

# O “PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO” E A DEMOCRATIZAÇÃO INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS POR VIA JUDICIAL: VARIAÇÕES INSTITUCIONAIS E CAUTELAS NECESSÁRIAS

**Carlos David Carneiro Bichara<sup>61</sup>**

61 Doutor em direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); consultor legislativo da Câmara dos Deputados; professor no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), no Instituto Legislativo Brasileiro (ILB-Senado Federal) e no Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Foi pesquisador visitante na Harvard Law School.

## 1. Introdução

Para muitos analistas, a ascensão dos partidos políticos está associada ao próprio desenvolvimento das democracias modernas, principalmente no que diz respeito à expansão do sufrágio e das prerrogativas parlamentares (DURVERGER, 1980, p. 20). Ainda que os partidos não sejam os únicos veículos de expressão e organização democrática, é fato que suas atuações se fazem proeminentes em praticamente todas as democracias do mundo.

Algumas vantagens das organizações partidárias ajudam a explicar essa proeminência. Em primeiro lugar, partidos são instituições. Permitem que quaisquer formas de organização e programas políticos tenham pretensão de coesão e durabilidade superiores a coalizões pontuais. Em segundo lugar, possibilitam a agregação de políticas e preferências de diversas pautas e territórios, permitindo bases de apoio amplas a qualquer projeto político. Por fim, ao favorecerem formas de organização mais coesas, os partidos acabam gerando também a formação de governos mais estáveis e com mais chances de aprovar seus respectivos programas políticos<sup>62</sup> (ALDRICH, 2011, p. 22 e segs.).

Não obstante essas possíveis vantagens, há uma crescente contestação do papel desempenhado pelos partidos políticos nas democracias contemporâneas, levando muitos a pensar se eles seriam realmente imprescindíveis (INNERARITY, 2017, p. 41 e segs.). Críticas já conhecidas desde a primeira década do século XX, como as tendências à oligarquização (MICHELS, 1982, p. 234), somam-se a outras, relativas a contestações mais gerais acerca da política representativa e do próprio futuro dos sistemas representativos como os conhecemos hoje.

De certo, as críticas sofridas pelos partidos políticos não se devem tão somente a fatores relacionados às suas organizações internas ou comportamentos parlamentares. Alguns autores ressaltam, por exemplo, outras possíveis razões, como transformações nas estruturas das sociedades contemporâneas, nas quais as preferências estariam cada vez mais individualizadas e fragmentadas, dificultando a própria ideia de representação democrática e, portanto, o apoio à maneira

62 Essa síntese pode ser acusada, é claro, de desprezar, a partir de um conceito ou forma fechada, a história da ascensão dos partidos e suas vicissitudes em relação à própria expansão dos sistemas representativos nos últimos séculos. Ela nos ajuda a pensar, contudo, as razões atuais da resiliência dos partidos, motivo pelo qual aqui é reproduzida.

pela qual é empreendida hoje (MAIR, 1995, p. 42). Fala-se ainda em uma possível relação da crise dos partidos com a própria elevação dos níveis educacionais e de bem-estar material, ao menos em algumas partes do mundo, o que teria tornado os indivíduos mais independentes dos partidos, sindicatos ou quaisquer outros meios coletivos de representação (PENNING; HAZAN, 2001, p. 267).

Além disso, há teses que afirmam que certas injunções econômicas atuais gerariam constrangimentos ou incentivos que, muitas vezes, fazem com que os partidos precisem responder não somente aos seus eleitores, mas também ao “mercado” e a uma série de instituições internacionais (STREECK; SCHÄFER, 2013), dissipando com isso nuances ideológicas que, de outra maneira, estariam na base da identificação e suporte partidário.

Seja como for, múltiplos fatores operam para que se instale nas democracias contemporâneas o que muitos chamam de “crise de representação”, em sistemas que têm nos partidos políticos seus principais mediadores. As consequências são muitas. Dentre elas, visualiza-se em muitos países um declínio severo da filiação partidária (VAN BIEZEN; MAIR; POGUNTKE, 2011, p. 24) e, em outros, um desencantamento pervasivo com suas atuações (MAIR, 2014, p. 43).

A despeito dos fatores “estruturais” e “exógenos” da chamada crise, tornou-se crescente o debate acerca de uma democratização interna dos partidos como forma de frear ou reverter o estado de coisas que se tem por insatisfatório (SCARROW, 2005, p. 21). Trata-se, não sem diversas críticas e uma boa dose de ceticismo, de reabilitar a tese da democracia interna como, se não uma cura, ao menos como um paliativo contra a falta de vitalidade representativa, na esperança de que se reconstruam os vínculos entre as agremiações e suas respectivas bases sociais (KATZ, 2001, p. 293).

Como não poderia deixar de ser, o Brasil participa ativamente desse debate, com entidades da sociedade civil (ISSA; ORIÁ, 2019) e mesmo grupos de parlamentares (AMARAL, 2019) exigindo democracia interna nos partidos políticos como uma das vias de reforma da política e de aprimoramento do sistema democrático de maneira geral. O que parece ser uma especificidade, ainda que não exclusividade,

brasileira é que existe também, entre nós, uma agenda judicial<sup>63</sup> determinada a promover uma “democratização pelo alto” dos partidos políticos.

Essa agenda encontra-se materializada hoje, por exemplo, em sucessivas decisões judiciais que procuraram limitar a duração dos órgãos provisórios dos partidos políticos, as chamadas “comissões provisórias”. Essa questão específica tornou-se fulcral para a discussão acerca da democratização dos partidos por via judicial porque enquanto os membros dos diretórios partidários são eleitos em convenção, as chamadas comissões provisórias, que lhes substituem, são apontadas em sua composição por órgão executivo partidário superior.

É possível afirmar, ainda que para intentos esquemáticos, que o capítulo mais recente da discussão judicial sobre as comissões provisórias foi desencadeado pela expedição da Resolução nº 23.465/2015 do TSE, cujo art. 39 limitava a duração das comissões provisórias em 120 dias (TSE, 2015). Seguiu-se a essa resolução, mesmo após o abrandamento da regra com a expedição da Resolução nº 23.471/2016 (TSE, 2016), uma reação do Congresso Nacional que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017 (BRASIL, 2017). Esta, dentre outras coisas, concedia autonomia aos partidos políticos para “estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios”.

A partir daí, na esteira de julgados anteriores do próprio TSE, a Procuradoria-Geral da República, na petição inicial da ADI nº 5875, lançou a tese segundo a qual “a autonomia partidária não pode ser construída a partir de uma arquitetura institucional que contradiz o princípio democrático, razão de ser do próprio partido”, referindo-se à necessidade de estabelecimento de órgãos de direção permanentes, eleitos e com mandatos fixos. Na mesma peça, um pouco mais adiante, a PGR afirma ainda que “o cidadão, em uma democracia partidária, tem direito fundamental não apenas a governos íntegros, mas também a partidos políticos que operem de forma transparente e participativa” (PGR, 2017, p. 7).

