contra a sua eventual violação”<sup>287</sup>.

---

<sup>285</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Op. Cit.* P. 327.

<sup>286</sup> GOMES, Carla Amado. *Op. Cit.* P. 587.

<sup>287</sup> ALVES, José Araújo. *Op. Cit.* P. 14.

Por sua vez, HERNÁNDEZ VALLE<sup>288</sup> mostra que a democratização interna dos partidos políticos é todo o conjunto de disposições normativas e medidas políticas que visam assegurar: (i) a seleção dos dirigentes internos; (ii) a designação dos candidatos que participarão da eleição popular; (iii) a determinação da plataforma política tem que ser um resultado da vontade majoritária dos membros do partido e não uma imposição dos dirigentes; (iv) garantir o financiamento de novas correntes; (v) a representação proporcional por gênero; (vi) a tutela dos direitos fundamentais dos membros do partido.

Dessa forma, analisando estes autores, podemos notar que os elementos por nós definidos não diferem muito destes, o que nos faz crer que partir da teoria democrática é uma decisão acertada para uma definição mínima de democracia interna.

---

<sup>288</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. “*La democracia interna de los partidos políticos*”. Revista de Derecho Político, núm. 53, 2002, págs. 473-492. P. 478.

#### **4. UMA NOVA FORMA DE DEMOCRACIA MILITANTE?**

Conforme já havíamos nos referido nesse trabalho, o nosso objetivo aqui é o de abordar a questão da democracia interna dos partidos políticos, deixando de lado a questão da exigência de democracia externa destas organizações.

No entanto, pretendemos abordar brevemente neste capítulo um assunto que sempre teve relação direta com a vertente externa da democracia nos partidos políticos: a Democracia Militante, bem como analisar se a exigência constitucional da democracia interna nos partidos políticos pode ser encarada como uma nova forma de Democracia Militante.

##### **4.1 A ORIGEM DA DEMOCRACIA MILITANTE**

O termo democracia militante foi inicialmente apresentado por KARL LOEWENSTEIN<sup>289</sup> na década de 1930 para designar aquele regime que protege ativamente a democracia contra forças antidemocráticas, como o totalitarismo e a intolerância, proibindo os partidos políticos contrários à democracia.

Vale lembrar que a Democracia Militante surgiu como resposta aos regimes totalitários que haviam naquela época, o Nazismo, o Fascismo e o Comunismo, que se utilizavam de meios democráticos para implantar valores antidemocráticos, como a supressão do sistema pluralista, ausência de alternância de poder e não realização de eleições livres.

Devido à sua aparente irresistibilidade, LOEWENSTEIN chega a comparar o surgimento do fascismo na Itália, ao surgimento do liberalismo na Europa após a Revolução Francesa, em resposta ao Absolutismo que reinava<sup>290</sup>.

CABRAL nos explica que na segunda metade do século XIX, o liberalismo era a ordem política vigente à época na Europa, havendo uma classe política bem homogênea forjada pelo voto censitário onde as opiniões da situação e da oposição eram basicamente as

---

<sup>289</sup> LOEWENSTEIN, Karl. "Militant democracy and fundamental rights." *The American Political Science Review* 31, n. 3 (1937): 417-432.

<sup>290</sup> *Idem*. P.417

mesmas, sendo certo que o liberalismo mostrara uma enorme capacidade para assimilar correntes de opinião e movimentos intelectuais hostis<sup>291</sup>.

Prossegue a mesma autora dizendo que esse cenário começa a mudar ainda no século XIX, quando a sociedade sofre grandes mudanças socioeconômicas, tornando-se pluralista e, naturalmente, com grandes contrastes ideológicos, o que faz surgir uma sociedade dividida por interesses sociais e econômicos, o que se refletirá na política com o surgimento de partidos de massa que contestavam o regime liberal-democrático e que seriam reconhecidos pelo Direito possuído importante representação política.

Tais partidos não eram “opositores moderados, mas inimigos irremediáveis que [defendiam] princípios políticos inconciliáveis com os que [enformavam] o regime vigente”<sup>292</sup>, abalando a própria democracia europeia fazendo surgir regimes totalitários como nacional-socialismo na Alemanha<sup>293</sup>, o fascismo na Itália e o Estado de Legalidade Socialista na União Soviética<sup>294</sup>.

Em outras palavras, estes partidos eram uma ameaça para a democracia no seu sentido estrito, o procedimental. Eram contrários à alternância de poder, ao sistema pluralista, bem como à realização de eleições livre. Participavam do jogo democrático somente para, de forma legal, perseguir a destruição da democracia.

Ou seja, como nos mostra REVEL, “o inimigo interno da democracia joga uma partida fácil, pois explora o direito de discordar, inerente à própria democracia”<sup>295</sup>.

---

<sup>291</sup> CABRAL, Margarida Olazabal. *Op. Cit.*. P.71.

<sup>292</sup> *Idem.* P.71.

