

BREVES NOTAS SOBRE A NECESSÁRIA DEMOCRATIZAÇÃO INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS¹

BRIEF NOTES ON THE NECESSARY INTERNAL DEMOCRATIZATION OF BRAZILIAN POLITICAL PARTIES

MATHEUS PASSOS SILVA²

RESUMO

Este artigo tem como objeto de estudo a necessária democratização interna dos partidos políticos brasileiros. Objetiva-se mostrar que os partidos políticos na atualidade possuem forte caráter oligárquico, de maneira que apenas aqueles que compõem a cúpula dirigente dos partidos tomam as decisões mais importantes – entre elas a de seleção dos candidatos para o momento eleitoral. Além disso, busca-se a apresentação de possibilidades de democratização interna dos partidos, por um lado, por meio da eficácia horizontal dos direitos fundamentais e, por outro, mediante maior participação política do cidadão em seu dia a dia. O método utilizado para a realização do artigo foi o bibliográfico, com a apresentação de doutrina, de textos legais e de jurisprudência. Chegou-se à conclusão de que, se houver maior envolvimento do cidadão na esfera coletiva e estabelecimento explícito de regras acerca do funcionamento interno dos partidos, conseguir-se-á estabelecer verdadeira democracia no âmbito interno dos partidos políticos brasileiros.

Palavras-chave: Democracia. Partidos políticos. Participação política. Constituição. Direitos fundamentais.

ABSTRACT

This article has as object of study the necessary internal democratization of Brazilian political parties. The objective is to show that the political parties today have a strong oligarchic character, so that only those who form the ruling classes of the parties are the ones who take the most important decisions – among them the selection of candidates for election time. The article also aims to present possibilities for the internal democratization of the parties, on the one hand, through the horizontal effect of fundamental rights, and on the other, through greater political participation of citizens in their daily lives. The method used to carry out the article was the literature review, with the presentation of doctrine, legal texts and jurisprudence. We concluded that if there is greater citizen involvement in the collective sphere and if there is the explicit establishment of rules on the internal functioning of parties it will be possible to establish true democracy in the internal sphere of Brazilian political parties.

Keywords: Democracy. Political parties. Political participation. Constitution. Fundamental rights.

¹ Artigo recebido em 18 de janeiro de 2016 e aprovado para publicação em 11 de fevereiro de 2016.

² Doutorando em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal). Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (Brasil). Bolsista da Capes – Proc. nº 1791/15-0. Pesquisador do Grupo de Estudos Jorge Miranda – eixo Direito Constitucional. Professor universitário.

1 Introdução

Um dos maiores problemas com os quais se depara a jovem democracia brasileira é o da necessária democratização interna dos partidos políticos. Fala-se com frequência da incongruência existente entre o estabelecimento de uma instituição cuja razão de ser é o próprio regime democrático, por um lado, e o fato de que, por outro, essa mesma instituição frequentemente não garante verdadeira democracia aos seus filiados em seu âmbito interno.

Nesse sentido, o artigo tem por objetivo fazer alguns apontamentos acerca da necessidade de se fortalecer a democracia interna dos partidos políticos. A primeira parte do artigo traz a conceituação teórica da atual democracia partidária brasileira. Em seguida, apresenta-se o problema propriamente dito, ou seja, mostra-se que os partidos políticos brasileiros não são internamente democráticos. Por fim, na terceira parte, são trazidos dois argumentos que se apresentam como fundamentais para a efetiva democratização dos partidos políticos, quais sejam, o estabelecimento da eficácia horizontal dos direitos fundamentais e o aumento da participação do cidadão na esfera pública.

O tema debatido no artigo é de fundamental relevância para a cidadania brasileira, pois os partidos políticos são a principal instituição por meio da qual o cidadão exerce a titularidade do poder político, o que se afigura como fundamental em um verdadeiro Estado democrático de direito. Por outras palavras, considerando-se o fato de que os partidos políticos detêm o monopólio da representação política no Brasil, é de se esperar que essas instituições coloquem em prática, em seu âmbito interno de atuação, os princípios que regem o Estado brasileiro, nomeadamente o princípio democrático – além dos princípios da liberdade (de expressão) e de igualdade (de participação) –, sob pena de dificultarem, quiçá impedirem, o real exercício da cidadania por parte do cidadão.

2 A democracia partidária no Estado brasileiro contemporâneo

Uma das componentes fundamentais do atual modelo de Estado moderno³ é o conceito de *democracia*. Se for traçada uma linha histórica do desenvolvimento desse modelo de Estado, é possível dizer que seu surgimento se deu por volta do século XV, com o Estado absolutista, passando posteriormente pelo Estado liberal dos séculos XVIII e XIX e pelo Estado social de fins do século XIX e início do século XX para, finalmente, coroar-se o modelo com a componente democrática que o caracteriza na atualidade, dando origem àquilo que Sarlet (2011, p. 13) chama de *Estado socioambiental*⁴.