Seguiram-se, posteriormente, decisões do TSE como a contida no acórdão referente ao julgamento do Registro de Partido Político nº 141796, no qual se firmou a tese, contra o relator inicial do processo ministro Herman Benjamin e

63 O termo “judicial” é aqui utilizado de modo a abarcar não apenas uma agenda jurisdicional, mas também a agenda administrativa, normativa e consultiva de órgãos vinculados ao Poder Judiciário nessa seara, como notadamente é o caso do Tribunal Superior Eleitoral.

contra o texto expresso da Constituição, de que “não há como se conceber que em uma democracia os principais atores da representação popular não sejam, igualmente, democráticos”. Na mesma decisão, a justificativa para o afastamento da literalidade do disposto no § 1º, do art. 17, da Constituição Federal, foi a de que a própria Carta Constitucional, ao “assegurar a autonomia partidária, determina expressamente que sejam resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana” (BRASIL, 2018, fl. 3).<sup>64</sup>

Em outras decisões, como no julgamento do Registro de Partido Político nº 155.473, o TSE firmou que limites à democracia interna devem ser impostos nos casos em que “os prazos dos mandatos de dirigentes superassem aqueles estabelecidos pela Constituição”, sob a justificativa de que haveria “afronta aos princípios democrático e republicano”, uma vez que restaria prejudicado o “exercício do voto e a alternância de poder” (BRASIL, 2019, fl. 2).

Mais uma vez, o Congresso reagiu por meio da promulgação da Lei nº 13.831/2019, que estabeleceu no § 3º do art. 3º da Lei dos Partidos Políticos que “a duração dos órgãos provisórios dos partidos políticos será de até 8 anos”, não permitindo, na sequência sua extinção automática ou cancelamento de sua inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (BRASIL, 2019a). A inovação legislativa, contudo, mais uma vez seria afastada pelo TSE.

Após a promulgação da lei, foi decidido na Petição nº 18 para anotação de alterações estatutárias de partido político que a possibilidade de renovações reiteradas e indefinidas de comissões provisórias “conflita com o princípio democrático” e que este mesmo princípio seria “uno, aplicando-se à toda a sociedade política, como os partidos políticos”. Mais uma vez, repetiu-se que, malgrado a inovação advinda com a redação da Emenda Constitucional nº 97, a própria Constituição obrigaria as agremiações a resguardar o “regime democrático” e os “direitos fundamentais da pessoa humana” (BRASIL, 2019b, fl. 25).<sup>65</sup>

64 Não discutirei, ao longo deste texto, a possibilidade ou não de controle de constitucionalidade em processos de natureza administrativa, como é o caso dos registros de partido político. Esse ponto aqui fica concedido àqueles que respondem afirmativamente à questão, que, por outro lado, está longe de ser autoevidente.

65 Menos do que um apanhado de todas as decisões sobre o tema ou uma “história judicial” do debate recente acerca das comissões provisórias, com cronologia fidedigna, trata-se aqui tão somente de mapear alguns argumentos judiciais centrais ao tema enfrentado.

De todas essas teses jurídicas relacionadas, a despeito de diferenças pontuais, é possível extrair elementos ou mesmo uma visão sistemática comum no que diz respeito à democratização dos partidos políticos por via judicial. O fato é que todas elas apelam para a existência de um “princípio democrático”, que obrigaria os partidos políticos a reproduzirem, no âmbito de seu funcionamento interno, os preceitos do processo democrático geral, como se fossem uma espécie de “microcosmo democrático”.

Não se discorda, no bojo deste artigo, acerca da existência de uma série de boas razões para se promover, em alguma medida, a democracia interna dos partidos políticos (SCARROW, 2005, p. 3). Fazê-lo por meio do apelo a um “princípio democrático”, no entanto, é bem menos autoevidente do que possa parecer à primeira vista e não levar essa discussão adiante, contrapondo-lhe algumas razões de ordem teórica e mesmo prática, pode deixar com que questões fulcrais para o funcionamento dos partidos políticos e da própria democracia fiquem esquecidas no debate jurídico sobre o tema.

Muito já se falou acerca do uso dos princípios jurídicos como enunciados performativos que, na prática, funcionam como “álibis argumentativos” a favor da tese que se deseja defender (STRECK, 2014, p. 60). É válido registrar ainda a existência de discussões bastante razoáveis sobre a própria sustentação teórica de certos princípios jurídicos nos termos propostos por alguns de seus defensores e, portanto, da própria possibilidade ou limites de reivindicá-los no curso de uma argumentação jurídica (ALEXANDER; KRESS, 2004, p. 419 e segs.).

Menos do que reproduzir ou me engajar nessa vasta literatura, gostaria de desenvolver uma crítica mais modesta, nesse caso, ao uso do “princípio democrático”, sob a ótica daquilo que o filósofo e jurista brasileiro Roberto Mangabeira Unger chamou de “análise jurídica racionalizadora”, que, dentre outras coisas, em nome de noções abstratas, como é o caso do “princípio democrático”, acaba dificultando a percepção de nuances conceituais e complexidades existentes entre o reconhecimento de certos direitos e as estruturas institucionais que tornam suas existências efetivas (UNGER, 2004, p. 57). Se incidentalmente tocarei em questões relativas à análise conceitual da democracia ou do próprio “princípio democrático”, meu objetivo central será pôr esta análise ou menção a serviço de uma discussão sobre a complexidade institucional das questões envolvidas.

Nesse sentido, meu percurso se dará da seguinte forma: em primeiro lugar, procuro discutir, lançando mão, pragmaticamente, de noções tradicionais ao campo jurídico, como a “natureza jurídica” e o “regime jurídico” dos partidos, a possibilidade de intervenção judicial sobre eles. Em seguida, procuro discutir as dificuldades de se deduzir de um “princípio democrático” um tipo específico de “democracia interna” aos partidos políticos, considerando fatores relacionados ao próprio significado de se promover o ideal normativo democrático nesse contexto. Por fim, discuto as cautelas necessárias a uma intervenção judicial com o fito de democratizar “pelo alto” os partidos políticos.

## 2. A natureza jurídica, o regime jurídico dos partidos políticos e a democracia partidária

Ainda em 1952, o jurista alagoano Francisco Pontes de Miranda, em seu conhecido *Tratado de direito privado*, já afirmava em inclinação antifundacionista, talvez não tão disseminada nos meios jurídicos de sua época, que a qualificação de pessoas de direito público ou pessoas de direito privado é “dada pelo sistema que as personifica e não pelo que as importa” (MIRANDA, 1952, p. 293). Mais recentemente, a própria noção “tradicional” de “pessoa” no direito civil e, conseqüentemente, seus respectivos regimes jurídicos, também começou a ser questionada diante da evidência de que seria “construída e reconstruída argumentativamente” em uma série de contextos distintos (MOUREIRA, 2011, p. 263).

Na esteira de discussões como essas, a dificuldade ou mesmo inutilidade de perquirir a “natureza última” dos partidos políticos para o que aqui importa não altera, contudo, a utilidade de suas caracterizações contingentes segundo as convenções ou construções argumentativas que separam o público do privado. Isso porque, dentre outras razões, em certas leituras sobre o caráter “privado” das agremiações políticas, este implicaria a vedação a qualquer regulação externa, sob pena de distorcer ou mesmo suprimir o pluralismo e a liberdade partidária (NORRIS, 2005, p. 15).

Por outro lado, em alguns países democráticos que reconhecem os partidos como organizações privadas, são adicionados às agremiações adjetivos que autorizariam, a despeito desse caráter, algum tipo de intervenção maior por parte do

Estado. É o caso da Espanha, por exemplo, cuja legislação caracteriza os partidos como associações de “importância constitucional primária” (ESPANHA, 2002). No mesmo sentido, em Portugal, alguns autores definem os partidos como entidades privadas que constituem “bem público” (VAN BIEZEN; BÉRTOA, 2014, p. 77). Essas características “a mais” legitimariam, em seus respectivos contextos, uma intervenção estatal maior para adequar os partidos às finalidades públicas que lhes são conexas.