<sup>293</sup> CABRAL também atribui o surgimento do totalitarismo na Alemanha “à ingenuidade da Constituição de Weimar, que não se soubera defender contra os que quiseram destruir a democracia (...)”. Além disso, outro fator que, segundo a autora contribuiu para esse surgimento foi o fato de a Alemanha, nos finais dos anos de 1920, ter entrado “numa profunda crise política, social, econômica, que [tornou] as instituições democráticas, e os frágeis mecanismos de defesa então existentes, extremamente vulneráveis e incapazes de travarem a perigosa ascensão dos grupos [antissistema]”. VER: *Idem.* P.77-78.

<sup>294</sup> LOEWENSTEIN faz uma divisão dos regimes totalitários. Os países onde imperava o regime ditatorial unipartidário eram: Itália, Alemanha, Turquia e Espanha. Os estados autoritários, mas não ditatoriais, eram divididos em unipartidários e multipartidários. Os unipartidários eram Áustria, Bulgária, Grécia e Portugal, enquanto que os multipartidários eram Hungria, Romênia, Iugoslávia, Lituânia e Letônia. VER: LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*. P.417.

<sup>295</sup> REVEL, Jean-François. *Como acabam as democracias*. Lisboa: Difel, 1984. P.12.



Nesse contexto, surge o termo Democracia Militante, na já referenciada obra de LOEWENSTEIN, que se traduz num dever da democracia em agir ativamente contra aqueles que a querem destruir. Segundo CABRAL “a democracia não pode ser neutral perante aqueles que a pretendem destruir. (...) em nome de valores que a fundamentam, a democracia teria de se proteger, isto é, se rodear de uma série de medidas que impedissem que as forças [antidemocráticas] levassem a bom termo seus objetivos”<sup>296</sup>.

Como reflexo, muito países introduziram em suas Constituições, ou em outros instrumentos normativos, proibições a regimes totalitários, ou seja, proibição ao fascismo, nazismo e comunismo, no intuito de impedirem novamente a ascensão desses partidos. Na Alemanha, a Lei Fundamental de Bona trouxe “garantias especiais de proteção da democracia contra os que defendem ideias a ela opostas”<sup>297</sup>. A Constituição da República Portuguesa proíbe organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista<sup>298</sup>. Na Itália, a disposição transitória nº XII da Constituição italiana proíbe a reorganização do partido fascista dissolvido.

## **4.2 A DEMOCRACIA MILITANTE COMO CONTROLE EXTERNO DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

A democracia militante é interpretada na doutrina como um controle externo dos partidos políticos, seja um controle da conduta dos partidos políticos ou até mesmo o controle ideológico e de expressão. Outrossim, está sempre relacionado à proibição ou banimento de partidos políticos.

Os motivos pelos quais os países adotaram medidas restritivas varia de acordo com a história vivida por cada Estado. Normas militantes de controle externo dos partidos políticos podem ser encontradas, por exemplo, tanto em países da Europa Ocidental como

---

<sup>296</sup> CABRAL, Margarida Olazabal. *Op. Cit.*. P.72.

<sup>297</sup> O artigo 21º, nº 2 prevê a “inconstitucionalidade dos partidos que, pelo seu programa ou pela atitude dos seus membros, tendam a atentar contra a ordem constitucional liberal e democrática ou a eliminar ou [por] em perigo a existência da República Federal da Alemanha”. VER: *Idem*. P. 78-79.

<sup>298</sup> Constituição da República Portuguesa. Artigo 46.º (4) - Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> - acessado em 17 de maio de 2018.

Alemanha, Portugal e Espanha, quanto naqueles provenientes da antiga cortina de ferro, como Bulgária e Polónia, bem como em países de tradição muçulmana, como a Turquia<sup>299</sup>.

Também não é uniforme o momento em que esse controle externo dos partidos políticos ditos antidemocráticos deve ser exercido. Em alguns casos, observa-se que esse controle é realizado a título preventivo, ou seja, antes da formação do partido, enquanto que em outros o controle é realizado depois da formação do partido, ou seja, a título sucessivo, voltando-se mais para a atividade do partido<sup>300</sup>.

Na Alemanha<sup>301</sup>, por exemplo, “a Lei Fundamental de Bona [instituiu] (...) uma verdadeira *democracia protegida* ou *militante*”, pretendendo cercar “a democracia que ressurgia de todas as garantias que tornassem inútil qualquer tentativa de abalar o edifício democrático”, como resposta aos acontecimentos que resultaram na 2ª Guerra Mundial, posto que houve um entendimento de que a “Constituição de Weimar (...) não se soubera defender contra os que quiseram destruir a democracia”<sup>302</sup>.

Correndo até mesmo o risco de arranhar a democracia alemã que ressurgia naquele momento, protegendo em demasia o sistema constitucional, os constituintes da Lei Fundamental de Bona “não quiseram criar uma Constituição com as mesmas fraquezas”<sup>303</sup> que a anterior, sendo certo que não só a recente memória do Nazismo foi fator preponderante

---

<sup>299</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra. *Op. Cit.*. P.212.

<sup>300</sup> *Idem.*

<sup>301</sup> Citamos aqui somente a Alemanha como exemplo por ser a expressão mais clara de um controle externo dos partidos políticos, embora já tenhamos reconhecido que há outras democracias pluralistas com certo grau de militância.

