

# **Boletim Científico**

**Escola Superior do Ministério Público da União**

# DEMOCRACIA NOS PARTIDOS POLÍTICOS

*José Elaeres Marques Teixeira\**

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Abordagem doutrinária. 3 Democracia intrapartidária como princípio constitucional. 4 Partidos políticos no Brasil e democracia intrapartidária. 5 Conclusão.

## 1 Introdução

Em 1890, Engels reclamava a necessidade da mais absoluta liberdade que deveria existir no então recém-constituído Partido Social-Democrata alemão, a fim de que fosse possível a manifestação das diversas correntes de opinião existentes no interior da agremiação. Mais de um século se passou e a preocupação de Engels continua atual. Na maioria dos partidos políticos (se não em todos) não há efetivamente democracia. Certos grupos dominam a cena partidária e se encastelam no poder, apoderando-se das agremiações e não permitindo espaço para questionamentos e reflexões que envolvam a base e que possam implicar alguma espécie de ameaça às suas pretensões de comando.

Desde quando os partidos políticos assumiram relevância na vida das sociedades democráticas e, conseqüentemente, dos Estados contemporâneos, o tipo ideal de convivência entre os seus membros constitui uma questão ainda não resolvida. Não resta dúvida de que é possível colher avanços significativos. É o caso da existência de certa unanimidade, hoje, no campo teórico, sobre a importância da prática da democracia no interior dos partidos políticos. Mas, à medida que se passa para o campo operacional, ou seja, de como proporcionar o exercício da democracia intrapartidária, a polêmica é intensa e as soluções apresentadas são diversas.

Pretende-se, assim, neste trabalho, abordar como a democracia nos partidos políticos é enfrentada pela doutrina e os caminhos apontados para torná-la efetiva. Nesse sentido, procura-se também discutir algumas experiências envolvendo a democracia intrapartidária como princípio constitucional. No passo seguinte, busca-se compreender as razões pelas quais, até recentemente, não fazia muito sentido tratar desse tema no Brasil. Mas como as coisas mudaram com a vigente Constituição, para finalizar, intenta-se brevemente traçar o atual perfil do sistema partidário brasileiro e o que se requer dele em termos de organização interna.

## 2 Abordagem doutrinária

Em 1982, Carlos Estevam Martins<sup>1</sup> publicou interessante estudo intitulado “A democratização da vida partidária”, começando com a seguinte pergunta: “Quais são as

---

\* José Elaeres Marques Teixeira é Procurador Regional da República e Mestrando em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina.

<sup>1</sup> Carlos Estevam Martins é cientista político e professor livre-docente da FFCHL-USP.

características de um partido internamente democrático?”. Antes de responder, adverte que as opiniões variam quanto à necessidade de os partidos terem no seu interior mecanismos democráticos de funcionamento. Alguns sustentam ser isso dispensável, afirmando que a democracia é importante apenas como regime político do Estado. No entanto, muitos são os que se filiam ao entendimento segundo o qual os partidos necessitam da democracia como prática interna. Lembra que, para os juristas e cientistas políticos que concebem a democracia representativa como partidocracia, “a democratização dos partidos, mais do que reivindicação particular de seus membros, apresenta-se como direito dos cidadãos em geral, independentemente de estarem ou não filiados a partidos”. Mas, como nunca existiram partidos que tenham efetivamente praticado a democracia interna, já que “seus dirigentes não se subordinam ao controle dos membros de base da organização partidária” (MARTINS, 1982, p. 8), propõe-se a abordar o tema apenas sob o aspecto conceitual, como um ideal.

Assim, partindo da premissa de que no partido revolucionário não é possível a democracia interna, sendo a sua prática somente suscetível nos partidos constitucionais, Martins é categórico em dizer que no partido democrático “a supremacia pertence às bases e não à cúpula, a consciência partidária reside no ‘povo’ do partido e somente em seu nome pode ser exercida” (MARTINS, 1982, p. 13). Para desenvolver o seu pensamento, o autor apresenta um modelo ideal de partido democrático. Segundo ele, a democracia intrapartidária assume cinco dimensões, envolvendo: 1) o programa; 2) os membros do partido; 3) as bases de sustentação social do partido; 4) as facções internas; e 5) a organização formal do partido.

O programa não deve assumir importância exagerada, sujeitando-se o pensamento dos fundadores à renovação, conforme surjam novos quadros no interior do partido. Não quer isso significar que o programa seja menos importante; apenas que deve estar aberto a alterações, segundo a vontade da maioria de seus membros. Tornar o programa absoluto implica a “imolação da democracia interna” (MARTINS, 1982, p. 15). Assim, o conteúdo do programa e as linhas políticas de atuação submetem-se a permanente crítica e revisão. Somente a parte “atinente aos valores e às normas democráticas a que o partido como um todo presta obediência” (MARTINS, 1982, p. 14) deve ser preservada; tudo o mais é mutável.

Os membros do partido devem ter iguais direitos e obrigações, havendo de ser superadas as inúmeras diferenças e combatidas as forças de coerção que surgirem no interior da agremiação. O prestígio político que acaba estabelecendo distinção entre líderes e liderados e hierarquias informais é um sério problema que deve ser tratado adequadamente. Tolerar o surgimento de caciques implica a inversão da relação entre representantes e representados, “transformando os de baixo em massa de manobra”. Ora, a soberania está na base, não na cúpula; portanto, o avanço na direção da democracia interna requer “práticas contrariantes das tendências à redistribuição informal do poder para cima” (MARTINS, 1982, p. 18).