Por outro lado, nem seria necessário, ao que parece, adjetivar uma pessoa de direito privado para prever que ela deva obedecer a algum tipo de regramento externo que a submeta a fim específico previsto na legislação. Para além de discussões mais abstratas acerca de uma possível “eficácia horizontal dos direitos fundamentais”, é possível mencionar pessoas de direito privado (e não apenas aquelas relacionadas a alguma entidade de caráter público, mencionadas no artigo 41 do Código Civil) que possuem regramentos externos, inclusive detalhados, erigidos à condição de lei e que se prestam a adequar essas pessoas a determinadas finalidades constitutivas.

Um exemplo disso é a Lei nº 6.404/1976, que regulamenta as “sociedades anônimas”, trazendo uma série de dispositivos que determinam, por exemplo, a proteção dos acionistas minoritários em caso de fechamento do capital das sociedades (art. 4º), equilíbrio nas ações com ou sem direito a voto (art. 15) e condições de alteração do estatuto dessas sociedades (art. 51). Exemplos como esse, ainda que atinjam de forma bastante superficial a questão de que estamos tratando mais de perto, mostram que o binômio regramento/não regramento não parece ser dado, ao menos de forma categórica, pela natureza pública ou privada das pessoas jurídicas, apesar de ser razoável esperar que pessoas de direito privado possuam um maior grau de autonomia dadas as construções históricas e argumentativas associadas ao “público” e ao “privado”.

No mesmo sentido, é possível também coligar outros exemplos, como no caso do direito administrativo, em que as fronteiras do público e do privado se encontram entremeadas em uma série de situações no direito contemporâneo (DIPIETRO, 2016, p. 556). A estratégia adotada nas últimas décadas, pelo que se convencionou chamar de paradigma gerencial na administração pública, de adotar regimes de direito privado no âmbito de determinadas agências estatais, mostraria



inclusive, para alguns autores, que o que confere a natureza jurídica de fato de um instituto seria muito mais o regime jurídico do que a designação propriamente dita (ARAGÃO, 2007, p. 35).

Todos esses casos denotam, portanto, uma certa dificuldade em se deduzir da designação jurídica de uma pessoa o grau de regramento ao qual pode ser submetida. Mas, como já adiantado, é preciso considerar também a forte identificação histórica, no caso específico dos partidos políticos, da associação entre seus caracteres privados e a ideia de “não intervenção”. Isso porque, durante a ditadura civil-militar brasileira, os partidos eram definidos em lei como “pessoas públicas de direito interno”, definição essa que transformava as agremiações em entidades “quase estatais” e, como decorrência prática, sujeitos à forte tutela governamental. Não por outro motivo, nos primeiros anos da Nova República, a agenda de fortalecimento dos partidos políticos era quase sempre colocada em termos de “desregulamentação” da matéria (LAMOUNIER, 1986, p. 95).

Bolívar Lamounier, ao tratar do tema, reproduz um trecho do editorial do jornal *Folha de S.Paulo*, do dia 20 de setembro de 1984, que ilustra, de forma bastante elucidativa, o contexto dos debates à época da transição:

No Brasil, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos representa um entrave autoritário à livre organização de agremiações, impedindo sua autonomia diante do Estado. Com efeito, desde os anos 50, a tradição brasileira submete as agremiações partidárias à tutela do Estado, erigindo-as em entidades de direito público, numa legislação inibidora e restritiva, cuja essência é prescrever o controle estatal sobre sua estruturação e funcionamento. (FOLHA DE S.PAULO *apud* LAMOUNIER, 1986, p. 95)

Em sentido similar, Márcio Rabat, ao estudar as audiências públicas da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos da Constituinte de 1987-1988, reproduz dessa maneira o espírito das posições majoritárias no curso dos debates:

A discussão das normas de caráter propriamente partidário esteve tão influenciada pela experiência do regime de 1964, e pelo projeto de superá-lo, quanto a das normas de caráter eleitoral, ou até mais. Daí a ênfase na garantia da liberdade de organização partidária, presente em boa parte das exposições feitas nas audiências públicas. Essa ênfase não se dirigia apenas contra a intervenção do Estado sobre os partidos pela via legislativa, mas também por via da Justiça Eleitoral... (RABAT, 2009, p. 254)

O espírito mencionado traduziu-se na tese vitoriosa expressa no texto original da Constituição que dizia no *caput* do art. 17 ser “livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos”, prevendo ainda no § 2º do mesmo artigo que os partidos políticos adquirem “personalidade jurídica na forma da lei civil”, aludindo, portanto, também a uma “privatização” das agremiações. A Lei nº 9.096/1995 aprofundou esse entendimento ao prever logo em seu art. 1º serem os partidos políticos “pessoas jurídicas de direito privado”. Por fim, com o advento da Lei nº 10.825/2003, os partidos também foram incluídos no Código Civil, mais uma vez, como pessoas jurídicas de direito privado.

Nesse contexto, percebe-se claramente que as novas definições legais acerca da natureza jurídica dos partidos políticos buscaram, dentre outros objetivos, promover um distanciamento em relação ao caráter “paraestatal” conferido pela legislação do período autoritário. Nesse sentido, ainda que por suas funções específicas no regime democrático seja submetido a um regime jurídico próprio, o partido já não poderia ser considerado como um “braço” ou uma “facção” do Estado. Se este resgate histórico mostra uma associação entre “privatização” e “desregulamentação”, a análise do regime jurídico dos partidos, no entanto, aponta para uma relação mais complexa.

No texto original da Constituição, antes, portanto, da promulgação da Emenda Constitucional nº 97, já constava do § 1º do art. 17 que as agremiações políticas teriam “autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento”. Essa garantia parecia conferir aos partidos, à primeira vista, um amplo espaço de liberdade contra qualquer tipo de interferência estatal. A Lei nº 9.096/1995, por outro lado, prevê que os partidos devem respeitar a igualdade de direitos e deveres entre os filiados (art. 4º), que devem prever em seus estatutos normas de filiação, desligamento, direitos e deveres dos filiados, amplo direito de defesa na apuração de infrações e aplicação de penalidades e as condições e formas de escolha de candidatos, cargos e funções eletivas (art. 15). Percebe-se aqui, portanto, um avanço bem mais insidioso da lei sobre a organização interna dos partidos em relação ao comando constitucional e esse avanço, salgo engano, não sofreu maiores contestações do ponto de vista da constitucionalidade.

Tem-se assim, quando se adentra o regime jurídico dos partidos, que, positivamente, as agremiações são obrigadas a respeitar certos limites materiais e

procedimentais em suas organizações internas. A presença dos dispositivos mencionados, mesmo que não os consideremos direitos fundamentais, parece autorizar provimentos jurisdicionais que garantam sua eficácia. Ao menos nesse nível elementar ou nessa concepção “fraca”, portanto, a intervenção judicial parece autorizada pelo próprio texto da lei.

O debate recente, a exemplo dos casos citados na introdução, contudo, parece ir bem além ao invocar o próprio conteúdo de um “princípio democrático” para interferir na organização interna dos partidos políticos. Como visto, recorre-se inclusive ao próprio texto constitucional quando diz que os partidos devem resguardar “a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais” para afirmar que tais preceitos deveriam ser aplicados também à estrutura interna dos partidos políticos (SALGADO; GONÇALVES, 2017).

Em relação a este último argumento, ao menos uma leitura mais originalista da Constituição não o autorizaria, uma vez que a proposta que adicionava aos preceitos contidos no *caput* do art. 17 a obediência a procedimentos democráticos no âmbito interno foi expressamente rejeitada nos debates da Constituinte (RABAT, 2009, p. 258). A questão central, contudo, parece residir em saber se há, com base na melhor leitura<sup>66</sup> da Constituição, uma obrigação jurídica geral de os partidos políticos obedecerem ou não a um suposto “princípio democrático” em seus âmbitos internos de funcionamento.