<sup>302</sup> CABRAL explica também que ainda na fase liberal já se falava em defesa da Constituição “confundindo-se então os conceitos de *defesa da ordem constitucional* e de *fidelidade ao monarca*”, no intuito de reduzir a oposição ao regime então vigente. Além disso, a autora explica que, embora de forma um pouco confusa, a Constituição de Weimar não deixou de se preocupar em proteger a democracia, posto que o artigo 48º, parágrafo segundo, dava poderes ao Presidente da República de tomar as medidas necessárias em caso de perturbação ou de perigo para a segurança e a ordem pública. Não obstante, mesmo após a entrada em vigor da Constituição de Weimar, foi “aprovada uma lei (lei de 21.7.22) destinada a proteger a democracia dos seus inimigos, baseada no artigo 124º da Constituição, que atribuía ao Governo o poder de dissolver todas as associações que prosseguissem fins contrários à lei penal”, sendo certo que tal norma não foi utilizada quando a democracia alemã mais necessitou. VER: CABRAL, Margarida Olazabal. *Op. Cit.*. P. 77-78.

<sup>303</sup> *Idem.* P. 78.

para a criação de uma Constituição defensiva, mas também o conhecimento do crescente regime autoritário, o Comunismo, que crescia no Leste<sup>304</sup>.

Dessa forma, os constituintes aprovaram uma série de garantias de proteção da nova democracia contra aqueles que podiam ameaça-la, tais como: Artigo 21º, nº 2, prevê a inconstitucionalidade dos partidos que visem, através de seus membros ou seus programas, abolir a ordem liberal democrática ou colocar em risco a existência da República Federal da Alemanha; o artigo 9º, nº 2 proíbe associações com fins contrários à lei penal ou à ordem constitucional; o artigo 18º prevê a perda de direitos fundamentais, como liberdade de associação e expressão, para aqueles que forem contra a ordem constitucional liberal e democrática; o artigo 5º, nº 2, diz que a liberdade acadêmica deve se manter leal à Constituição; entre outras.

Tais proteções da democracia contidas na Constituição Alemã, faz com que CABRAL entenda que esta represente “a experiência mais completa”<sup>305</sup> de consagração das ideias da democracia militante. No entanto, PEDAHZUR entende que, muito embora haja essa autorização muito presente para o banimento de partidos políticos, o Tribunal Constitucional alemão fez uso dessa prerrogativa em raras ocasiões<sup>306</sup>.

Portanto, vimos que o uso do termo *democracia militante* está intimamente ligado com o controle externo dos partidos políticos na possibilidade de proibição ou banimento de partidos políticos, e não com o controle da democracia interna destes, que é o objeto do nosso trabalho. Desta forma, é importante que analisemos no capítulo seguinte a divisão que os doutrinadores fazem entre democracias procedimentais e democracias materiais para que possamos compreender como a exigência de democracia interna nos partidos políticos pode ser classificada também como uma forma militante de democracia.

---

<sup>304</sup> FOX, Gregory H; NOLTE, Georg. “Intolerant Democracies”. In: *Democratic Governance and International Law*, por Gregory H Fox e Brad Roth, 389-435. Cambridge University Press, 2000. P.415.

<sup>305</sup> CABRAL, Margarida Olazabal. *Op. Cit.*. P.79.

<sup>306</sup> PEDAHZUR, Amir. “The defending democracy and the extreme right: a comparative analysis.” In: *Western Democracies and the New Extreme Right Challenge*, por Roger Eatwell e Cas Mudde, 108-132. Oxon: Routledge, 2004. P.119.

### 4.3 DUAS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA: PROCEDIMENTAL E MATERIAL

Conforme já vimos anteriormente, não há uma definição do que é democracia, bem como existem diferentes abordagens quando o assunto é este. No entanto, quando falamos de democracia militante, podemos identificar duas concepções que se relacionam diretamente com esta questão: as concepções procedimentais e materiais.

Com relação à concepção procedimental, esta define a democracia como um conjunto de procedimentos. As primeiras concepções procedimentais surgiram nos séculos XVII e XVIII como um *enlightenment*, contrário à ortodoxia religiosa e colocando o homem no centro. Acreditava-se que não havia a necessidade de proteger a democracia contra atores que tentavam destruí-la, já que o pensamento racional do homem assim o faria.

Para os teóricos da concepção procedimental de democracia, esta não possui valores intrínsecos, sendo apenas uma forma de decisão, bem como um arranjo de instituições políticas. Como bem coloca CABRAL “a democracia é apenas um método que implica o respeito por determinadas regras do jogo, mas não a aceitação de valores”<sup>307</sup>.

No entanto, o que nos é importante é a concepção material. A concepção procedimental não é um fim em si mesmo, mas tão somente uma forma de criar uma sociedade onde os cidadãos possam gozar de certos direitos fundamentais, que é a real finalidade da democracia<sup>308</sup>.