O recurso a práticas não-democráticas na relação do partido com as bases sociais que lhe dão sustentação não implica, necessariamente, a ausência de democracia intrapartidária. Atuação carismática, por exemplo, no âmbito externo, não significa que,

internamente, o partido não tenha o hábito do exercício da democracia. O que caracteriza o partido como democrático, no seu aspecto interno, são as práticas desenvolvidas entre seus membros, de tal sorte que suas decisões resultem da vontade da maioria. Em outras palavras, o que importa é que a sua linha de atuação política no âmbito externo decorra de deliberação majoritária no âmbito interno.

É de se ter consciência, porém, dos “efeitos negativos que as práticas externas podem produzir sobre os padrões internos” (MARTINS, 1982, p. 20). Práticas não-democráticas na sua atuação externa podem afetar a democracia vigente no seio do partido.

Outro fator de dano à democracia intrapartidária é a adoção da representação corporativa. São perniciosos os efeitos decorrentes da vinculação do partido a “atores coletivos”, destinada a “ampliar sua aceitação social com um máximo de rendimento por um mínimo de esforço” (MARTINS, 1982, p. 20-21). Esse tipo de procedimento reflete o tratamento desigual dispensado aos filiados do partido, quando as relações que cada um mantém com as bases de sustentação social devem ser abstraídas no seio da agremiação. O tratamento privilegiado que naturalmente daí decorre conduz à formação das nefastas oligarquias partidárias.

As facções internas suscitam perturbação no interior do partido. Ao contrário dos sindicatos, em que os agrupamentos parciais formados com a finalidade de disputar a direção da entidade constituem importante fator democratizante, nos partidos, as facções produzem efeito contrário, destruindo a democracia, porque atuam “à revelia das normas e dos poderes legitimamente constituídos para ordenar as relações entre os integrantes do partido”. Detentoras de poder próprio, as facções agem com mecanismos que discriminam e excluem, prejudicando “não apenas esse ou aquele setor do partido, mas a agremiação em seu conjunto” (MARTINS, 1982, p. 24). Como “estruturas paralelas que se confrontam com a estrutura oficial do partido” (MARTINS, 1982, p. 25) e procuram se sobrepor ao princípio da supremacia da maioria, as facções são contrárias à democracia e costumam se exceder em suas posições idealistas e voluntaristas.

A organização formal assume importância especial porque é por meio dela que se dá a distribuição interna de poder entre os membros da agremiação. São considerados indispensáveis na estrutura organizacional os seguintes órgãos: 1) de ação no Estado; 2) de ação na sociedade; 3) de deliberação; 4) de direção; 5) de julgamento; e 6) de formação.

Os órgãos de ação no Estado são compostos de membros do partido investidos em funções públicas, como é o caso dos parlamentares. Os órgãos de ação na sociedade compõem-se de militantes com atuação em organizações econômicas, educacionais, culturais, sindicais, comunitárias etc. Dos órgãos de deliberação, o mais importante “é a seção partidária, instância de base do partido da qual todos os militantes, sem exceção, têm que participar” (MARTINS, 1982, p. 27). Os órgãos de direção, estabelecidos em níveis municipal, estadual e federal, devem ser preenchidos mediante eleições periódicas. Os órgãos de julgamento devem ser também integrados por membros eleitos pelas bases, tendo como atribuição dirimir disputas intrapartidárias. Finalmente, os órgãos de formação destinam-se a atividades culturais, tecnocientíficas e pedagógicas.

Boa parte dessas idéias de Carlos Estevam Martins sobre democracia intrapartidária são compartilhadas por Maria Del Pilar Hernández<sup>2</sup>. No entanto, ao contrário do professor paulista, a autora mexicana concebe o tema da democracia interna não como um ideal apenas, mas como uma necessidade que se impõe na vida dos partidos políticos.

Com efeito, embora admita ser quase uma lei universal e imutável a presença de resistências no interior dos partidos à democratização de sua organização e funcionamento, as quais partem das elites dirigentes que não admitem abandonar a cúpula do poder, Hernández<sup>3</sup> afirma ser indispensável a criação de mecanismos destinados a evitar a marginalização das bases. Segundo ela, esse tipo de situação provoca um déficit democrático e de legitimidade “não só no interior do próprio partido como também em todo o aparato estatal, particularmente no que se refere ao funcionamento do sistema democrático em seu conjunto, posto que os partidos são os principais agentes do processo de representação nos Estados democráticos” (HERNÁNDEZ, 2002, p. 128). Por isso, é importante o estabelecimento de regras constitucionais e legais que regulem a vida interna dos partidos.

Após tecer considerações sobre a origem dos partidos políticos e o significado da palavra democracia, a pesquisadora mexicana formula questionamento semelhante àquele apresentado por Martins, nos seguintes termos: “que devemos entender por ‘partido democrático’, ou quando um partido cumpre com as exigências da democracia interna?” (HERNÁNDEZ, 2002, p. 131).

Consciente de que não é tarefa fácil responder a essa indagação, Hernández propõe-se a elaborar um conceito de democracia intrapartidária. Para isso, começa apresentando uma análise do debate que tem sido empreendido sobre o tema, o qual ocorre, por um lado, no plano sociológico, e, por outro, no plano jurídico.

Sob o aspecto sociológico, Hernández recorda que são quatro os principais autores que se dedicaram ao estudo do funcionamento interno dos partidos políticos, a saber: Mosei Ostrogorski, Robert Michels, Max Weber e Maurice Duverger.

Ostrogorski alerta para o perigo que um modelo de partido caracterizado pela manutenção de castas dirigentes representa para a democracia, porque esse tipo de situação acaba impedindo a participação das bases e estabelecendo no interior da agremiação um sistema oligárquico.

Com sua *lei de ferro da oligarquia*, Michels atribui à organização do partido a origem do sistema de dominação, em que os eleitos, os mandatários e os delegados exercem

---

<sup>2</sup> Maria Del Pilar Hernández é doutora em Direito pela Universidade Complutense de Madrid, pesquisadora do Instituto de Pesquisas Jurídicas da Universidade Nacional Autônoma do México – UNAM e juíza do Tribunal Eleitoral do Distrito Federal do México.