### 3. O “princípio democrático” e a democracia interna dos partidos políticos

Uma primeira dificuldade de discorrer sobre a aplicação de um “princípio democrático” à organização interna dos partidos políticos consiste na própria indefinição em torno de seu conteúdo, que parece soar aos seus proponentes, no entanto, como autoevidente. De todo o modo, assume-se aqui, na esteira das seções anteriores, que, aplicado ao problema que nos ocupa, o conteúdo desse princípio consistiria

66 Fala-se aqui em “melhor leitura” tão somente para apontar uma distância em relação aos debates e correntes atuais na hermenêutica constitucional. Nas próximas seções, contudo, aponto para questões conceituais e institucionais que não devem ser ignoradas por qualquer teoria ou estratégia interpretativa que não deseje incorrer em simplificações sobre a relação entre os partidos políticos e a questão democrática.

em algo como “requerer dos partidos políticos regras análogas ao do processo democrático geral para o regramento de seus processos internos, uma vez que fariam parte da ‘própria democracia’”.

Quando recorremos a algumas teorias da democracia influentes na ciência política contemporânea, essa ideia parece bem menos óbvia do que à primeira vista. Anthony Downs, por exemplo, define a democracia simplesmente como um sistema no qual dois ou mais partidos competem pelo aparato governamental em eleições periódicas, decididas pela regra da maioria, com direito igual de voto entre adultos de uma comunidade, respeitando-se vencedores e o direito de oposição (DOWNS, 1957, p. 137). Mesmo no âmbito de teorias mais ambiciosas, como a de Robert Dahl, que chegam a abordar instituições básicas para o funcionamento das poliarquias, isto é, sistemas inclusivos e competitivos que promoveriam, em alguma medida, o ideal normativo democrático, nem sequer vemos inclusos “partidos democráticos” no rol de instituições básicas<sup>67</sup> a estes sistemas (DAHL, 2012, p. 350).

A literatura clássica relacionada aos partidos políticos também oscila entre aqueles que veriam uma variedade tal de modos de organização que ora afastaria e ora aproximaria os partidos do processo democrático geral (DUVERGER, 1980, p. 39 e segs.) e aqueles que chegam mesmo a formular uma lei sociológica que conduziria os partidos de forma inelutável à oligarquização (MICHELS, 1982, p. 238).

Mesmo parte da literatura organizacional posterior que se empenhou em refutar essa “lei de ferro” da oligarquia parece tê-lo feito ao preço de rebaixar a própria miragem de uma “democracia interna” aos partidos, ressaltando fatores como a necessidade de apoio público por parte dos dirigentes, o poder de veto de militantes e apoiadores e a necessidade do equilíbrio entre demandas e pressões das diversas

67 Dahl menciona funcionários eleitos, eleições livres e justas, sufrágio inclusivo, direito de concorrer a cargos eletivos, liberdade de expressão, informação alternativa e autonomia associativa como instituições distintivas de uma poliarquia (DAHL, 2012, p. 350). É claro que se pode, em alguma medida, tentar inferir, por meio de instituições como eleições livres e justas e o direito de concorrer a cargos eletivos, a necessidade de partidos mais ou menos democráticos. No entanto, os conteúdos de democracia necessários à consecução dessas instituições, bem como os passos da inferência, ainda estariam por ser demonstrados. De todo o modo, a ausência em Dahl do requisito “partidos democráticos” ou, mais ainda, “democráticos de forma análoga ao processo democrático geral” serve para ilustrar a falta de centralidade da ideia de democracia partidária em uma das teorias da democracia mais influentes no debate acadêmico atual.

instâncias partidárias como fatores que se oporiam à uma mal definida tendência à oligarquização (BRAGA, 2012, p. 90 e segs.).

Mas é possível argumentar, no sentido inverso, que muito do que se entende hoje por “democracia” no *mainstream* da ciência política na verdade conflui para uma tendência conservadora, que remontaria à própria conformação da disciplina a genealogias intelectuais próprias a um liberalismo restrito (BIANCHI, 2011). Nesse sentido, seria possível recorrer a teorias mais radicais da democracia que advogassem, mais do que um processo competitivo entre elites, um valor normativo da participação para além das esferas tradicionais (PATEMAN, 1970), por exemplo.

Ademais, mesmo no bojo da ciência política mais tradicional é possível encontrar também bons argumentos que apontam para a importância da democracia partidária para a própria promoção do ideal normativo de democracia. Nesse sentido, é possível conceber, por exemplo, os partidos como elos fundamentais da cadeia de representação que vai dos eleitores ao processo de eleição dos governantes. Como parte dessa cadeia, a democracia interna dos partidos seria um parâmetro importante para medir a participação e a influência dos cidadãos em uma democracia (BILLE, 2001, p. 364).

Seja como for, quando se sai da esfera mais conceitual e se desce ao nível de algumas evidências empíricas, é possível afirmar que, para pelo menos parte da literatura, de fato, estaria em curso tanto nas democracias tradicionais quanto em novas democracias um processo de transferência de poder sobre a seleção de líderes partidários para o conjunto dos filiados (AMARAL, 2013, p. 23). Da mesma forma, hoje sabemos que a regulamentação jurídica dos partidos, que muitas vezes envolve exigências legais de democracia interna, tem avançado em países europeus (CASAL-BÉRTOA; PICCIO; RASHKOVA, 2012, p. 1) e em outras partes do mundo (JANDA, 2005, p. 6). Nesse sentido, não seria impertinente lançar a hipótese de que circula na esfera pública de muitos países preocupações normativas com a democracia interna dos partidos. Ou, pelo menos, que dilemas ou conflitos práticos relacionados à democracia de maneira geral impulsionaram um debate ou imposição pública de regramentos internos às agremiações partidárias.

Esse debate, contudo, aponta, por um lado, assim como na esfera mais conceitual, para um desacordo razoável acerca de a democracia interna dos partidos

compor ou não um requisito democrático mínimo. De outro lado, como teremos oportunidade de discutir melhor mais adiante, as próprias variações institucionais no regramento legal das democracias internas dos partidos apontam ao menos para a necessidade de prudência em relação à possibilidade de deduzir seus conteúdos a partir de um princípio geral.

No que diz respeito à discussão mais estritamente normativa, é possível conceder que, sendo ou não um requisito mínimo da democracia, pode ser desejável que os partidos promovam em alguma medida o ideal democrático em âmbito interno. Parece haver alguns problemas, no entanto, em tratar os partidos políticos como um "microcosmo" do processo democrático geral e, portanto, promover suas democratizações a partir de um princípio. Esses problemas parecem decorrer fundamentalmente de não se diferenciar a natureza voluntária da associação a determinado partido político do fato – um tanto menos voluntário, no mais das vezes – de se pertencer a uma comunidade política mais ampla, como um município, estado ou país.

Em primeiro lugar, o caráter voluntário da associação política em partidos conduz a graus diferenciados de institucionalização da vida partidária. Um estudo conduzido por Emerson Urizzi Cervi e Felipe Borba mostrou que a ampla maioria (83,6%) dos diretórios partidários municipais no Brasil são geridos por comissões provisórias (CERVI; BORBA, 2019, p. 88). Enquanto certas teses judiciais veriam nesses dados apenas falta de democracia interna, outras informações dadas pelos autores mostram outras questões possivelmente implicadas.