De acordo com SCHMITT, o que caracteriza uma democracia material é que esta poderia prever limites materiais de revisão, no intuito de resguardar os princípios fundamentais de uma Constituição, numa clara distinção entre as regras procedimentais da Constituição e os princípios materiais<sup>309</sup>.

No entanto, a abordagem sugerida por SCHMITT não seria a verdadeira caracterização da concepção material de democracia, mas sim o acolhimento de valores

---

<sup>307</sup> CABRAL, Margarida Olazabal. *Op. Cit.* P. 83.

<sup>308</sup> Nas palavras de FOX e NOLTE: “*The substantive view begins with the proposition that majorities are fluid. In order for citizens to move in and out of the majority as issues change, they must at all times enjoy a core of political rights that ensures effective participation. In this view, democratic procedure is not an end in itself but a means of creating a society in which citizens enjoy certain essential rights (...)*”. FOX, Gregory H; NOLTE, Georg. *Op. Cit.* P. 401.

<sup>309</sup> SCHMITT, Carl. *Legality and Legitimacy*. London: Duke University Press, 2004. P. 39-58.

essencialmente democráticos. Segundo SANTOS, “a democracia plena de valores põe em primeiro plano o conteúdo e em segundo lugar o método”<sup>310</sup>, numa clara diferenciação da concepção procedimental, que coloca o método em primeiro plano.

Dessa forma, as democracias materiais seriam aquelas em que: (i) haja limite material de revisão da Constituição e/ou; seguindo também o estudo de FOX e NOLTE (ii) haja o dever Constitucional dos partidos políticos em respeitar os princípios democráticos e/ou; (iii) haja uma previsão Constitucional que preveja expressamente uma restrição à liberdade de associação, com o intuito de proteger princípios e valores fundamentais<sup>311 312</sup>.

O disposto nos itens (ii) e (iii) acima é exatamente o que explicamos no capítulo 2 deste trabalho, onde demonstramos como alguns países europeus exigem que os partidos políticos respeitem, também em seu interior, o princípio democrático, sendo esta uma clara limitação à liberdade de associação.

Desta forma, na concepção material de democracia se mostra claramente possível a inclusão da exigência de democracia interna nos partidos políticos como uma forma de democracia militante.

#### **4.4 O CONTROLE DA DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO UMA NOVA FORMA DE DEMOCRACIA MILITANTE**

Como vimos anteriormente, a *democracia militante* foi um termo criado por Karl Loewenstein para designar aquela democracia que visava se proteger contra os seus inimigos

---

<sup>310</sup> SANTOS, João de Almeida. *Paradoxos da Democracia*. Lisboa: Fenda, 1998. P.29.

<sup>311</sup> VER: FOX, Gregory H; NOLTE, Georg. *Op. Cit.* P. 399-405.

<sup>312</sup> Importante aqui ressaltar que FOX e NOLTE conduziram o seu estudo realizando duas divisões. Na primeira os autores dividiram as democracias em procedimentais e materiais. Na segunda dividiram em democracias militantes e democracias intolerantes. Ao unirem essas duas divisões, chegaram a quatro tipos de democracia: tolerantes procedimentais; militantes procedimentais; tolerantes materiais e militantes materiais. No entanto, importante notar que os autores consideram militantes aquelas democracias dispostas a banir ou proibir partidos políticos, o que difere ligeiramente do nosso entendimento. Conforme já falamos, entendemos que uma democracia militante não é somente a possibilidade de banimento ou proibição de partidos políticos por ideologias ou atitudes antidemocráticas, mas também aqueles que são antidemocráticos em seu interior. Isso não desqualifica as conclusões dos autores nem tampouco a possibilidade da sua utilização no presente trabalho, posto que os autores chegam à conclusão que não só as democracias materiais podem ser militantes, mas também aquelas consideradas procedimentais. A simples divisão em materiais e procedimentais, realizada pelos autores, já nos é suficiente para demonstrar o nosso pensamento.

que tentavam destruí-la se utilizando de meios democráticos para tal intento, ou seja, um controle somente externo dos partidos políticos.

No entanto, entendemos que a *democracia militante* é muito mais do que isso. A democracia deve “se proteger, isto é, [tem] que se rodear de uma série de medidas que [impeçam] que as forças [antidemocráticas levem] a bom termo os seus objetivos”<sup>313</sup>, e isso passa também por um controle da democracia interna dos partidos políticos.

Com já dito, os partidos políticos são uma peça fundamental nas democracias representativas pluralistas. Se a democracia no interior dos partidos políticos é maculada, todo o sistema democrático fica prejudicado, fazendo com que a democracia fique prejudicada na sua própria origem.

Como nos ensina CABRAL, “a *democracia militante* não se baseou só, como já se compreende, na mera necessidade pragmática da democracia evitar a sua autodestruição. Mais do que isso, pretendeu assentar a negação da liberdade aos inimigos da liberdade em postulados teóricos”<sup>314</sup>.

Ora, o controle dos partidos políticos exigindo que estes persigam também em seu interior o princípio democrático nada mais é do que uma negação da liberdade em nome de outros valores democráticos já elencados em capítulo anterior neste mesmo trabalho. Esta questão, inclusive, já foi tratada em outro capítulo, quando falamos sobre a possibilidade de se limitar a liberdade de associação para que haja um controle sobre a democracia interna dos partidos políticos.