<sup>3</sup> O pensamento de Maria Del Pilar Hernández sobre democracia interna nos partidos políticos foi exposto em conferência proferida no VII Congresso Iberoamericano de Direito Constitucional, realizado no México em 2002. O texto da sua conferência, com o título “Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México”, foi publicado, juntamente com os demais trabalhos apresentados no evento, pelo Instituto de Investigações Jurídicas da Universidade Nacional Autônoma do México. Essa publicação, com o título *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. Memoria del VII CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, está disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=347>>. Acesso em: 27 mar. 2003.

domínio sobre os eleitores, os mandantes e os delegantes. Para ele, todos os partidos simulam respeito a princípios democráticos, mas na realidade o que prevalece no seu interior é uma tendência oligárquica.

Weber, por outro lado, aborda o fenômeno partidário sob o ângulo da burocratização do Estado, o que o leva a sustentar a inevitável tendência burocratizante dos partidos, como forma de garantir a sua própria sobrevivência política.

Por fim, Duverger, com uma posição semelhante à de Michels, reconhece que apesar de os partidos aparentarem ser democráticos, a realidade demonstra a sua tendência à oligarquização, o que resulta fundamentalmente da forma de seleção dos seus dirigentes e do caráter oligárquico destes, que se estabelecem como verdadeiros chefes, de difícil acesso.

A análise da democracia interna sob uma perspectiva jurídica implica o reconhecimento, para boa parte dos autores, da necessidade de regras jurídicas que obriguem os partidos a funcionar democraticamente, sendo inadmissível a resignação de parcela da doutrina, que considera “que a falta de democracia interna nos partidos políticos é um problema sem solução” (HERNÁNDEZ, 2002, p. 133), ou a vaga afirmação de que a eficácia da democracia interna está na própria sociedade ou mesmo na capacidade de autorregulação dos partidos. Na concepção dos que defendem a existência de regras jurídicas, o conflito entre estas e a liberdade de associação pode ser resolvido a partir de um novo enfoque que se dê à limitação da liberdade. Limitar a liberdade em nome da democracia intrapartidária pode significar a garantia da própria liberdade.

Nessa linha de pensamento, Hernández (2002, p. 134) propõe que a solução dos problemas que afetam o sistema democrático está em mecanismos jurídicos de caráter social, tais como, por exemplo, a seleção de candidatos por meio de eleições primárias.

Uma idéia compartilhada pela doutrina diz respeito à necessidade de se aprofundar a questão de quem obtém o poder e como este é exercido no interior do partido político. Assim, um partido será internamente democrático desde que sejam respeitados princípios tais como: 1) a assembléia geral é o órgão supremo do partido; 2) todos os membros têm direito de acesso aos cargos do partido; 3) todos os membros têm direito à informação sobre as atividades e a situação econômica do partido; 4) todos os membros têm direito a que os órgãos de direção do partido sejam ocupados mediante eleição livre e direta.

Para Hernández (2002, p. 134), esses princípios são necessários, porém insuficientes para um partido internamente democrático. Segundo ela, deve-se acrescentar, entre outros, os seguintes: 1) existência de institutos, no interior do partido, como o *referendum* e a iniciativa popular; 2) mobilidade permanente dos dirigentes; 3) respeito às minorias; 4) possibilidade de destituição dos dirigentes; 5) existência de órgãos de controle democrático; 6) descentralização dos órgãos do partido; 7) escolha dos dirigentes por meio não só dos militantes como também dos eleitores; 8) proibição de ocupação de dois ou mais cargos, no partido ou no Estado; 9) liberdade de filiação; 10) proibição de expulsões sem procedimento prévio e garantias processuais e constitucionais; 11) transparência no financiamento e doações.

Com essa abordagem do tema, Hernández apresenta, finalmente, o conceito que para ela é o mais adequado para expressar a democracia intrapartidária:

“[...] a democracia intrapartidária é constituída do conjunto de mecanismos jurídicos e medidas políticas destinadas a garantir que a escolha de seus dirigentes, assim como dos candidatos a cargos políticos, resulte da vontade majoritária das bases do partido e não da imposição das elites políticas ou econômicas. Da mesma forma, a atividade interna de um partido somente pode ser considerada como democrática quando são tutelados os direitos fundamentais dos seus militantes, mediante a existência de um controle de constitucionalidade e legalidade sobre as atividades internas dos partidos” (HERNÁNDEZ, 2002, p. 135).

Como se pode ver, o conceito é bastante amplo e abrange tanto aspectos políticos como jurídicos. Isso denota que Hernández considera que a democracia no interior dos partidos depende de vários fatores. Por um lado, deve-se cultivar o hábito do exercício da democracia, a fim de que as decisões sobre organização e funcionamento das agremiações resultem sempre da vontade majoritária; por outro, é necessário que existam mecanismos jurídicos que impeçam a violação de direitos e garantias mínimas dos seus membros, evitando e combatendo o surgimento de elites que sufocam a vida partidária.

### **3 Democracia intrapartidária como princípio constitucional**

A Constituição da República Federal da Alemanha de 1949 foi a primeira, entre poucas, a estabelecer a democracia como princípio a ser observado pelos partidos políticos na sua convivência interna. Nos termos do art. 21, as agremiações políticas devem observar, na sua organização interna, os princípios democráticos. Segundo Martins (1982, p. 7-8), em relatório do governo alemão, publicado em 1970, e que expressa a doutrina oficial do Estado alemão, afirmou-se que a democracia no interior dos partidos implica um processo de tomada de decisões em que prevaleça a vontade dos seus membros. Ou seja, a formação de opiniões deve decorrer de um processo de baixo para cima, não se admitindo que a vontade partidária resulte de cima para baixo ou de fora para dentro.