Os autores mostram, por exemplo, que partidos como PT, PMDB, PSDB, PCdoB, PDT, DEM, PP e PR são mais enraizados e institucionalizados nos municípios que os demais. Segundo os dados das eleições municipais de 2016, estes formam justamente o bloco dos partidos com um maior número de votos. As exceções são o PSB e o PSD, que, apesar de figurarem entre os mais votados, possuiriam, segundo os autores, baixo enraizamento e baixa institucionalização, e o PCdoB, que, apesar de contar com alta institucionalização e enraizamento, não lograria o desempenho eleitoral dos demais. Os autores ressaltam também que todos os partidos mais enraizados e institucionalizados estariam também entre os mais antigos (CERVI; BORBA, 2019, p. 76) e, além disso, mostram que há um baixo nível de profissionalização política entre os dirigentes de diretórios municipais, sendo

o número daqueles que se identificam como políticos profissionais relativamente baixo (CERVI; BORBA, p. 88).

Muitas pesquisas adicionais seriam necessárias para que pudéssemos fazer maiores afirmações a partir desses dados, mas o fato de haver uma institucionalização desigual dos partidos no Brasil e um baixo grau de profissionalização das burocracias partidárias municipais aponta para fatores estruturais usualmente desconsiderados nos debates jurídicos acerca da democracia interna dos partidos: estes são construídos também por pessoas que possuem outras ocupações e suas organizações podem ser muito incipientes em determinadas localidades.

Além disso, o fato de a maioria dos partidos mais institucionalizados e mais enraizados nos municípios figurarem entre os mais votados e de todos pertencerem ao rol dos mais antigos em funcionamento pode apontar, a depender de pesquisas futuras, para uma precariedade ou falta de estrutura dos demais partidos em comparação àqueles, o que poderia dificultar uma vida orgânica mais consolidada. Aqui se estaria, é claro, diante de uma hipótese que, em certa medida, inverte a “lei de ferro da oligarquia”, mas que está longe de poder ser descartada *prima facie*.

De todo o modo, a questão é que seria razoável considerar que a possibilidade de conferir uma regra única de “democratização” – como a exigência de diretórios permanentes para a disputa de eleições, ao menos em nível municipal – a estruturas com níveis variados de institucionalização e enraizamento pode gerar efeitos adversos, como dificultar a participação de determinado grupo político minoritário na disputa local ou induzir a regras artificiais, que seriam formalmente cumpridas, sem, no entanto, imprimir qualquer novidade de fato na dinâmica interna dos partidos.

Em segundo lugar, o caráter voluntário da associação aos partidos também levanta dúvidas acerca do valor normativo de se estender à concepção de democracia interna aos partidos políticos valores caros ao processo democrático mais geral, como a inclusividade nos procedimentos decisórios. Isso porque é razoável que as intensidades das preferências em uma organização voluntária sejam levadas em consideração ou que, de modo mais amplo, diversos graus de engajamento dentro do partido ou aproximação ou afastamento em relação a suas diretrizes sejam levados em consideração no que diz respeito à qualificação para a participação nos processos internos e viabilização de candidaturas.

Em outras palavras, em primeiro lugar, não é autoevidente que a opinião de um participante externo ou um filiado que eventualmente participa da vida orgânica do partido tenha o mesmo peso de militantes que se dedicam com mais afinco às atividades partidárias. Nesse sentido, uma maior ou menor abertura à participação nas decisões internas não parece implicar necessariamente mais ou menos democracia. Alguns exemplos práticos nos ajudam a entender o porquê.

Um estudo publicado por Rahat, Hazan e Katz (2008) analisou a influência da "democratização" da seleção de candidatos em partidos israelenses para as eleições de 2003, sob a ótica da inclusividade, competitividade e representatividade como ideais normativos democráticos. Os resultados deste estudo mostraram, por exemplo, que a eleição por delegados se mostrou mais competitiva que a eleição por primárias, um método de eleição mais inclusivo, uma vez que um maior número de novos candidatos se sagrou vencedor pela primeira modalidade. Além disso, mostrou também que mulheres se saíram mais bem representadas nos processos em tese menos democráticos, aqueles regidos por um comitê partidário (RAHAT; HAZAN; KATZ, 2008, p. 670-672).

Um outro artigo de Hazan, escrito dessa vez em coautoria com Pennings, pode nos ajudar a interpretar esses resultados, ainda que não exclua outras interpretações. No artigo aludido, os autores levantaram a hipótese normativa de que uma "democratização excessiva" poderia levar, paradoxalmente, a uma cartelização dos partidos políticos, uma vez que a abertura do processo decisório a todos os membros e, em alguns casos, a não membros, poderia ter como efeito o fortalecimento das elites partidárias contra corpos intermediários e membros mais ativos. Isso porque as elites teriam incentivos maiores para se dirigir diretamente aos eleitores desses processos, ignorando, muitas vezes, aqueles que participam da vida orgânica das agremiações, minando, dessa maneira, suas coesões e identidades programáticas (PENNINGS; HAZAN, 2001, p. 270-271).

Em sentido similar, Katz, que também participou do estudo sobre os partidos israelenses, utiliza exemplos observados no Canadá, nos quais se constatou que muitos políticos arregimentam apoiadores somente para vencer as eleições internas do partido, momentos antes do processo, enfraquecendo, dessa vez, tanto os corpos locais dos partidos como a direção central (KATZ, 2001, p. 288-291). Na influente obra *Como as democracias morrem*, Levitsky e Ziblatt também ressaltaram como



a abertura das prévias americanas ao poder do dinheiro favoreceu as chances de vitórias de *outsiders*<sup>68</sup> em detrimento do pensamento médio do partido (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 56). E isso nos leva, inclusive, a um terceiro problema.

Ao contrário de um governo eleito, que tem o dever de representar a todos os cidadãos, ou de um processo democrático geral, que deve permitir que o maior número possível de vozes seja ouvido, é razoável esperar que os partidos representem determinados segmentos, interesses ou ideologias, o que não deixa de ter impacto no tipo de democracia interna que se possa esperar de uma agremiação política.

Nesse sentido, mesmo partidários de algum nível de democratização dos partidos políticos reconhecem uma série de críticas e perigos associados a essa ideia. Poderia se argumentar, por exemplo, que, dependendo do nível de “democratização” das decisões partidárias, pode se tornar mais difícil cumprir programas políticos diante do fracionamento de posições ou que o fortalecimento de facções internas poderia levar o partido a se afastar de posições mais matizadas de seu eleitorado externo às instâncias partidárias (SCARROW, 2005, p. 4).

Katz chama a atenção, ainda a este respeito, para eventuais problemas advindos dos chamados “fechamentos de questão” em torno de posições e políticas para a atuação dos partidos nos Parlamentos, quando muitas vezes faz-se necessário recorrer a negociações em virtude da própria complexidade das conjunturas políticas. Poderíamos adicionar a esse argumento que a multiplicação de fechamentos de questão pode inclusive fortalecer o desacordo e a polarização nos Parlamentos, levando a paralisias decisórias ou outras situações complexas do ponto de vista democrático. Nesse sentido, uma certa democracia partidária, a depender de sua configuração, poderia atuar como uma “camisa de força” disfuncional sobre os partidos e o próprio processo democrático (KATZ, 2001, p. 288-291).