Nesse contexto, é inegável o fato de que o Brasil se apresenta atualmente como verdadeiro Estado democrático de direito. Tira-se essa afirmação da própria Constituição Federal de 1988 (CF), que não apenas traz essa expressão de maneira literal no texto do *caput* do seu art. 1º como estabelece, também nesse mesmo artigo, princípios que vêm sustentar o aspecto democrático do Brasil, nomeadamente aqueles extraídos dos fundamentos da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político. Vale ainda destacar que o parágrafo único deste mesmo art. 1º da CF expressa de maneira lapidar que *todo o poder emana do povo*, o que demonstra o comprometimento do constituinte originário de 1987-1988 em transformar o Brasil daquele momento em uma verdadeira democracia.

Mais que esses aspectos constitucionais, vale destacar que a democracia brasileira também se concretiza no aspecto prático. Significa dizer que o princípio democrático da CF não se apresenta na moldura de uma *constituição semântica*, sendo esta a constituição “cuja realidade ontológica não é senão a formalização da situação do poder político existente em benefício exclusivo dos detentores de facto do poder, que dominam a máquina de coação do Estado” (ALEXANDRINO, 2015, p. 184).

Pelo contrário: a CF, no que concerne ao princípio democrático, apresenta-se claramente como uma *constituição normativa*, ou seja, como uma constituição que efetivamente regula o processo político de maneira a limitar o poder do Estado e a fazer com que o poder político se molde à norma constitucional (ALEXANDRINO, 2015, p. 183). A prova dessa afirmação encontra-se na própria gênese do processo eleitoral

³ Ao menos naqueles Estados de cariz ocidental, modelo no qual o Brasil se enquadra.

⁴ Para este autor, esta nomenclatura ressalta o fato de que o atual modelo de Estado supera as contradições e limitações dos anteriores Estados – liberal e social – agregando também, para além da componente democrática, a tutela “dos novos direitos ecológicos”. Ver Sarlet (2011, p. 13, nota 6).

brasileiro, a qual ocorreu com regularidade e constância desde a promulgação da CF. Destaca-se que o Brasil passou desde 1988 por inúmeras crises políticas, e as instituições democráticas brasileiras sempre conseguiram dar respostas aos problemas surgidos em tais momentos, o que vem mostrar a vitalidade e a força do grau de institucionalização da democracia brasileira.

Nesse sentido, a consolidação da democracia no Brasil pressupõe a existência de uma instituição que se apresenta como fundamental para a concretização deste processo: são os *partidos políticos*. Entendidos como instituições que têm por objetivo permitir a participação do cidadão no processo de gestão do poder político, os partidos se apresentam na atualidade como elemento fundamental em qualquer sistema político-jurídico que se pretenda democrático, sendo possível afirmar que não se pode falar atualmente em democracia se não existirem, ao menos, dois partidos políticos que possam exprimir a vontade dos cidadãos⁵. A importância dos partidos políticos na democracia contemporânea é tão premente que se adjetiva o substantivo, de maneira a falar-se não apenas em democracia, mas em uma verdadeira *democracia partidária* na atualidade⁶.

No caso brasileiro, a necessidade da representação partidária é explícita com base na leitura do inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, já que tal dispositivo traz a exigência de filiação partidária para que um cidadão possa vir a ser eleito – isto sem considerar de outros comandos constitucionais, como o próprio parágrafo único do art. 1º, que refere *representantes eleitos*, bem como a legislação infraconstitucional, sendo destacados o art. 87 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), que traz que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”, ou ainda o art. 18 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), onde se lê que “para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido [...]”. Nesse contexto, vale destacar que a representação política no

⁵ O jurista italiano Norberto Bobbio identifica, naquilo que chama de *conjunto de regras de procedimento*, a necessidade de existência de no mínimo dois partidos políticos em determinado regime jurídico-político para que possa vir a ser considerado como democrático. **Acerca** desse conjunto de regras de procedimento democrático, ver Bobbio (1998, p. 327).

⁶ **Acerca das** principais características da democracia partidária da atualidade, ver MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2002, p. 206-18.

Brasil é partidarizada, ou seja, vota-se em um partido político e não diretamente nos candidatos apresentados em cada processo eleitoral⁷.

Os partidos políticos, portanto, têm a proeminência no que diz respeito à representação política, de maneira a permitir que “as massas participem do processo de formação das decisões políticas”, sendo unânime o reconhecimento de ser esta uma de suas funções que está diretamente relacionada ao momento eleitoral. Contudo, a atuação dos partidos políticos vai além do momento eleitoral; reconhece-se aos partidos políticos outra função, qual seja, a de realizar o *questionamento político* da sociedade, isto é, compete aos partidos políticos analisar a situação de determinado momento e, conforme suas próprias ideologias, buscar melhorias frente àquilo que no momento se apresenta (OPPO, 1998, p. 904).