Inclusive, AMADO GOMES nos mostra que em determinados artigos da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LOTIC) Português, “o legislador quis implementar um controlo sucessivo específico sobre a democraticidade do funcionamento interno das estruturas partidárias”<sup>315</sup>, o que faz com que essa autora entenda plausível que o Tribunal Constitucional Português possa realizar um controle da democraticidade interna dos partidos políticos, mesmo que esse controle seja limitado a avaliar aspectos procedimentais<sup>316</sup>.

---

<sup>313</sup> CABRAL, Margarida Olazabal. *Op. Cit.* P. 72.

<sup>314</sup> *Idem.* P. 73.

<sup>315</sup> GOMES, Carla Amado. *Op. Cit.* P. 599.

<sup>316</sup> *Idem.* P. 607.

Nesse ponto, voltamos ao pensamento de CABRAL que, ao interpretar a obra de Loewenstein, nos mostra que “a democracia não pode ser neutral perante aqueles que a pretendem destruir. (...) em nome de valores que a fundamentam, a democracia teria de se proteger, isto é, se rodear de uma série de medidas que impedissem que as forças [antidemocráticas] levassem a bom termo seus objetivos”<sup>317</sup>.

Nesse sentido foi o julgamento do Tribunal Constitucional Alemão que em 1952 decidiu dissolver o Partido Nacional Socialista (SRP) sustentando que “se a constituição interna de um partido político não se ajusta aos princípios democráticos fundamentais, então deve deduzir-se a conclusão que o partido estabeleceria no país os mesmos princípios pelos quais se rege a si mesmo e rejeitaria, em consequência, os elementos essenciais de uma constituição democrática”<sup>318</sup>.

No momento em que Loewenstein (década de 1930) elaborou a sua teoria sobre a Democracia Militante o mundo vivia à beira de uma guerra mundial e com uma realidade (e preocupação) política muito diferente do que vivemos hoje. Hoje vivemos um verdadeiro “Estado de Partidos”<sup>319</sup>, onde não há democracia (representativa) sem partidos políticos.

Dessa forma, entendemos que proteger a democracia contra aqueles que querem destruí-la não é só controlar externamente os partidos políticos, mas também exigir o respeito ao princípio democrático no interior dos partidos políticos.

Além disso, o conceito de democracia evoluiu, passando agora a abrigar, nas palavras de BLIGH, “certos valores fundamentais além de eleições livres”<sup>320</sup>, possuindo uma conotação muito mais material que processual. Assim, se a forma clássica de antidemocracia se constituía em oposição às eleições<sup>321</sup>, agora podemos considerar que partidos possam ser antidemocráticos sem que sejam necessariamente contrários ao procedimento eleitoral. Ao

---

<sup>317</sup> CABRAL, Margarida Olazabal. *Op. Cit.* P.72.

<sup>318</sup> ALVES, José Araújo. *Op. Cit.* P. 6.

<sup>319</sup> Sobre Estado de Partidos VER: REBELO DE SOUSA, Marcelo. *Op. Cit.* P. 43 e seguintes.

<sup>320</sup> BLIGH, Gur. “Defending democracy. A new understanding of the party banning phenomenon.” *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 46, n. 2 (2013): 1321-1379. P. 1349-1350.

<sup>321</sup> Em seu estudo, FOX E NOLTE verificaram que as medidas militantes tradicionais têm a preocupação principal de preservar o sistema de escolha eleitoral, posto que a oposição às eleições é a forma paradigmática de antidemocracia. Nas palavras dos próprios autores “Only elections both embody the idea of popular sovereignty and create the potential for its negation”. FOX, Gregory H; NOLTE, Georg. *Op. Cit.* P. 396.

expandir o conceito de democracia para valores, expandiu também aquilo que podemos considerar antidemocrático<sup>322</sup>.

Se a preocupação da democracia militante original era a preservação das eleições livres (num claro repúdio aos regimes totalitários da época, como o fascismo, nazismo e o comunismo), hoje ela é mais do que somente a possibilidade de banimento e proibição de partidos políticos, mas também uma exigência dos Estados (na maioria das vezes no texto Constitucional), do respeito ao princípio democrático no interior dos partidos políticos.

Assim, a nossa opinião é que a exigência de democracia interna nos partidos, presente em algumas democracias pluralistas conforme já demonstrado nesse trabalho, é também uma forma militante de democracia, assim como o controle externo dos partidos políticos<sup>323</sup>.

---

<sup>322</sup> Refletimos aqui o pensamento de Gur Bligh. O autor fala na possibilidade do banimento de partidos políticos devido à expansão do conceito de democracia. No entanto, entendemos que não só seria possível o banimento, mas também controle da democracia interna pelo mesmo motivo. VER: BLIGHT, Gur. *Op. Cit.* P. 1350.