Ter preocupações de coesão ideológicas e funcionais como razoáveis do ponto de vista normativo pode nos levar, por sua vez, a redimensionar de alguma maneira a abertura ou fechamento partidário à participação interna ou externa. Em uma interessante pesquisa que se debruçou sobre os processos de formação das listas para

68 A eleição de *outsiders*, de um ponto de vista normativo, não é necessariamente boa ou má. Faz-se aqui esse registro apenas para exemplificar como a abertura dos processos de seleção de candidatos pode promover idiossincrasias no que se concebe por “democracia interna” aos partidos políticos.

candidatos a deputado federal em 2010, Bruno Bolognesi constatou, por exemplo, que, dos partidos pesquisados (PT, PSDB, PMDB e DEM), o PT seria “o menos inclusivo”. Isso porque o partido faria exigências formais mais rígidas e informais mais sólidas para os indivíduos que desejassem se candidatar pela legenda (BOLOGNESI, 2013, p. 55), o que o faria, nesse quesito, levado a sério um ideal democrático “generalista” como o aqui criticado, menos democrático que os demais.

Quando pensamos no PT, ainda que em tese, como um partido identificado com determinados segmentos (como o movimento sindical, por exemplo) ou com determinadas posições políticas e econômicas (como maior intervenção do Estado na economia), não parece que seja antidemocrático ser menos aberto à participação de indivíduos que não se coadunam com seu perfil declarado. Torna-se uma questão totalmente diferente de negar participação no processo eleitoral em geral a um cidadão por ser liberal, desenvolvimentista, conservador ou socialista. Exemplos como esse nos ajudam a visualizar a distância normativa entre um princípio democrático geral e a difícil equação de se promover, afinal, uma “democracia partidária”.

A referência aos três problemas decorrentes do caráter voluntário da associação aos partidos políticos deve nos auxiliar, portanto, a repensar uma possível aplicação automática do “princípio democrático” aos partidos políticos, uma vez que as situações aqui levantadas, ainda que não sejam necessárias, apontam para a possibilidade de diferenças no próprio significado de se promover o ideal normativo democrático dentro dos partidos ou dentro da pólis, situações que podem demandar soluções institucionais distintas. É preciso reconhecer, no entanto, que a defesa da existência desses problemas bem como seus pontos de ancoragem empíricos estão longe de serem consensuais ou imunes a réplicas.

Em primeiro lugar, se é verdade que partidos contam com graus bastantes distintos de institucionalização, é verdade também que a precariedade institucional não pode explicar *per se* a quantidade de órgãos provisórios existentes no país e que essa precariedade é bem mais difícil de se justificar no caso dos diretórios nacionais e, talvez mesmo, estaduais, quando se considera que os partidos recebem recursos públicos suficientes para a viabilização de uma estrutura mínima. Além disso, a existência de “marcadores oligárquicos” presentes nos estatutos dos mais diversos partidos brasileiros, como regras ambíguas e possibilidade de

alterações *ad hoc*, dificilmente poderia ser justificável de um ponto de vista normativo (GUIMARÃES; SATHLER; BRAGA, 2019, p. 33).

Ademais, não se podem tomar os exemplos aqui listados anteriormente, baseados em realidades e momentos bastante específicos de Israel, do Canadá ou dos Estados Unidos, como consequências necessárias do aumento da base de participantes na tomada de certas decisões internas dos partidos. Hoje, as evidências disponíveis não permitem afirmar claramente que a participação direta dos filiados, por exemplo, levaria inevitavelmente ao fortalecimento do poder de elites partidárias (AMARAL, 2013, p. 23). Mesmo Pennings e Hazan relatam exemplos que mostram que, do ponto de vista histórico, muitos partidos lançaram mão de mecanismos de democratização interna diante de derrotas eleitorais e da necessidade de renovação (PENNINGS; HAZAN, 2001, p. 268-269).

Por fim, alguns autores utilizam as próprias ameaças à coesão interna dos partidos geradas pela democratização como argumento para seu caráter compulsório. Afinal, se processos democráticos geram disfuncionalidades, dispêndios de tempo e de energia, seria injusto que partidos “autoritários” fossem beneficiados ou que houvesse incentivos institucionais à não democratização dos partidos (MORLOK, 2015, p. 198).

Vê-se, contudo, diante da simples possibilidade da emergência dos problemas anteriormente colocados – não como falácias de evidência incompleta, mas como meras possibilidades –, a complexidade de se aplicar algo como o “princípio democrático” diretamente e sem mediações institucionais aos partidos políticos, complexidade essa relacionada principalmente, como já explorado, às próprias diferenças estruturais entre associações voluntárias como os partidos e a pólis de uma comunidade mais ampla.

Não por outro motivo, talvez, a “democratização pactuada” dos partidos políticos, em alguns dos países que a regulamentaram legalmente, seja tão variada no que diz respeito a desenhos institucionais, tipos de matéria regulada (BÉRTOA; PICCIO; RASHKOVA, 2012, p. 12) e arranjos de equilíbrio entre democracia interna e autonomia.

Para ficar em poucos exemplos a esta última consideração, a Alemanha, primeiro país europeu a adotar uma legislação partidária “democratizante” no pós-guerra, apesar de prever, dentre outras coisas, eleições diretas e secretas para o

comitê executivo do partido, permite que um terço dos componentes desses órgãos não seja eleito (ALEMANHA, 1967, Seção 12, 3). Em sentido similar, a Lei Orgânica nº 2/2003, “Lei dos Partidos Políticos” portuguesa, a mais extensa em número de matérias reguladas entre as legislações partidárias europeias (BÉRTOA; PICCIO; RASHKOVA, 2012, p. 11), abre em seu art. 26 a opção para que as eleições partidárias sejam diretas ou indiretas e, no art. 29, apesar de permitir a fixação à renovação sucessiva dos mandatos, não veda essa possibilidade (PORTUGAL, 2003).

Considerar que todos os exemplos mencionados poderiam ser declarados inconstitucionais com base no “princípio democrático”, adjudicado nas teses apresentadas no início deste trabalho, enquanto não o são em seus países de origem, pode não consistir em um argumento propriamente dito contra o referido princípio, mas consiste em mais um exercício importante de estranhamento diante de uma ideia que quer emergir na esfera pública como tese autoevidente.

#### **4. À guisa de conclusão: crítica do fetichismo do conceito e cautelas necessárias**

Menos que assumir uma posição categórica acerca da “democratização” dos partidos políticos por via judicial ou legislativa, este artigo visa contribuir com os termos do debate e, por isso mesmo, menos que uma conclusão, gostaria de propor algumas questões para discussão, mobilizando os argumentos e evidências apresentados nas seções anteriores.

Em primeiro lugar, como visto na seção na qual foi discutida a natureza jurídica e o regime jurídico dos partidos políticos, a Lei dos Partidos Políticos previu um certo regramento interno a ser observado, como a igualdade de direitos e deveres entre os filiados e o direito de ampla defesa nos processos disciplinares internos. Pela letra da lei, dessa maneira, alguma intervenção judicial, uma intervenção “fraca”, parece estar positivamente autorizada. Esse parece ser o caso de a Justiça, uma vez demandada, por exemplo, exigir conformidade com os direitos e deveres presentes no próprio estatuto partidário ou anular procedimentos internos que não observaram o disposto em lei.

Por outro lado, poderia se argumentar que seria possível deduzir, por exemplo, com base na previsão expressa de igualdade de direitos e deveres, algum tipo de

esquema decisório interno, como eleições diretas para os cargos de direção e deliberação. Pelos motivos expostos na terceira seção, no entanto, não parece que haja uma única maneira de se promover a igualdade no âmbito dos partidos políticos. E isso nos leva a uma segunda questão.