Em seus comentários sobre a experiência constitucional alemã, Valdés<sup>4</sup> afirma que, apesar de as legislações portuguesa, austríaca e espanhola exigirem respeito à democracia no interior dos partidos políticos, a República Federal da Alemanha é certamente “o único Estado democrático que por meio de uma lei disciplinou de forma minuciosa as questões relativas ao funcionamento democrático dos partidos” (VALDÉS, 1997, p. 112), tendo optado por um sistema de *democracia militante*, razão pela qual o Tribunal Constitucional declarou incompatíveis com a Constituição determinados partidos políticos.

Não foi nada fácil, porém, definir a interpretação adequada do art. 21 da Constituição alemã. Logo após sua promulgação, inúmeras foram as dificuldades enfrentadas pela doutrina nessa tarefa. Intensas discussões ocorreram com o objetivo de precisar o conteúdo desse dispositivo. Alguns chegaram a afirmar que era uma verdadeira aventura identificar os princípios democráticos informadores da ordem interna dos partidos políticos,

---

<sup>4</sup> Roberto Blanco L. Valdés é professor de Direito Constitucional na Universidade de Santiago de Compostela, Espanha.

já que se tratava de um campo vasto e difícil. Outros pugnaram por uma interpretação restritiva, com o fundamento de que a fórmula era de conteúdo negativo, destinada a evitar o autoritarismo e a burocracia no interior dos partidos.

Na busca da medida certa para o art. 21, autores como Stammer, citado por Valdés (1997, p. 113-114), sustentaram “que os partidos deveriam considerar-se democráticos na medida em que os seus membros participassem do processo de formação da vontade coletiva da organização e os seus dirigentes estivessem submetidos ao controle dos seus integrantes”. Atualmente, o entendimento prevalecente na doutrina alemã é de que o referido dispositivo constitucional exclui o princípio uniformizador e proporciona espaço suficiente para que tanto as funções do partido como as suas peculiaridades possam adequar-se à vontade formada no seu interior.

As dificuldades em traçar na legislação ordinária o conteúdo das disposições do art. 21 da Constituição alemã não foram menores do que as enfrentadas pela doutrina. Com efeito, apesar de já no ano seguinte à promulgação da Constituição, ou seja, em 1950, ter sido dado início pelo governo alemão a estudos preparatórios para a elaboração de um projeto de lei sobre os partidos políticos, que culminaram num primeiro texto em 1951, somente em 1967 é que foi aprovada a *Lei de Partidos*.

O longo tempo que transcorreu entre a promulgação da Constituição alemã e a aprovação da *Lei de Partidos* se explica, segundo Valdés (1997, p. 115), “não só pela resistência dos partidos em aceitar uma disciplina jurídica limitadora da liberdade dos grupos dirigentes das organizações, como também pela intrínseca dificuldade em estabelecer um modelo que combinasse o controle estatal com a liberdade de funcionamento interno dos partidos”. Essa dificuldade foi sentida já nos trabalhos da comissão do governo alemão encarregada da elaboração de um projeto de lei sobre partidos políticos, que acabou por apresentar um texto extremamente dúbio no tocante à democracia interna, estabelecendo, num aspecto negativo, a proibição de os dirigentes assumirem posições autoritárias e, num aspecto positivo, um processo decisório que atuasse de baixo para cima e que presidisse a formação da vontade partidária.

Mas, apesar das dificuldades teóricas na votação de uma lei que representasse um equilíbrio entre o controle do Estado e a liberdade interna, desde 24 de julho de 1967 a Alemanha conta com “um modelo de disciplina legal dos partidos realmente peculiar no âmbito do Direito europeu comparado” (VALDÉS, 1997, p. 116), o qual confere tratamento detalhado aos diversos aspectos relativos à formação e à atividade dos partidos políticos naquele país.

No Direito português, até recentemente, não havia nenhum dispositivo constitucional determinando expressamente a obrigatoriedade de os partidos políticos observarem o princípio democrático na sua organização e funcionamento. A Constituição portuguesa de 1976, em seu art. 51º, apenas incluiu na liberdade de associação o direito de fundação de partido político e participação em suas atividades, bem como, por seu intermédio, de concorrer para a formação da vontade popular e organização do poder político. O mesmo dispositivo proibiu a filiação simultânea em mais de um partido e a discriminação em razão de vinculação partidária. Nenhum partido político pode, por outro lado, utilizar

denominação que implique vinculação direta com alguma religião ou igreja, como também emblemas semelhantes a símbolos nacionais ou religiosos.

Foi na 4ª Revisão Constitucional de 1997 que ocorreu uma substancial inovação. Mantendo-se as disposições já existentes, foram acrescentadas ao texto da Constituição exigências no sentido de que os partidos “devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros” (art. 51º, n. 5).

Ao comentar esse importante acréscimo à disciplina constitucional dos partidos políticos, Canotilho afirma que agora, em Portugal, os partidos devem obediência, na sua organização interna, “à semelhança de outras organizações sociais constitucionalmente relevantes (cfr. art. 55º sobre a democraticidade interna das associações sindicais), às regras básicas inerentes ao princípio democrático (cfr. art. 223º/2/h)”. Acrescenta que a nova redação acolheu a idéia segundo a qual “a *democracia de partidos* postula a *democracia nos partidos*” (CANOTILHO, 2002, p. 318), pressupondo-se o reconhecimento de direitos fundamentais aos seus membros, como liberdade de expressão e comunicação e direito de oposição. A rigor, conforme anota o mesmo autor, o respeito a tais direitos não decorre somente do princípio da democracia intrapartidária, porque os partidos políticos, além de serem “*espaços normativamente informados* pelos princípios e regras constitucionais” (CANOTILHO, 2002, p. 324), estão diretamente vinculados aos direitos, liberdades e garantias previstos no ordenamento jurídico-constitucional português, por expressa disposição do seu art. 18º, n. 2.