3 A falta de democracia interna dos partidos políticos: uma ameaça à democracia brasileira

Nunca é demais ressaltar que em um regime político-jurídico efetivamente democrático se pressupõe que os cidadãos sejam os efetivos *titulares* do poder político. É necessário que aos cidadãos sejam dadas todas as condições para o real exercício do poder político de maneira que possam formar uma *vontade política* autônoma frente aos governantes – ou seja, “a vontade do povo, quando manifestada nas formas constitucionais, deve ser o critério de acção dos governantes” (MIRANDA, 2007, p. 60). Da mesma maneira, espera-se que, em um regime político-jurídico democrático, os cidadãos sejam titulares não apenas do poder *constituente*, como também do poder *constituído*, o que corresponde à possibilidade de os cidadãos terem “meios actuais e efectivos de determinar ou influir nas directrizes políticas dos órgãos das várias funções estatais (legislativa, administrativa, etc.)” (MIRANDA, 2014, p. 176). Assim, é com o objetivo de concretizar o exercício do poder constituído por parte dos cidadãos que os partidos políticos, conforme afirmado anteriormente, se organizam, se estabelecem e atuam como intermediadores entre Estado e sociedade.

⁷ Por outras palavras, significa dizer que as vagas eletivas são dos partidos políticos, não dos candidatos eleitos. Esse entendimento é claro considerada a leitura não apenas dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais apresentados, mas também da Resolução-TSE nº 22.610, de 25 de outubro de 2007, que trata dos mecanismos pelos quais um partido político pode reivindicar a vaga ocupada por candidato eleito em caso de desfiliação partidária sem justa causa.

Ora, se os partidos políticos são instituições que, em última instância, visam à concretização da democracia, parece ser claro que devam também elas mesmas ser democráticas em seu âmbito interno. Tal entendimento é decorrente não apenas de uma dedução lógico-axiológica sobre o tema – não se pode esperar que uma instituição que viabiliza a democracia não seja democrática –, como também, e principalmente, da própria aplicação, no âmbito da atuação dos partidos políticos, de princípios constitucionais que estruturam o Estado brasileiro. Seria no mínimo contraditório que um partido político buscasse em sua atuação *externa* a concretização da democracia se, em sua atuação *interna*, agisse de maneira ditatorial ou antidemocrática – especialmente quando se considera que os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas para os cargos eletivos no Brasil.

A CF assegura aos partidos políticos, nos termos do § 1º do art. 17, “autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais”. Essa autonomia, contudo, não é ilimitada. A própria CF estabelece, no *caput* do art. 17, os principais limites à autonomia partidária, já que os partidos devem atuar com respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana – isto, é claro, sem considerar as limitações presentes nos preceitos elencados nos incisos de I a IV deste mesmo art. 17 da CF.

Significa dizer que os partidos políticos têm a prerrogativa constitucional de solucionar seus assuntos *interna corporis* da maneira como considerarem melhor, tendo-se em vista os objetivos a serem atingidos pelo partido e a própria ideologia que lhe dá sustentação, ou seja, a sua visão de mundo acerca do que consideram melhor para a sociedade, desde que tal atuação não infrinja os princípios específicos relacionados aos partidos políticos, assim como os próprios princípios constitucionais que são basilares na definição do Estado brasileiro.

Não parece ser isso, contudo, o que ocorre no âmbito dos partidos políticos brasileiros. Do ponto de vista teórico, há uma tendência – estudada de maneira pioneira por R. Michels – de concentração do poder político do partido na cúpula partidária, com a consequente *oligarquização* dos partidos políticos. Tal concentração de poder seria decorrente da própria necessidade organizativa dos partidos políticos, no sentido de que estes precisam se organizar hierarquicamente para haver eficiência na obtenção de votos

e, consequentemente, para se obter poder político. Oppo (1998, p. 904, grifo nosso) assim identifica o processo:

Os partidos de massa, não obstante a letra de seus estatutos e de seus complicados processos de controle, são, em sua maior parte, casos constituídos de uma *maioria de seguidores* que, pelas mais diversas razões, aderem ao partido, e por uma *minoria de profissionais da política* – o círculo interno –, que *toma todas as decisões importantes, define a linha política, controla as nomeações apesar do possível dissenso ou dos interesses reais das bases do partido*.

A consequência prática dessa oligarquização do partido político é visível no verdadeiro *descolamento* que passa a existir no que diz respeito ao relacionamento entre os partidos políticos e as bases sociais que os sustentam (ou que, ao menos, deveriam sustentá-los), o que contribui para o afastamento entre o partido político e o cidadão. Mais que isso: parece haver concentração do processo de tomada de decisão na cúpula partidária de maneira que as bases do próprio partido político sejam alijadas do processo decisório interno especialmente em dois momentos cruciais: – da definição das propostas de campanha e, mais ainda, da definição de quem serão os candidatos a serem lançados nas eleições. É nesse contexto que Gomes (2015, p. 120, grifo nosso) cita reportagem do jornal *Folha de São Paulo* sobre a forma como foi escolhido o candidato do PSDB à Presidência do Brasil nas eleições de 2006:

Num restaurante paulista, mesa em fim de jantar, quatro sobas simpáticos, gente de bem em todos os sentidos, armavam a estratégia para escolher o próximo candidato do PSDB à Presidência da República [...]. Tudo será feito de acordo com o que eles decidirem, ouvidas mais duas ou três cabeças coroadas do PSDB. *E, em linhas gerais, dos grandes aos pequenos partidos, a liturgia será a mesma*. Um jantar reunindo quadro cidadãos que decidirão quem vai receber milhões de votos dos demais cidadãos.