<sup>323</sup> Não estamos falando aqui de dissolução de partido político por ausência de democracia interna. Pensamento contrário é o de MERSEL, que defende essa possibilidade. VER: MERSEL, Yigal. *"The dissolution of political parties: The problem of internal democracy"*. International Journal of Constitutional Law, 2006.



## CONCLUSÕES

Em democracias pluralistas consolidadas os partidos políticos ganharam uma grande importância para a manutenção do Estado de Direito, bem como das instituições democráticas. No entanto, cresce cada vez mais o questionamento a respeito do papel desses partidos, que resulta na chamada crise de representatividade que vem se instaurando nas democracias representativas. Mais do que isso, a crise dos partidos nada mais é do que uma crise das mediações e, por via de consequência, uma crise da democracia representativa, tendo em vista esta não consegue existir sem partidos políticos.

Conforme já esclarecemos, o princípio democrático tem que ser respeitado não só no sistema democrático como um todo, mas também, e com igual importância, nas relações do partido com os seus filiados, o que faz com que seja do nosso entendimento que essa crise de representatividade tenha a sua gênese no interior dos próprios partidos políticos, pela ausência daquilo que a doutrina chamou de *democracia interna* nos partidos políticos.

Essa falta de *democracia interna* nos partidos políticos é principalmente causada pelo fenômeno inexorável da oligarquização e burocratização que assola as organizações como, por exemplo, os partidos políticos. Tal fenômeno é principalmente marcado pelo surgimento de uma classe dirigente que se perpetua no poder dentro do partido, fazendo com que os filiados (as bases dos partidos) não tenham direitos (ou os tenham de maneira diminuta) de participar na vida política partidária. Isso faz com que o princípio democrático seja violado dentro do próprio partido político, que é um ator de extrema importância numa democracia representativa.

Tendo em vista esse problema, algumas democracias pluralistas incluem em sua legislação (seja ela constitucional ou infraconstitucional) a exigência de que os partidos políticos respeitem também em seu interior o princípio democrático, ou seja, que haja uma democracia interna nos partidos políticos. Nesse sentido, vimos que embora o princípio da liberdade de associação seja consagrado nessas democracias, este pode ser relativizado em prol de um controle maior dos partidos políticos.

No entanto, muito embora haja essa exigência de democracia interna nos partidos políticos, nenhum país definiu os requisitos mínimos para que o partido político seja considerado democrático, ou seja, que esteja respeitando o princípio democrático. Dessa forma, nos propomos aqui, a partir da teoria geral da democracia, a elencar *elementos*

*mínimos* ou *essenciais* que venham a compor uma definição mínima que possa ser assumida sem muitas dificuldades sobre o que seja democracia interna.

Vale repetir aqui que a nossa intenção foi a de elaborar uma referência que sirva de debate para o estudo do funcionamento dos partidos políticos, e nunca uma definição absoluta e válida para qualquer momento do que seja um partido democrático, independente de fatores conjunturais.

Por fim, entendemos que ao abordar a questão da Democracia Militante a doutrina não inclui a exigência de democracia interna nos partidos políticos como um componente desta, mas tão somente o controle ideológico-programático, de conduta ou de expressão exercido pelo Estado sobre os partidos. Dessa forma, partindo da sua própria definição, chegamos à conclusão de que a exigência de democracia interna também pode ser considerada uma forma de Democracia Militante.

## REFERÊNCIAS

### DOCTRINA

ALVES, José Araújo. *Do controlo jurisdicional da democraticidade interna dos partidos políticos: as garantias dos militantes partidários no quadro do ordenamento jurídico-constitucional português*. Disponível em <http://julgar.pt/do-controlo-jurisdicional-da-democraticidade-interna-dos-partidos-politicos-as-garantias-dos-militantes-partidarios-no-quadro-do-ordenamento-juridico-constitucional-portugues/> - Acessado em 27/03/2018.

ANDRADE, José Carlos Vieira de; *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª Edição. Coimbra: Almedina, 2012.

ARAS, A. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidárias*. 1ª Edição. São Paulo. Edipro: 2011.

BACHOF, Otto. “O direito eleitoral e o direito dos partidos políticos na República Federal da Alemanha”. Coimbra: Revista de Direito e de Estudos Sociais – Ano XXVI – Janeiro-Dezembro – N<sup>os</sup> 1-2-3-4, 1982.

BADÍA, Juan Ferrando. “Regulación Jurídico-Constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica. Especial consideración del caso italiano”. In: *Teoría y práctica de los partidos*, por Pedro de La Vega. Madrid: EDICUSA, 1977.

BASSO, Leilo. “Il partito nell’ordinamento democratico”. In: *Istituto per la documentazione e gli studi legislativi, Indagine sul partito politico. La regolazione legislativi*, t. I, Milano, 1966. Citado em BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos*. Madrid: Tecnos, 1990.

BELCHIOR, Ana Maria. *Confiança nas Instituições Políticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.

BILLE, Lars. *Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?: Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990*. In: *Party Politics*, VOL 7., n<sup>o</sup> 3, 2001, pp. 363-380.

BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos*. Madrid: Tecnos, 1990.