Apesar de alguns textos constitucionais, como o alemão e o português, acolherem o princípio da democracia interna, é extremamente polêmica a opção pela via constitucional para obrigar o convívio democrático no seio dos partidos políticos. Valdés (1997) ilustra bem essa polêmica mediante o debate ocorrido no interior da Assembléia Nacional Constituinte italiana que votou a Constituição de 1948. Segundo ele, desde a Subcomissão Constitucional surgiram duas correntes: uma apregoava a necessidade de se estabelecer um controle sobre a organização interna dos partidos políticos e o explícito reconhecimento do seu papel constitucional; a outra defendia a plena liberdade interna dessas organizações.

O debate travado na Subcomissão Constitucional foi reproduzido no Plenário da Assembléia Constituinte, no qual alguns pugnaram por uma especificação sobre a democracia na organização interna dos partidos com o principal argumento de que a democracia não deve limitar-se ao âmbito da organização dos poderes estatais, mas abranger todos os organismos inferiores, tanto de caráter público como privado, sendo estranho deixar em aberto a questão da observância do princípio democrático justamente no interior dos partidos, que são a base do Estado. É necessário que os partidos políticos operem com métodos democráticos, pois se não praticarem internamente a democracia não se pode esperar que tenham atuação democrática na direção da vida política do país.

A corrente contrária alertava para os perigos decorrentes da interferência na organização interna dos partidos. Para os seus adeptos, o único controle legítimo e eficaz é aquele exercido pelos próprios integrantes da organização partidária, o qual sempre existirá em maior ou menor grau, na medida em que for amadurecendo a vida democrática do país.

O resultado da polêmica instalada no seio da Assembléia Constituinte foi o art. 49 da Constituição da República da Itália de 1948, que, transferindo para o âmbito da interpretação constitucional o alcance do seu conteúdo, é do seguinte teor: “Todos os cidadãos têm o direito de se associarem livremente a partidos e concorrer democraticamente na vida política nacional”.

A redação vaga e imprecisa desse dispositivo proporcionou o surgimento de um novo debate, agora no âmbito da doutrina italiana, bastante intenso especialmente na década de 1960. As mesmas linhas de argumentação surgidas no interior da Assembléia Nacional Constituinte foram transferidas para o campo dos estudos do texto constitucional. Segundo Valdés, a polêmica que se estabeleceu resultou em duas posições: de um lado, “a dos defensores de um vigente modelo italiano de ausência de uma norma legal que discipline internamente os partidos”; de outro, a dos adeptos da idéia de “utilização de um instrumento legislativo para superar alguns dos problemas da ‘partidocracia’ derivados da burocratização das organizações partidárias” (VALDÉS, 1997, p. 106).

Apesar dos diferentes pontos de vista, as duas correntes doutrinárias, ainda hoje existentes, concordam com a necessidade da observância do princípio democrático no interior dos partidos. Com efeito, a maioria dos doutrinadores italianos defende o cultivo de práticas na vida interna dessas agremiações que constituam expressão da democracia, dentre as quais, como lembra Valdés, se destacam:

“1) liberdade de ingresso e saída; 2) igualdade de direitos dos membros do partido, liberdade de expressão e direito de participação na eleição dos órgãos de direção; 3) atribuição aos órgãos internos, eleitos de forma direta ou indireta, das decisões sobre problemas importantes, os objetivos e o trabalho político do partido; 4) designação pela base do partido das candidaturas aos órgãos de representação do Estado democraticamente eleitos; e 5) as relações entre órgãos do partido e membros das assembleias parlamentares pertencentes ao mesmo” (VALDÉS, 1997, p. 107).

A implementação dessas práticas que significam respeito a princípios democráticos, para parte da doutrina italiana, não resultará de dispositivo constitucional ou da disciplina legal dos partidos políticos. Como a tendência oligárquica e burocrática verificada no interior dessas organizações é um fenômeno que atinge também a sociedade e o Estado, são necessárias modificações de caráter estrutural. Assim, somente por meio do restabelecimento dos mecanismos de formação popular e da sua transformação em vontade política, por intermédio dos partidos, haverá a prática da democracia no interior dessas agremiações.

É claro que esse pensamento não é compartilhado por todos. Um outro setor da doutrina italiana “defende a possibilidade (jurídica) e/ou a conveniência (política) do controle estatal sobre a democracia no interior dos partidos” (VALDÉS, 1997, p. 109), argumentando que, à vista do art. 49 da Constituição, não se pode excluir o controle estatal sobre essas agremiações, devendo ser conferido à expressão “método democrático” o sentido de implementação do princípio democrático na organização da vida dos partidos e o dever do Estado de assegurar a sua observância. Esse controle deve dar-se no contexto de

regras jurídicas gerais de regulamentação do referido dispositivo constitucional, ficando para os estatutos a maior parte dos aspectos centrais referentes à democracia interna, a ponto de atribuir-se-lhes a categoria de verdadeiros ordenamentos jurídicos autônomos. Assim, a lei deve ocupar-se apenas do estabelecimento de formas e procedimentos, como garantia indireta, “sem substituir-se em nenhum caso na apreciação política dos órgãos do partido” (VALDÉS, 1997, p. 111).

#### **4 Partidos políticos no Brasil e democracia intrapartidária**

Falar de democracia intrapartidária no Brasil implica a abordagem histórica do tratamento dispensado entre nós aos partidos políticos. Isso é necessário para que se entendam as razões pelas quais tema de tamanha relevância praticamente não encontrou espaço nos estudos sobre os partidos políticos desenvolvidos pela doutrina brasileira.