A consequência desse estado de coisas não pode ser outra que não a diminuição da real efetividade das funções tradicionalmente reconhecidas aos partidos políticos – a de *representação do cidadão* e a de fazer o *questionamento político da sociedade*.

Nesta situação, portanto, a delegação e o controle sobre [a liderança do partido político por parte dos filiados] seriam fictícios e a transmissão do questionamento político seria manipulável e manipulado conforme os interesses de poder da oligarquia do partido.

Ao nível de sistema político geral, *a consequência seria naturalmente a negação de grande parte das instâncias democráticas que os partidos deveriam representar* (OPPO, 1998, p. 904, grifo nosso).

Em suma, portanto, é possível afirmar que a generalidade dos partidos políticos na atualidade: a) têm caráter interno oligárquico, o que fragiliza as próprias bases democráticas sobre as quais os partidos se sustentam; b) fecham-se em si mesmos findo o momento eleitoral, o que gera seu afastamento do cidadão; c) estabelecem programas midiáticos, que serão mais (ou menos) bem aceitos pela média dos cidadãos, em vez de estabelecerem verdadeiros programas de governo; d) não exercem sua devida função de formação política do povo, o que em longo prazo traz prejuízos a si mesmos e, mais que isso, à sociedade como um todo.

4 Em busca da democratização interna dos partidos políticos

O constitucionalista português Gomes Canotilho (2014, p. 317-8) trata das duas liberdades que devem ser garantidas aos partidos políticos: a liberdade *externa* e a liberdade *interna*. A primeira delas se caracteriza pelo direito garantido aos cidadãos de fundarem os partidos políticos e pela liberdade garantida a essas instituições de atuarem na intermediação entre Estado e sociedade. Enquadram-se ainda na liberdade externa os limites referentes à extinção dos partidos políticos, acontecimento que, em regimes democráticos, deve ter sua origem única e exclusivamente na vontade própria do partido.

A liberdade que se torna relevante para o tema aqui debatido, entretanto, é aquela que Canotilho chama de *liberdade interna*. Esta, para o autor, “revela-se, sobretudo, em duas questões fundamentais: a) sobre os partidos não pode haver qualquer controlo ideológico-programático; b) não é admissível um controlo sobre a organização interna do partido” (CANOTILHO, 2014, p. 318). Ao discorrer sobre o tema, o autor destaca que tal liberdade interna – chamada constitucionalmente no Brasil de *autonomia* – poderia vir a excluir qualquer espécie de controle sobre o grau de democraticidade interna dos partidos, já que qualquer tipo de atuação estatal nesse sentido poderia vir a ser entendido como ingerência e, portanto, como infração à própria autonomia partidária constitucionalmente estabelecida.

Contudo, Canotilho, ao falar sobre a situação de Portugal, argumenta que “a liberdade interna não pode neutralizar o princípio democrático” estabelecido na Constituição portuguesa, bem como que “a organização interna dos partidos deve obedecer, à semelhança de outras organizações sociais constitucionalmente relevantes, às regras básicas inerentes ao princípio democrático”, concluindo que “a *democracia de partidos* postula a *democracia nos partidos*” (CANOTILHO, 2014, p. 318, grifos no original). Ainda segundo este autor, no caso português a concretização da *democracia interna nos partidos*⁸ foi solucionada na revisão constitucional de 1997, a qual estabeleceu critérios constitucionais para que os partidos políticos concretizem, em seu âmbito interno, o princípio democrático.

Diferentemente de Portugal, no caso brasileiro não há nenhuma indicação explícita, seja na CF, seja na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), de que deve haver democracia interna nos partidos políticos. Contudo, como afirma Mendes (2014, p. 1169), isso não significa que tal princípio não esteja presente na organização do sistema partidário brasileiro. Ora, se os partidos precisam *resguardar o regime democrático* conforme explícito no *caput* do art. 17 da CF – ou seja, se precisam respeitar e fazer valer o princípio democrático estabelecido já no *caput* do art. 1º da CF –, torna-se claro o fato de que há, por parte dos partidos políticos, o dever fundamental de garantia da máxima participação possível aos seus filiados nas decisões que venham a ser tomadas pelo partido político. Em outras palavras, não basta que o partido se posicione como uma instituição responsável por concretizar a democracia no âmbito externo a si mesmo, ou seja, na esfera da sociedade – é necessário, ou dir-se-ia que até mesmo é obrigatório, que o partido concretize o princípio democrático também em seu âmbito interno. Assim,

[...] a função de mediação e de formação da vontade impõe que o partido assegure plena participação a seus membros nos processos decisórios. Não poderá o partido adotar, em nome da autonomia e da liberdade de organização, princípios que se revelem afrontosos à ideia de democracia (MENDES, 2014, p. 1169).