Haveria algum direito fundamental, ancorado na Constituição, a um partido democrático ou algum princípio que justificasse a imposição da democracia interna dos partidos políticos? Pelas informações que pude colher e compartilhar neste estudo parece haver um desacordo razoável acerca dessa questão. Não parece ser possível afirmar que um partido democrático componha, ao menos, um conceito mínimo de democracia e, portanto, de “princípio democrático”. Advogar essa posição implicaria formular uma tese abrangente acerca da própria democracia, um ônus que as teses jurídicas apresentadas na introdução, até agora, não se dispuseram a cumprir.

Uma questão pouco explorada até aqui parece dar razão, por outro lado, a algum vínculo entre a garantia de certos direitos fundamentais e a promoção de algum nível de democracia interna dos partidos políticos. Isso porque a existência de direitos políticos individuais, entre eles, o de participar da vida política da comunidade, parece estar assentada para além da dúvida razoável. E, nesse sentido, os partidos políticos são os únicos veículos pelos quais o direito de ser votado pode ser exercido no Brasil hoje e isso parece garantir ao menos direitos relacionados à disputa de um mandato eletivo.

Nesse sentido, se considerarmos a dificuldade crescente em se fundar um novo partido, aliado ao recebimento de recursos públicos pelos partidos no Brasil, recursos esses que devem, por definição, ter critérios públicos de aplicação e responsividade, ficam evidentes os limites de uma analogia bastante utilizada por defensores de uma autonomia ampla e irrestrita entre uma empresa e um partido, sendo muito mais difícil e arriscado trocar este último por outro que ofereça um “serviço melhor”.

Não parece, como já salientado, no entanto, que provimentos jurisdicionais baseados em critérios definidos em lei ou relacionados ao direito fundamental de disputar um mandato eletivo autorizem, de todo, uma transformação “pelo alto” ou legitimem exigências judiciais a um determinado tipo de organização interna aos partidos. Além da dificuldade de deduzir de um “princípio democrático” uma

única estrutura possível, procurei discutir aqui também algumas diferenças “estruturais” entre o partido político e a organização política da pólis, diferença essa que demandaria regramentos institucionais diversos para a promoção de um mesmo ideal normativo.

Como visto, argumentei que o caráter de associação voluntária dos partidos acarreta algumas dificuldades para que se lhes imprima um único formato de organização interna. Partidos, especialmente no nível local, têm graus variados de institucionalização e profissionalização de suas gestões. Condicionar, por exemplo, a participação nas disputas locais à existência de um órgão permanente pode, na pior das hipóteses, excluir da disputa um segmento político minoritário ou menos organizado, aí sim violando, de forma categórica, um princípio democrático.

Da mesma forma, a inclusividade, decorrência direta da igualdade política nas pólis democráticas, pode não ter, pelas razões já expostas, uma relação linear com outros bens que, no caso dos partidos, pode se compreender como promotores da democracia. Dessa maneira, exigir, por exemplo, ainda que o autorize o princípio advogado, eleições diretas para os cargos de direção ou deliberação pode trazer efeitos indesejados, como o aumento da influência do poder econômico, favorecimento de determinadas lideranças em detrimento de outras ou problemas de coesão ideológica.<sup>69</sup>

Por fim, manter algum nível de concentração do poder nos líderes partidários pode ser fundamental para garantir bens também possivelmente caros à democracia, como compromissos entre opositos e a governabilidade nos Parlamentos. Além disso, haver um certo número de decisões não submetidas às bases pode ser também fundamental para a manutenção da coesão partidária e do próprio funcionamento prático de suas instâncias.

69 Além disso, esse tipo de intervenção pode “congelar” no tempo, inclusive, experimentos que poderiam apontar para outras possibilidades democráticas. Ao se exigirem eleições diretas, por exemplo, na esteira do macrocosmo democrático, se estaria fechando ou dificultando a possibilidade de que se lançasse mão de propostas que agora assumem alguma popularidade entre certos círculos acadêmicos, como é o caso da eleição por sorteio. É forçoso reconhecer, no entanto, que as preocupações em relação ao Brasil, como se mencionará brevemente a seguir, estão fortemente centradas em aspectos oligárquicos dos partidos políticos e, nesse sentido, falar em experimentos “ainda mais democráticos” do que aquilo que se poderia exigir, caso levássemos a sério a ideia de um “princípio democrático”, pode parecer no mínimo deslocado da realidade ou mesmo do debate atual. Conceitualmente, no entanto, parece importante ressaltar essa possibilidade.

É possível argumentar, com justeza, como já aludido aliás, que nem as bases empíricas que dão sustentação aos “perigos” anunciados são incontestáveis e nem a extensão das intervenções aventadas foi proposta de fato por alguma tese judicial.

Concordando com essas assertivas, considero que é justamente por uma incerteza do que significa, afinal, democracia interna aos partidos e pela falta de limites traçados quando se recorre a um “princípio democrático” que devemos ter cautela na intervenção judicial sobre os partidos. A falta dela pode transformar o Judiciário em um Leito de Procusto capaz de produzir novos problemas, como os sugeridos, a pretexto de resolver velhos e novos dilemas democráticos brasileiros.

Ainda em 1996, o filósofo e jurista brasileiro Roberto Mangabeira Unger, ao criticar o que seria o “raciocínio jurídico hegemônico” no Brasil e no mundo, afirmou com justeza que ele consistiria em um discurso finalístico, cuja atribuição de fins conforma o desenvolvimento interpretativo do direito. Esses “fins” representariam uma suposta aproximação imperfeita de esquemas inteligíveis e justificáveis, sendo dever do juiz, então, ao reconhecer esse ideal, aperfeiçoar o direito e o seu entendimento convencionalmente aceito (UNGER, 2004, p. 54).

Esse tipo de raciocínio, que Unger alcunhou de “análise jurídica racionalizadora”, como já mencionado no início do artigo, além de presumir a existência de certos princípios ideais cuja mesma “existência” quase nunca é justificada, acaba por prejudicar uma discussão mais franca e aberta sobre nossas escolhas institucionais ou a relação entre os direitos e as instituições que tornam suas materializações de fato possíveis. Isso porque, segundo Unger, a análise jurídica racionalizadora resigna-se a um fetichismo institucional, que descreve práticas e instituições estabelecidas como uma aproximação de um suposto esquema convergente e justificável de organização da sociedade (UNGER, 2004, p. 57).

O exemplo das dificuldades de se aplicar um “princípio democrático” à organização interna dos partidos políticos, desenvolvida neste artigo, parece apontar para um outro tipo de fetichismo, o “fetichismo do conceito”, que, diferentemente do institucional, não estaria já contido na realidade, ao modo do reformismo judicial tradicional, mas representaria um tipo mais voluntarista de intervenção, que sem explicar ou justificar o conteúdo de um conceito, presume-o mandatório por representar uma aspiração finalística que se tem por legítima, a despeito das consequências possíveis dessa aplicação.

Se o poeta dizia “mundo mundo vasto mundo, se me chamasse Raimundo seria uma rima e não uma solução”, nosso fetichismo do conceito parece querer transformar a rima em solução. Quando variáveis institucionais complexas estão entre o suposto conceito, nunca destrinchado em seus componentes, e a realidade, no entanto, parece haver razões suficientes para cautela.