Os partidos, no período do Império, não passavam de associações políticas de agrupamentos que empreendiam lutas destinadas a fazer prevalecer certos interesses. Não havia organizações políticas livres e independentes. A rigor, pode-se dizer que existiam apenas duas grandes organizações, o Partido Conservador e o Partido Liberal. No entanto, apesar de os liberais serem identificados, conforme Bonavides, com a burguesia comercial, o idealismo dos bacharéis, os interesses urbanos e a busca de reformas progressistas, enquanto os conservadores pertenciam às elites reacionárias e aos grupos econômicos da época, na prática, era “quase nenhuma a diferença entre um liberal e um conservador” (BONAVIDES, 2001, p. 378). Isso justifica a indignação de Rui Barbosa, citado por Bonavides (2001, p. 379), quando afirmou que “os dois partidos normais no Brasil se reduzem a um só: o do poder”.

O advento da República não implicou nenhum avanço no aperfeiçoamento do quadro partidário brasileiro. Pelo contrário, o que se constata é a ocorrência de um considerável retrocesso, uma vez que na primeira República (1889-1930) desenvolveu-se uma mentalidade antipartidária, agravada com a introdução de um sistema regional de partidos, que se pôs a serviço das poderosas oligarquias estaduais. Nesse período, os partidos não eram considerados organizações essenciais à democracia representativa e sofriam a todo tempo hostilidades dos líderes políticos. Segundo Mezzaroba (2003, p. 194), “toda a primeira fase republicana da história política brasileira é marcada pela tentativa de reprimir qualquer tipo de organização política que pudesse vir a constituir-se em *Partido*” e contrariasse os interesses de quem detivesse o controle do poder político. Além disso, não havia uma legislação própria disciplinando a organização e o funcionamento dos partidos políticos. A constituição dessas agremiações dava-se por intermédio das regras do Código Civil de 1916 que regulavam as pessoas jurídicas de direito privado.

O resultado dessa situação partidária caótica da primeira República se refletia no principal órgão de representação política, o Parlamento. O quadro político de então é descrito por Mezzaroba nestes termos:

“Dessa forma, o Parlamento brasileiro da primeira República não tinha em seus assentos representantes da vontade coletiva. A Democracia deixava de estar assegurada pela ausência de *Partidos Políticos*, enquanto canais de expressão da Sociedade. Em um Estado que já organizava seus mecanismos de legitimação através da *representação política*, a estrutura representativa da época pode ser enquadrada como experiência precária: *facções* disfarçadas em *Partidos* absolutamente inconsistentes; valorização de lideranças individuais; falta de *representatividade*; ambiente não-democrático” (MEZZAROBA, 2003, p. 197).

Com a Revolução de 1930 e o Governo Provisório de Vargas (1930-1937), os partidos políticos (estaduais), que representavam, a bem da verdade, tão-somente os interesses das elites econômicas e políticas, foram sumariamente dissolvidos. Registra Mezzaroba (2003, p. 198) que isso decorreu do fato de Vargas ter à época o propósito de impedir o surgimento de qualquer força política que viesse a ameaçar o seu poder.

A fim de regulamentar as eleições que deveriam ocorrer logo em seguida à instalação do Governo Provisório de Vargas, surgiu o primeiro diploma legislativo tratando da existência jurídica dos partidos políticos no Brasil e disciplinando o seu funcionamento. De fato, em 24 de fevereiro de 1932, Vargas editou o Decreto n. 21.076, que ficou conhecido como o Código Eleitoral de 1932. Segundo as suas disposições, eram considerados partidos políticos permanentes aqueles que tivessem adquirido personalidade jurídica nos termos do art. 18 do Código Civil de 1916. O Código Eleitoral admitia ainda partidos políticos provisórios, desde que contassem com o apoio mínimo de 500 eleitores. No seu bojo, veio também o reconhecimento das associações de classe como partidos políticos, com direito a candidaturas próprias nos pleitos eleitorais.

Na opinião de Mezzaroba (2003, p. 203), “a legislação eleitoral da década de 1930 reconheceu juridicamente os *Partidos*, mas, ao mesmo tempo, impôs limites estreitos à sua atuação”. No desenvolvimento da cultura antipartidária, ganhou reforço uma política cerceadora e controladora dessas agremiações. Tal era o pouco caso dispensado aos partidos políticos que a Constituição de 1934 não lhes conferiu o *status* de instituições organizadas, sendo tratados apenas como “correntes de opinião” (art. 26).

Mas apesar das críticas formuladas, reconhece a doutrina que com o Código Eleitoral de 1932 foram dados importantes passos no sentido de conferir autenticidade democrática aos partidos políticos, como a instituição da representação proporcional, do voto secreto e da Justiça Eleitoral.

É no Estado Novo (1937-1945) que os partidos políticos sofrem o mais duro golpe. Pelo Decreto-Lei n. 37, de 2 de dezembro de 1937, o Governo Vargas extinguiu todas as agremiações políticas registradas na Justiça Eleitoral, abrindo um hiato na vida partidária brasileira que se estendeu até 1945.

Somente ao final da ditadura Vargas é que surgiu o Decreto-Lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945, estabelecendo novo Código Eleitoral, que passou a regular a organização e o funcionamento dos partidos políticos. A nova legislação determinou que, para a obtenção de registro, a agremiação não deveria conter em seu programa princípios contrários à

democracia e aos direitos fundamentais do homem. Adotou ainda a representação proporcional, determinando que todo partido deveria ser de âmbito nacional e as candidaturas a postos eletivos deveriam dar-se por intermédio dos partidos políticos.