⁸ “A democracia interna pressupõe, dentre outras exigências, a *proibição do princípio do chefe*, 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.” (CANOTILHO, 2014, p. 318, grifos no original)

O partido político precisa garantir a democracia interna porque apenas assim consegue concretizar “os direitos fundamentais da pessoa humana” conforme exigência do *caput* do art. 17. Tal entendimento é decorrente do fato de que a liberdade se traduz em um dos principais direitos fundamentais garantidos e assegurados constitucionalmente ao cidadão brasileiro – não apenas em seu sentido genérico, presente no *caput* do art. 5º, como também em sentido específico como meio para a expressão política do cidadão, especialmente no que concerne à liberdade de expressão e de manifestação, pressupostos fundamentais para o verdadeiro exercício da cidadania. Logicamente, se um partido político não concretiza a democracia interna – nos termos da nota 6 –, ele está a infringir um direito fundamental dos cidadãos, o que em última instância significa agir contra o próprio princípio democrático estabelecido na CF.

Nesse sentido, não se pode deixar de considerar que os partidos políticos, como um tipo especial de associação privada [...] têm sua autonomia limitada pelos direitos fundamentais de seus membros. A relevante função pública exercida pelo partido político impõe a sua submissão aos princípios constitucionais, especialmente às normas que asseguram direitos e garantias fundamentais. (MENDES, 2014, p. 1170, grifo nosso)

Chega-se aqui a outro aspecto principiológico que leva à necessidade jurídica de garantia da democracia interna nos partidos políticos brasileiros: a chamada *aplicabilidade dos direitos fundamentais nas relações jurídicas privadas*, ou ainda, de maneira reduzida, os *efeitos horizontais* dos direitos fundamentais. A questão é posta de maneira simples e direta por Canotilho (2014, p. 1286): “as normas constitucionais consagradoras de direitos, liberdades e garantias (e direitos análogos) devem ou não ser obrigatoriamente observadas e cumpridas pelas pessoas privadas (individuais ou coletivas) quando estabelecem relações jurídicas com outros sujeitos jurídicos privados?”.

Como se afirmou anteriormente, compete aos partidos políticos, como tais, resguardar os princípios basilares do Estado brasileiro. Nesse sentido, falou-se acerca do fato de que os partidos políticos precisam resguardar o princípio democrático ao mesmo tempo em que protegem e garantem os direitos fundamentais dos cidadãos – ou, no caso em tela, de seus filiados –, o que levaria à necessidade de ampliação (para não dizer *estabelecimento*) da democracia interna aos partidos políticos. A esses argumentos soma-se a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, ou seja, a necessidade de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos por parte de entidades privadas – que é

o caso no tema em análise, já que as relações entre o partido político e os seus filiados se dão na esfera privada, cabendo àquele o dever fundamental de respeito aos direitos fundamentais destes.

Canotilho (2014, p. 1286-8) identifica duas teorias principais a respeito da eficácia horizontal – ou, como chama o autor, da *eficácia externa* – dos direitos fundamentais: a teoria da eficácia direta e a teoria da eficácia indireta. No primeiro caso, “os direitos, liberdades e garantias e direitos de natureza análoga aplicam-se obrigatória e directamente no comércio jurídico entre entidades privadas (individuais ou colectivas)”. Significa dizer que os direitos fundamentais têm eficácia absoluta, “podendo os indivíduos, sem qualquer necessidade de mediação concretizadora dos poderes públicos, fazer apelo aos direitos, liberdades e garantias”. De maneira contrária, a teoria da eficácia indireta implica a necessidade de intermediação do legislador, “que seria obrigado a conformar as referidas relações obedecendo aos princípios materiais positivados nas normas de direito, liberdades e garantias”. Em síntese, a teoria da eficácia direta defende que as entidades privadas devem “respeitar, de forma directa e necessária, os direitos constitucionalmente garantidos”, ao passo que a teoria da eficácia indireta propugna que compete ao Estado, por meio do legislador, revelar a configuração “da situação jurídica das entidades privadas em conformidade com os direitos fundamentais”.