- BLANCO VALDÉS, Roberto L. “Democracia *de* partidos y Democracia *en* los partidos”. In: *Derecho de partidos*, por José Juan González Encinar. Madrid: Espasa-Calpe, 1992.
- BLIGH, Gur. “Defending democracy. A new understanding of the party banning phenomenon.” *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 46, n. 2 (2013): 1321-1379.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986;
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BOBBIO, Norberto, PONTARA, Giuliano, VECA, Salvatore. *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*. Roma: Riuniti, 1984.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 23ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2016.
- CAMPOS NETO, Raymundo. *A democracia interna nos partidos políticos brasileiros*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido: 2017.
- CABRAL, Margarida Olazabal. “Democracia e partidos políticos anti-democráticos.” *Revista do Ministério Público A.15º*, n. 59 (jul-set 1994): 65-117.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. 17ª Reimpressão. Coimbra. Almedina: 2015.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4ª edição revista, reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CROSS, William; BLAIS, André. *Who selects the party leader? Party Politics*, London, v. 18, n. 2, p. 127-150, 2012.
- DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- DAHL, Robert. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy Vs. Control*. New Heaven: Yale University Press, 1982.

- DAHL, Robert. *Poliarquia*. 1ª Edição. 3ª Reimpressão. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2015.
- DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. 22ª Impresión. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- FREIDENBERG, Flavia. *Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina*. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, Iztapalapa, v. 1, n. 1, p. 91-134, 2005.
- GOMES, Carla Amado. “Quem tem medo do Tribunal Constitucional? A propósito dos artigos 103.º-C, 103.º-D e 103.º-E da LOTC”. In: *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- FERNÁNDEZ VIVA, Yolanda. *El régimen de los partidos políticos en Alemania*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 31, 2013, pp. 457-502.
- FOX, Gregory H; NOLTE, Georg. “Intolerant Democracies”. In: *Democratic Governance and International Law*, por Gregory H Fox e Brad Roth, 389-435. Cambridge University Press, 2000.
- GARCÍA COTARELO, Ramón. *Los partidos políticos*. Madrid: sistema, 1985. Citado em NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Partidos Políticos y “democracia interna”*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. “La democracia interna de los partidos políticos”. *Revista de Derecho Político*, núm. 53, 2002, págs. 473-492.
- JALALI, Carlos. *Partidos e Sistemas Partidários*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier. “La intervención estatal del pluralismo”. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, enero-abril de 1981.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier. “Sobre el régimen jurídico constitucional de los partidos políticos”. In: *Revista de Derecho Político*, núm. 26 de 1988.
- KATZ, Richard; MAIR, Peter. (ed.). *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, 1994.

- KATZ, Richard; MAIR, Peter. *The Cartel Party Thesis: A Restatement. Perspectives on Politics*, Bloomington, v. 7, n. 4, p. 753-766, 2009.
- KOSKENNIEMI, Martti. “Whose intolerance, which democracy?” In: *Democratic Governance and International Law*, por Gregory H Fox e Brad Roth, 436-440. Cambridge University Press, 2000.
- LENK, Kurt; NEUMANN, Franz. “Introducción”. In: *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*. Editorial Anagrama, 1980.
- LOEWENSTEIN, Karl. “Militant democracy and fundamental rights.” In: *The American Political Science Review* 31, n. 3 (1937): 417-432.
- LOMBARDI, Giorgio. “Corrientes y democracia interna de los partidos políticos”. In: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*. Núm. 27, Mayo-Junio 1982, Páginas 7-28.
- MARTINS, Ana Maria Guerra. “A interdição de partidos políticos contrários ao princípio democrático.” In: *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, por Marcelo Rebelo de Sousa et al. (coord), 185-213. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012.
- MATOS, Vítor. *Os Predadores: Tudo o que os políticos fazem para conquistar o poder*. 1.<sup>a</sup> Edição, Lisboa: Clube do autor, 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10<sup>a</sup> ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MERSEL, Yigal. “The dissolution of political parties: The problem of internal democracy”. *International Journal of Constitutional Law*, 2006.
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 1982.
- MIRANDA, Jorge. *Da revolução à Constituição: Memórias da Assembleia Constituinte*. Cascais: Príncípia Editora, 2015.
- MIRANDA, Jorge. “Divisão do poder e partidos políticos”. In: *Anuário Português de Direito Constitucional Vol. I/2001*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. Págs 51 a 59.
- MIRANDA, Jorge. *Escritos Vários sobre Direitos Fundamentais*. 1<sup>a</sup> Edição. Estoril: Príncípia, 2006.

MOREIRA, Vital. *Da Liberdade partidária*. Disponível em <https://www.publico.pt/2008/01/08/jornal/da-liberdade-partidaria-244193> - Acessado em 27/05/2018.

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Partidos Políticos y “democracia interna”*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

OFFE, Claus. “*Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar Keynesiano*”. *Factores de estabilidad y de desorganización*, In *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Sistema: 1988.