Com a redemocratização do país, a Constituição de 1946, seguindo a linha do constitucionalismo contemporâneo, pela primeira vez reconheceu expressamente a existência dos partidos políticos, firmando o princípio da obrigatoriedade do partido de âmbito nacional e vedando a criação de qualquer agremiação cujo programa ou ação política “contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem” (art. 141, § 13).

O avanço constitucional, no entanto, não implicou a expressão das diferentes forças políticas da quarta República (1945-1964), dado o excesso de formalismo da legislação ordinária na criação e organização de partidos políticos e a ausência no interior dessas agremiações de “qualquer compromisso com a formação efetiva da vontade coletiva” (MEZZAROBBA, 2003, p. 212), o que proporcionou a ocupação do espaço político, antes sob o domínio de Vargas, pelas elites e pelos militares.

Com a instalação, em abril de 1964, do regime militar no Brasil, sobreveio em 15 de julho de 1965 a Lei n. 4.740 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que fixou rígidas disposições com o objetivo de impedir a criação de novos partidos políticos e forçar a redução daqueles já registrados na Justiça Eleitoral. Além disso, a Lei primava pelo enfraquecimento da vida interna dos partidos políticos.

Numa clara demonstração “de sua incompatibilidade com qualquer tipo de organização política que viesse a dividir ou a questionar os seus propósitos autoritários” (MEZZAROBBA, 2003, p. 214), três meses depois da edição da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, o regime militar baixou, em 27 de outubro de 1965, o Ato Institucional n. 2, extinguindo todos os partidos políticos então existentes e cancelando os seus respectivos registros perante a Justiça Eleitoral. No mês seguinte, por meio do Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965, estabeleceu o sistema bipartidário no país.

Com o mesmo espírito da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965, a Constituição de 1967, “ditando um conjunto de princípios com relação à criação, organização e funcionamento das agremiações partidárias” (MEZZAROBBA, 2003, p. 216), tentou inviabilizar a criação de novos partidos políticos e manter o sistema bipartidário já estabelecido, o que veio a se concretizar definitivamente por intermédio do Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968.

A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, embora tenha introduzido substanciais modificações na Constituição de 1967, não inovou quanto à criação e ao funcionamento dos partidos políticos; apenas abrandou as exigências com respeito ao apoio mínimo necessário do eleitorado nacional e suprimiu a necessidade de apoio parlamentar para a criação de agremiações partidárias, disposições estas que na prática não proporcionaram qualquer alteração no modelo então vigente.

Em 1971, uma nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos foi editada. Tratou-se da Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971, que entre as suas inúmeras disposições procurou fortalecer os diretórios em detrimento das convenções partidárias, centralizando o poder

interno nas cúpulas. Segundo Mezzaroba (2003, p. 219), essa medida adveio porque, “para os militares, evidentemente interessava a centralização e o controle dos partidos de cima para baixo, e não o inverso”.

Em 20 de dezembro de 1979, com a Lei n. 6.767, o Governo Militar extinguiu os partidos políticos organizados com base no Ato Complementar n. 4/65 e na Lei n. 4.740/65. Novas agremiações políticas tiveram de ser criadas, com observância das disposições da Lei n. 6.767. Apesar das muitas exigências dessa Lei, ela proporcionou a mudança do sistema bipartidário, então vigente, para um sistema pluripartidário. Nada alterou, porém, quanto à submissão das agremiações partidárias à tutela do Estado e à permanente ingerência no seu funcionamento interno.

Dessa rápida incursão histórica, percebe-se que sempre prevaleceu no Brasil uma cultura antipartidária. Os partidos nunca foram os principais atores da cena política brasileira; pelo contrário, sempre atuaram coadjuvando outras forças que conduziram a vida política do país.

O perfil do sistema partidário brasileiro, no entanto, foi radicalmente alterado a partir da Constituição de 1988. Com a instituição formal de uma democracia de representação partidária e a exigência decorrente do princípio do pluralismo político de uma auto-organização do Estado brasileiro que se pautasse por princípios democráticos, foi transferido para os partidos “o papel de engrenagem essencial no mecanismo interno do instituto da representação política no Brasil” (MEZZAROBA, 2003, p. 239).

Para cumprir com suas novas funções, o texto constitucional conferiu aos partidos políticos um regime de liberdades na sua criação, fusão, incorporação e extinção, além de certas garantias, como a autonomia para definir a sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Essa autonomia conferida aos partidos políticos implicou a supressão da competência da Justiça Eleitoral para exercer qualquer controle sobre essas agremiações, devendo restringir-se à verificação da satisfação dos requisitos constitucionais para o seu regular funcionamento, em momentos como o do registro, o qual deixou de revestir-se de caráter jurisdicional para assumir natureza administrativa.

A regra geral vigente, portanto, é de não-interferência do Estado na vida dos partidos políticos, seja para controlá-los ou mesmos extingui-los.

O regime de liberdades que grassa entre os partidos políticos hoje lhes assegura, por exemplo, o direito ao estabelecimento de procedimentos como o das prévias eleitorais, destinadas a apurar a opinião majoritária internamente sobre candidatos a cargos eletivos. Esse mesmo regime confere-lhes também o direito de criação de normas de estruturação dos seus quadros e de funcionamento de seus órgãos, não podendo nem mesmo a lei ordinária se sobrepor às disposições dos estatutos, no que diz respeito a questões relacionadas com estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos políticos.

No debate sobre a autonomia partidária, têm surgido alguns questionamentos envolvendo temas específicos, prevalecendo na jurisprudência o entendimento de que as seguintes questões, entre outras, são de exclusiva competência dos partidos políticos: 1) destituição de Comissão Diretora Regional Provisória pela Comissão Executiva Nacional

do partido; 2) intervenção e destituição de Diretório Regional pelo Diretório Nacional, ou de Diretório Municipal por Diretório Regional; 3) apreciação dos motivos da expulsão de filiado a partido político; e 4) fixação de data para a realização de convenção partidária.