Em continuidade ao seu raciocínio, Canotilho (2014, p. 1289) anota a necessidade daquilo que chama de *soluções diferenciadas*. Ou seja, não se pode adotar apenas uma ou outra visão – eficácia direta ou indireta –, mas, sim, torna-se necessário olhar para o caso concreto para verificar, com base nele, qual seria a solução que mais garantiria os direitos fundamentais dos envolvidos. Vale lembrar, nesse contexto, que a eficácia horizontal dos direitos fundamentais dá azo à chamada *colisão de direitos fundamentais*, já que, de um lado, encontra-se a autonomia privada de um ente (no caso, o partido político) e, do outro, encontram-se direitos fundamentais de outro ente (no caso, o filiado), direitos estes que também precisam vir a ser protegidos tanto quanto a autonomia dos partidos. Portanto, “a procura de soluções diferenciadas deve tomar em consideração a *especificidade do direito privado*, de uma parte, e o significado dos direitos fundamentais na ordem jurídica global de outra parte” (CANOTILHO, 2014, p. 1289, grifos no original). Significa dizer que é preciso fazer um juízo de proporcionalidade entre os direitos envolvidos, já que ambos – tanto o direito à

autonomia dos partidos quanto os direitos dos filiados elencados na nota 6 – são direitos fundamentais.

No tema em tela, parece ser fundamental a compreensão de que os direitos fundamentais dos filiados – especialmente os direitos à liberdade de expressão, à oposição, à igualdade de tratamento entre todos os membros e à atuação efetiva dentro do partido – devem prevalecer frente à autonomia privada garantida constitucionalmente aos partidos. Defende-se que a necessária democratização interna dos partidos políticos passa, obrigatoriamente, pelo entendimento de que os direitos fundamentais dos filiados têm primazia sobre a atuação autônoma dos partidos políticos.

Assume-se esta posição pelo seguinte motivo: por mais que um partido político seja uma instituição de caráter privado, é claro o fato de que sua atuação ocorre tendo-se em vista um objetivo público – e mais que isso, um objetivo público de altíssima relevância, qual seja, o de ser instrumento por meio do qual o cidadão exerce seu poder político perante o Estado. Conforme já explicitado, sem partidos políticos não há democracia, de maneira que o exercício da cidadania seria tolhido caso não existissem. Assim, nas palavras de Mendes (2014, p. 1.168):

[...] é certo que o seu papel [do partido político], enquanto instituição que exerce relevante função de mediação entre o povo e o Estado, confere-lhe características especiais e diferenciadas, que não se deixam confundir com uma simples instituição privada. Daí ressaltar-se que o partido é dotado de natureza complexa, que transita entre a esfera puramente privada e a própria esfera pública.

Ora, se o partido político existe para, em última instância, permitir a concretização da cidadania naquela que talvez seja a área mais importante de atuação cidadã – a esfera da atuação política em prol do bem comum –, parece ser inegável que os interesses do partido como instituição não podem ser colocados acima do interesse público representado pelo exercício dos direitos fundamentais por parte do cidadão no âmbito interno dos partidos políticos. Dessa forma, por mais que um partido político tenha interesses específicos – poder-se-ia dizer “personalizados” –, os quais são representados e/ou expressos pela cúpula partidária, tais interesses não podem ser

colocados acima da vontade geral de seus filiados, sob pena de infração aos direitos fundamentais destes e, ainda, sob pena de esvaziamento da relevante função pública exercida pelos partidos políticos.

Assim, ainda que os partidos políticos tenham autonomia interna constitucionalmente garantida, isso não significa que não precisem concretizar internamente o princípio constitucional da liberdade individual – sendo que tal *eficácia horizontal*, defende-se aqui, deve ser realizada de maneira direta e imediata, sem a necessidade de estabelecimento de padrões ou de regras por parte do legislador até mesmo para se evitar a ingerência estatal nos assuntos internos dos partidos políticos. Tal concretização deve-se não apenas ao fato de esse princípio constitucional ser aplicável a todos, ou seja, pelo fato de ser um *dever fundamental* do partido político garantir aos seus filiados e simpatizantes o exercício da liberdade individual de expressão em seu âmbito interno, mas também pelo importante papel desempenhado por tais instituições no seio da sociedade. Essa importância decorre do aspecto ético das ações partidárias, por suas ações estarem relacionadas com o *bem comum*, e principalmente do monopólio que os partidos têm no exercício do poder político perante o Estado, monopólio este que se por um lado lhes traz benefícios, por outro também lhes traz responsabilidades.

Portanto, como os filiados e os simpatizantes dos partidos políticos não deixam de ser cidadãos detentores de direitos fundamentais, compete ao partido político dar as garantias necessárias para que tais direitos sejam efetivamente exercidos pelos cidadãos, nomeadamente as liberdades de expressão, de informação e de reunião (MIRANDA, 2007, p. 173). Veja-se que tais liberdades se apresentam como essenciais para o bom desenvolvimento e para o bom funcionamento de um regime político-jurídico democrático; conseqüentemente, não poderiam deixar de sê-lo quando se entende o partido político como sendo ele mesmo uma representação em escala menor da própria sociedade.