OSTROGORSKI, Moisei. *Democracy and the Organization of Political Parties*. London: Macmillan & Co., Ltd: 1902.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*. Bologna: Il Mulino, 1982.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido. Organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

PEDAHZUR, Amir. “The defending democracy and the extreme right: a comparative analysis.” In: *Western Democracies and the New Extreme Right Challenge*, por Roger Eatwell e Cas Mudde, 108-132. Oxon: Routledge, 2004.

PINELLI, Cesare. *Discipline e Controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, Padova: CEDAM, 1984.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença, 2001.

REBELO DE SOUSA, Marcelo. *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*. Braga: Livraria Cruz, 1983.

REVEL, Jean-François. *Como acabam as democracias*. Lisboa: Difel, 1984.

RIBEIRO, Pedro Floriano. “*Realismo e utopia em Robert Michels*”. In: *Revista de Sociologia Política*. Curitiba. v. 20. n. 44. P, 31-46. Novembro de 2012.

RIBEIRO, Pedro Floriano. *A lei da oligarquia de Michels: modos de usar*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v29n85/12.pbf>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

ROSSANO, Claudio. “Considerazioni sulla democrazia e sullo Stato di partiti”, In VV.AA., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, v.2. Milano : A. Giuffrè, 1968. Citado em BLANCO VALDÉS, Roberto L.. *Los Partidos Políticos*. Madrid: Tecnos, 1990.

ROQUE, Miguel Prata. “O Controlo Jurisdicional da democraticidade interna dos partidos políticos – O Tribunal Constitucional entre o princípio da intervenção mínima e um contencioso de plena jurisdição”. *35.º Aniversário da Constituição de 1976*, Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. “Partido político, grupo parlamentario y diputado”. In: *Derecho de partidos*, por José Juan González Encimar. Madrid: Espasa-Calpe, 1992.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada. Volume I - O debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994;

SANTOS, João de Almeida. *Paradoxos da Democracia*. Lisboa: Fenda, 1998.

SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel. “La reforma legal de los partidos políticos”. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 16. Núm. 46. Enero-Abril 1996. páginas 81 a 105.

SCHMITT, Carl. *Legality and Legitimacy*. London: Duke University Press, 2004.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. *What Democracy Is... and Is Not*. Journal of Democracy, Volume 2, Number 3, Summer 1991, pp. 75-88. Published by The Johns Hopkins University Press.

SCHNEIDER, H. P. “Los partidos políticos en la ordenacion constitucional de la Republica Federal Alemana”. In: *Teoría y practica de los partidos*, por Pedro de La Vega. Madrid: EDICUSA, 1977.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da Unesp, 2017.

SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: 2000.



SEYD, Patrick; WHITELEY, Paul. *High-Intensity Participation: The Dynamics of Party Activism in Britain*. Ann Harbor: UMP, 2002.

STERN, Klaus. *Derecho del Estado en la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

TAVARES DA SILVA, Suzana. *Direito Constitucional I*. Coimbra: Instituto Jurídico – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo. *La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 35, 2015, pp. 225-280.

#### ANOTAÇÃO DE ACÓRDÃO

*Partidos Políticos e Princípio Democrático (Anotação ao acórdão nº 304/2003 do Tribunal Constitucional)*. Polis: Revista de Estudos Jurídicos-Políticos, nºs-9/12 (2003). Págs 271 a 290.

#### JURISPRUDÊNCIA

Acórdão nº 304/2003 do Tribunal Constitucional Português.

Acórdão nº 355/2003 do Tribunal Constitucional Português.

Acórdão nº 231/2004 do Tribunal Constitucional Português.

Mandado de Segurança 26.603/DF - STF (Supremo Tribunal Federal) – BRASIL - Julgado em 04 de outubro de 2007.

Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 56/1995 de 6 de março.

Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 3/1981 de 2 de fevereiro.

Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 48/2003 de 12 de março.

Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 10/1983 de 21 de fevereiro.

Tribunal Constitucional Espanhol, Sentença 30/1983 de 16 de abril.

## NOTÍCIAS

“*Declining trust in government is denting democracy*”. *The Economist*. 25 de Janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/01/daily-chart-20?fsrc=scn/fb/te/bl/ed/decliningtrustingovernmentisdentingdemocracy> - acessado em 27/10/2017.

“Eleições Legislativas 2015”. Secretaria Geral -Ministério da Administração Interna. 04 de Outubro de 2015. Disponível em <http://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2015/#none> – acessado em 13/09/2017.

“Eleições 2016”. Globo.com. 31 de outubro de 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/abstencoes-votos-brancos-e-nulos-somam-326-do-eleitorado-do-pais.html> - acessado em 13/09/2017.

“Forças Armadas lideram confiança da população; Congresso tem descrédito”. Folha de São Paulo. 24 de Junho e 2017. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1895770-forcas-armadas-lideram-confianca-da-populacao-congresso-tem-descredito.shtml> - acessado em 13/09/2017.

“Partidos sem renovação: Número de filiados entre 16 e 24 anos caiu 56% nas cinco maiores siglas”. O Globo. 28 de Junho de 2016. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/partidos-sem-renovacao-numero-de-filiados-entre-16-24-anos-caiu-56-nas-cinco-maiores-siglas-16581309> - acessado em 14/09/2017.