Na difícil tarefa de interpretação do princípio da autonomia partidária, o STF tem se posicionado no sentido de que tal princípio “não se qualifica como elemento de restrição ao poder normativo do Congresso Nacional” nas questões atinentes ao processo eleitoral. Com essa premissa, o STF tem julgado que as coligações partidárias, porque incluídas na noção de processo eleitoral, “submetem-se ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa do Congresso Nacional”<sup>5</sup>. Em outras palavras, todas as questões relativas ao processo eleitoral, entre as quais se incluem as coligações partidárias, não estão abrangidas pelo princípio da autonomia partidária, sujeitando-se à disciplina normativa do Estado.

Cabe consignar, por oportuno, que o regime de liberdades de que gozam os partidos políticos no que se refere às questões *interna corporis* não lhes confere o direito de adotarem métodos autoritários de funcionamento. Apesar de a Constituição e a Lei n. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) não terem estabelecido expressamente que os partidos políticos devem observância ao princípio democrático nas suas relações internas – como o fizeram a Constituição e a *Lei de Partidos* da Alemanha –, o entendimento que tem sido defendido no âmbito doutrinário é de que essas agremiações estão obrigadas a se organizar e a funcionar democraticamente. Eis o ensinamento de Afonso da Silva:

“A idéia que sai do texto constitucional é de que os partidos não que se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e que sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio. A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática. Seria incompreensível que uma instituição resguarde o regime democrático se internamente não observasse o mesmo regime” (AFONSO DA SILVA, 1990, p. 348-349).

Na convicção de que o grande compromisso dos partidos políticos hoje é com a democracia, por outro lado, afirma Mezzaroba que cumpre a essas agremiações:

“[...] além do comprometimento com a preservação do *regime democrático* do sistema político, a responsabilidade de fazer com que, no interior de suas organizações, estruturas e, fundamentalmente, no seu funcionamento, os princípios democráticos sejam devidamente respeitados” (MEZZAROBA, 2003, p. 243).

Por fim, é de se registrar que a autonomia garantida aos partidos políticos não os torna imunes à ação da Justiça, no caso de ofensa a princípios constitucionais, bem como quando houver violação de direitos subjetivos garantidos, por exemplo, nos próprios

---

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1.063/DF. Relator Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Data do julgamento: 18.5.1994. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 31 mar. 2003.

estatutos partidários, dado que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, inciso XXXV, da CF).

## 5 Conclusão

Há um consenso na doutrina sobre a importância e até mesmo a necessidade de os partidos políticos implementarem, no seu interior, práticas democráticas. As correntes de pensamento, no entanto, divergem quanto à possibilidade prática de essas agremiações se comprometerem com o princípio democrático na convivência entre seus membros. O grande problema está na tendência ao surgimento de castas dirigentes e oligárquicas e de uma burocracia sufocante, fatores que constituem verdadeiras barreiras à implementação de um sistema de liberdades, direitos e garantias no seio dos partidos políticos.

Para enfrentar essas dificuldades, a solução que tem sido apresentada é o estabelecimento de regras jurídicas obrigando os partidos políticos a adotar mecanismos democráticos de funcionamento. Assim, países como a Alemanha e Portugal inscreveram em seus textos constitucionais regras claras impondo a observância dessa prática. O objetivo é assegurar que a formação da opinião partidária decorra de um processo de baixo para cima, evitando também a influência de forças externas.

Não tem sido fácil, porém, fixar, em nível constitucional, o princípio da democracia intrapartidária. Exemplo disso é a experiência italiana, a qual demonstra que, apesar das tentativas empreendidas no interior da Assembléia Constituinte que votou a Constituição de 1948, não se conseguiu inscrever no seu texto uma norma específica obrigando a prática democrática na vida cotidiana dos partidos políticos.

No Brasil, até recentemente, não havia sentido falar-se de democracia intrapartidária. A avaliação histórica dos partidos políticos, do Império até o final do regime militar que se instalou no Brasil em abril de 1964, demonstra que nunca tivemos organizações políticas livres e independentes. Fruto de uma cultura antipartidária, as agremiações que se formaram, com raras exceções, apenas serviram de instrumento de acesso ao poder pelas elites políticas do país. Além disso, as inúmeras intervenções nos partidos políticos não permitiram que nenhuma agremiação se firmasse como efetiva representante da coletividade, proporcionando o surgimento, no seu interior, de ambiente próprio e adequado ao exercício da democracia.

Com a Constituição de 1988, entretanto, nova página da história dos partidos políticos no Brasil começou a ser escrita. Desde então, os partidos passaram a ocupar posição de destaque na cena político-institucional. Conferiu-se-lhes um regime de liberdade na sua criação e funcionamento nunca antes visto na história do país. Quanto à democracia interna, nenhum dispositivo os obriga explicitamente, o que não afasta o entendimento de que não é possível um comportamento tirânico por parte dos seus dirigentes, porque o princípio democrático, como regra geral, também rege as relações internas desses corpos intermediários.

## **Bibliografia**

BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los partidos políticos*. Madrid: Tecnos, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed., 10. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1063/DF. Relator Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Data do julgamento: 18.5.1994. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 31 mar. 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

HERNÁNDEZ, Maria Del Pilar. Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México. In: HERNÁNDEZ, Maria Del Pilar. *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. Memória del VII CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. México: IIJ-UNAM, 2002, p. 127-144. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=347>>. Acesso em: 27 mar. 2003.

MARTINS, Carlos Estevam. A democratização da vida partidária. *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 8, p. 7-39, jun. 1982.

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

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.