O estabelecimento da democracia interna nos partidos políticos pressupõe alguns critérios, definidos por Canotilho (2014, p. 318), que permitem a concretização do princípio democrático dentro do próprio partido. Em primeiro lugar, deve-se evitar que se concretize o chamado *princípio do chefe*, ou seja, deve-se fazer com que a posição tomada pelo partido político seja resultado efetivo da posição apresentada pelas bases

do partido e não seja resultado apenas da vontade do líder e/ou da cúpula dirigente. Deve haver também a concretização do direito de participação dos filiados no processo de tomada de decisão intrapartidária, não sendo esse direito concretizado apenas de maneira formal, por meio do voto, como também de maneira material, de modo que os filiados efetivamente possam apresentar propostas dentro do partido e que estas sejam levadas a sério pela direção momentânea. Pressupõe-se ainda, conforme já explicitado, a concretização do direito à liberdade de expressão, bem como do próprio direito à oposição dentro do partido político, havendo, portanto, a “vinculação constitucional directa dos partidos políticos pelos direitos, liberdades e garantias, *designadamente os direitos de participação política*” (CANOTILHO, 2014, p. 325, grifo nosso).

Ainda em busca de uma *efetiva* democratização interna dos partidos políticos – fato que em princípio depende das ações dessas instituições conforme os critérios anteriormente apresentados, sem ingerência do Estado –, é necessário destacar o papel que o próprio cidadão tem no que diz respeito à atuação dos partidos políticos como instituições de natureza representativa. O que se afirma é que os partidos políticos só irão efetivamente se democratizar internamente caso haja interesse mínimo, por parte do cidadão, pelas ações partidárias – e, mais que isso, caso haja interesse por parte do cidadão de alterar seu posicionamento, em termos políticos, na sociedade brasileira atual, o qual se apresenta como tendo caráter passivo, não ativo.

Isso significa dizer que o cidadão brasileiro, na atualidade, parece muito mais esperar pela atuação do Estado em seu favor – ou de outras instituições, tais como os próprios partidos políticos – em vez de buscar atuar politicamente para a garantia de seus direitos fundamentais naquelas esferas em que pode atuar. Apesar das inúmeras possibilidades estabelecidas para a atuação cidadã com base na CF – mais de 30, conforme Lopes (2006, p. 25-7) –, o que se percebe é o baixo interesse do cidadão em exercer a sua cidadania, especialmente no que diz respeito ao controle das atividades estatais por meio das ferramentas constitucional e infraconstitucionalmente disponibilizadas⁹. Assim, caso o próprio cidadão não busque atuar junto aos partidos, estes, levados pela inércia daquele, continuarão a tomar decisões com base na vontade de uns poucos em detrimento da vontade da maioria.

⁹ A título de exemplo, destaca-se estudo feito no ano de 2015 em que se comprovou que apenas 0,18% do eleitorado brasileiro já se utilizou da *Lei de Acesso à Informação* para obter informações de seu interesse, o que é um número extremamente baixo quando se considera a facilidade na utilização desse mecanismo. O estudo completo está disponível em Silva (2015).

O que se defende é que eventual maior participação do cidadão no processo político-decisório poderia trazer como consequência positiva o aumento do interesse do cidadão pela *coisa pública* em geral¹⁰. Seria uma espécie de círculo *virtuoso*, em que o cidadão se envolve efetivamente com a esfera pública no âmbito daquilo que lhe interessa e, uma vez participando de maneira mais constante, torna-se responsável pelo sucesso daquela decisão. Em consequência, o cidadão poderia vir a se interessar cada vez mais por aquilo que é coletivo, exercendo não apenas seus direitos fundamentais como também seus deveres fundamentais¹¹, ambos na esfera política.

Considera-se, portanto, que o aumento do interesse do cidadão em participar na esfera pública teria como possível efeito complementar seu envolvimento com os partidos políticos, revertendo a tendência de crescente descrença do cidadão na atuação partidária. Maior participação cidadã em assuntos partidários faria, necessariamente, com que houvesse maior democracia interna por parte dos partidos, especialmente porque estes se sentiriam compelidos a “reter” o maior número possível de filiados e de simpatizantes com vistas à obtenção de votos no período eleitoral.

5 Considerações finais

A democracia pressupõe não apenas a existência de um conjunto de regras constitucionalmente estabelecidas. Mais que isso, quando se compreende que a democracia é um *princípio* do Estado de direito, percebe-se a necessidade de se fazer com que tal princípio seja efetivamente concretizado na realidade prática do cidadão.

¹⁰ É possível afirmar que o aumento do nível de interesse do cidadão pela coisa pública é de responsabilidade do próprio cidadão em primeiro lugar, não apenas do Estado. Defende-se que seja necessário que o próprio cidadão tome a iniciativa por maior participação política, não esperando que o Estado – ou que os partidos políticos – façam isto em seu nome. Nesse contexto, tem-se que “quando o nível de participação for elevado e o envolvimento político dos cidadãos intenso, a delegação e o controle sobre ela serão acumulados e específicos e os partidos serão levados a colocar um questionamento político que tenha em conta as exigências e as necessidades mais gerais dos próprios associados e simpatizantes. Ao contrário, um baixo nível de participação e uma situação de não-mobilização tornarão menos controlável a delegação, favorecerão a cristalização das estruturas políticas permitindo que estas funcionem como filtro de questionamentos particulares e setoriais. Em resumo, *a possibilidade de os partidos serem instrumento de democracia está dependente do controle direto e da participação das massas*” (OPPO, 1998, p. 905, grifo nosso).

¹¹ Aponta-se o fato de que não se pode pressupor a realização da dignidade humana sem que se considere, em conjunto, direitos e deveres fundamentais. Nesse sentido, “o certo é que uns e outros gravitam em torno do pólo [sic] constituído pela figura constitucional dos direitos fundamentais, já que por detrás dos valores comunitários, que são função directa dos deveres fundamentais, se encontram as pessoas humanas e a sua eminente dignidade. Isto é, *a realização desta passa também pela existência de deveres fundamentais*” (NABAIS, 2007, p. 224-5, grifo nosso). Acerca da definição do conceito de deveres fundamentais, ver na mesma obra Cap. I, n. 5, p. 240-7.

No que concerne à concretização prática do princípio democrático presente na CF, adquirem extrema relevância os partidos políticos, instituições que, no caso brasileiro, detêm o monopólio da representação política, de maneira a terem um papel central no que diz respeito à concretização, por parte dos cidadãos, de seus direitos fundamentais, nomeadamente da própria cidadania.

Contudo, no caso brasileiro, percebe-se que os partidos políticos, ainda que sejam as instituições tipicamente responsáveis por concretizar o princípio democrático, em geral não seguem esse princípio em sua organização interna. Albergadas no § 1º do art. 17 da CF, que lhes garante autonomia, muitas dessas instituições acabam por limitar, voluntária ou involuntariamente, a participação efetiva de seus filiados, de maneira que apenas a cúpula dirigente passa a tomar as decisões mais importantes da (e para a) agremiação política.

A consequência disso é a constante violação dos direitos fundamentais dos filiados, os quais perdem na prática o direito à liberdade de expressão e de manifestação, bem como acabam por ter limitados, se não suprimidos, outros direitos fundamentais diretamente relacionados à participação política, tal como o direito à oposição interna no partido político.

A conclusão a que se chegou é de que é premente a concretização, no que diz respeito ao funcionamento dos partidos políticos, do conceito de *eficácia horizontal dos direitos fundamentais*, de maneira a fazer com que os direitos fundamentais dos filiados sejam garantidos quando em conflito com o direito fundamental dos próprios partidos políticos à sua autonomia privada no âmbito interno. Tal ponderação em favor dos direitos fundamentais dos filiados se apresenta como necessária por se considerar que os partidos políticos, por mais que sejam instituições privadas, desempenham uma função pública – a de representação política e de questionamento político da sociedade –, de maneira que os interesses de seus filiados sejam, em ponderação, mais relevantes do que seu próprio interesse como instituição.

Por fim, outra conclusão à qual se chega é a de que os partidos políticos poderiam ser efetivamente democratizados internamente caso houvesse maior participação por parte do próprio cidadão. Ou seja, os partidos políticos na atualidade

deixam de ser internamente democráticos por desinteresse do cidadão em geral, o que deixa espaço que vem a ser ocupado pelos grupos dirigentes. Assim, se houvesse maior participação do cidadão ocupando tais espaços, maior seria a possibilidade de democratização interna dos partidos políticos.

Referências

ALEXANDRINO, José Melo. *Lições de direito constitucional*. Lisboa: AAFDL, 2015. v.1.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad.: João Ferreira; rev. Geral: João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 90 de 15 de setembro de 2015. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/CON1988.pdf>.

Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 22.610/2007*. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária. Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/internet/partidos/fidelidade_partidaria/res22610.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2016.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed., 16. reimp. Coimbra: Almedina, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. A cidadania na Constituição Federal brasileira de 1988: redefinindo a participação política. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coords.). *Constituição e democracia*. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. Versão digital.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Estrutura constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra, 2014. t. 3.

_____. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra, 2007. t. 7.

MORLOK, Martin. Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna. *Teoría y realidad constitucional*, n. 35, 2015. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/14917>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

NABAIS, José Casalta. *Por uma liberdade com responsabilidade*: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2007.

OPPO, Anna. Partidos políticos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad.: João Ferreira; rev. geral: João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O papel do Poder Judiciário brasileiro na tutela e efetivação dos direitos (e deveres) socioambientais. In: SILVA, Vasco Pereira da; SARLET, Ingo Wolfgang (orgs.). *Direito público sem fronteiras*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011. p. 11-63. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_dp_completo2_isbn.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

SILVA, Matheus Passos. A cidadania ativa como mecanismo de combate à corrupção. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira (orgs.). *Estado de Direito, direitos fundamentais e combate à corrupção*: interfaces Portugal/Brasil. Brasília: IDP, 2015. p. 9-36. Disponível em: <<http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks>>. Acesso em: 27 jun. 2015.