Esse tipo de alerta, é válido reconhecer, parece menos apelativo em um país que lida com problemas como enfeixamento de amplos poderes, muitas vezes ple-nos, de pequenas comissões executivas dentro dos partidos, órgãos com competên-cias ambíguas e conselhos políticos que atribuem amplos poderes aos chamados “caciques políticos” (GUIMARÃES; RODRIGUES; BRAGA, 2019). Assim, se há um criticável modelo de raciocínio judicial que hoje, entre nós, favorece certo volun-tarismo na tentativa de resolver problemas sociais (TORRANO, 2019), não se pode negar que, ao menos em parte, esse voluntarismo seja favorecido por graves e reais problemas de déficit democrático e moralidade pública (LYNCH, 2017). Reconhecê-lo, no entanto, não pode equivaler a defender determinada solução só por estar disponível e nem descuidar das idiossincrasias próprias ao demiurgo do momento.<sup>70</sup>

## Referências

ALEMANHA. **Political Parties Act**. República Federal da Alemanha, 1967. Disponível em: <<https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=235>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

ALEXANDER, Larry; KRESS, Kenneth. Contra os princípios jurídicos. In: MARMOR, Andrei (ed.). **Direito e interpretação: ensaios de filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

AMARAL, O. E. DO. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, v.7, n.2, 2013.

70 A crítica a uma democratização “pelo alto” poderia, em alguma medida, ser estendida para uma pac-tuação legislativa a nível nacional que não considerasse, por exemplo, realidades locais, partidos e grupos minoritários. A medida dessa extensão e outras possíveis implicações, no entanto, demanda-riam um outro artigo.



AMARAL, Tábata. A importância dos partidos para a renovação política.

**Nexo Jornal**, 2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/columnistas/tribuna/2019/A-import%C3%A2ncia-dos-partidos-para-a-renova%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Fundações Públicas de Direito Privado**.

Palestra Proferida no Seminário “Aspectos Jurídicos da Fundação Estatal, 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/41545/40859>>. Acesso em: 18 set. 2017.

AUDRICH, John. **Why Parties? A Second Look**. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

BÉRTOA, Fernando Casal; PICCIO, Daniela; RASHKOVA, Ekaterina. Party Law in Comparative Perspective. **Party Law in Modern Europe**. Working Paper 16, 2012. Disponível em: <<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1612.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

BIANCHI, Á. Political Science contra a democracia: a formação de uma tradição. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 76-105, 2011.

BILLE, L. Democratizing a democratic procedure: Myth or reality? Candidate selection in Western European parties, 1960-1990. **Party politics**, v. 7, n. 3, p. 363-380, 2001.

BOLOGNESI, Bruno. A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas. **Revista de Sociologia Política**. v. 21, n. 46, p. 45-48, 2013.

BRAGA, M. DO S. S. Democracia e organização nos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 44, p. 83-95, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. República Federativa do Brasil, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Registro de Partido Político nº 141796. Requerente: Partido Social Democrático (PSD). Redator para o acórdão: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Brasília, 20 de fevereiro de 2018. **DJE - Diário de Justiça Eletrônico**, 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Registro de Partido Político Nº 155473. Requerente: Partido da Mulher Brasileira (PMB). Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 04 de abril de 2019. **DJE - Diário de Justiça Eletrônico**, 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.831**, de 17 de maio de 2019. República Federativa do Brasil, 2019a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13831.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 18. Requerente: Partido Social Liberal (PSL). Relator: Ministro Sérgio Silveira Banhos. Brasília, 23 de outubro de 2019. **DJE - Diário de Justiça eletrônico**, 2019b.

CERVI, E. U.; BORBA, F. Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, p. 65-92, 2019.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Forense, 2016.

DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. **Journal of political economy**, v. 65, n. 2, p. 135-150, 1957.

DURVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Editora Zahar/Brasília: Editora da UnB, 1980.

ESPAÑA. **Ley Organica 6/2002**. Reino da Espanha, 2002. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-12756-consolidado.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

GUIMARÃES, A. R. S.; RODRIGUES, M. R.; BRAGA, R. DE J. A oligarquia desvendada: Organização e estrutura dos Partidos Políticos Brasileiros. **Dados**, v. 62, n. 2, 2019.

INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**: A frustração popular e os riscos para a democracia. Rio de Janeiro: LeYA, 2017.

ISSA, Marcelo; ORÍÁ, Felipe. Reforma partidária: um desafio para aprimorar a democracia. **Nexo Jornal**, 2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/Reforma-partid%C3%A1ria-um-desafio-para-aprimorar-a-democracia>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

JANDA, Kenneth. **Adopting party Law**. Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2005.

KATZ, Richard. The problem of candidate selection and models of party democracy. **Party Politics**, v. 7, n. 3, p. 277-296, 2001.

LAMOUNIER, Bolivar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática**: o caso brasileiro. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Ascensão, fastígio e declínio da “Revolução Judiciária”. **Insight Inteligência**, v. XX, n. 79, 2017.

MAIR, Peter. Political parties, popular legitimacy and public privilege. **West European Politics**, v. 18, n. 3, p. 40-57, 2014.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora da UnB, 1982.

MORLOK, Martin. Dos cuestiones clave em la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna. **Teoría y Realidad Constitucional**, n. 35, p. 183-201, 2015.

MOUREIRA, Diogo Luna. **Pessoas e autonomia privada**: dimensões reflexivas da racionalidade e dimensões operacionais da pessoa a partir da teoria do direito privado. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

NICOLAU, Jairo. Burocráticos, partidos vivem à sombra do Estado e dificultam renovação. **Folha de S.Paulo**, 2019. Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/11/burocraticos-partidos-vivem-a-sombra-do-estado-e-dificultam-renovacao.shtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=comptw](https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/11/burocraticos-partidos-vivem-a-sombra-do-estado-e-dificultam-renovacao.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=comptw)>. Acesso em: 19 dez. 2019.

NORRIS, Pippa. **Building political parties: reforming legal regulations and internal rules**. Report for International IDEA, 2005.

PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PENNINGS, Paul; HAZAN, Reuven. Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences. **Party Politics**, v. 7, n. 3, p. 267-275, 2001.

PGR. **Petição Inicial na ADI 5875**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5336273>>. Acesso em: 13 mar. 2010.

PONTES DE MIRANDA, Francisco. **Tratado de Direito Privado – Parte Geral – Tomo I: Introdução. Pessoas Físicas e jurídicas**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1954.

PORTUGAL. **Lei Orgânica Nº 2/2003**. República Portuguesa, 2003. Disponível em: <[https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/LeiPartidosPoliticos\\_Anotado.pdf](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LeiPartidosPoliticos_Anotado.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2020.

RABAT, Márcio. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. In: BACKES, Ana Luiza; BITHIAH, Débora de Azevedo; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

RAHAT, G.; HAZAN, R. Y.; KATZ, R. S. Democracy and political parties: On the uneasy relationships between participation, competition and representation. **Party politics**, v. 14, n. 6, p. 663-683, 2008.

SALGADO, Eneida; GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. A reforma da vez: PEC 77 e a democracia intrapartidária. **Jota**, 29/8/2017. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/a-reforma-da-vez-pec-77-e-a-democracia-intrapartidaria-29082017>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

SCARROW, Susan. **Implementing intra-party democracy**. Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso**: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas. São Paulo: Saraiva, 2014.

STREECK, Wolfgang; SCHÄFER, Armin (org.). **Politics in the Age of Austerity**. Cambridge: Polity Press, 2013.

TORRANO, Bruno. **Democracia e respeito a lei**: entre positivismo jurídico, pós-positivismo e pragmatismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TSE. **Resolução nº 23.465, de 17 de dezembro de 2015**. Tribunal Superior Eleitoral, 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234652015.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

TSE. **Resolução nº 23.471, de 3 de março de 2016**. Tribunal Superior Eleitoral, 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2016/RES234712016.html>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O Direito e o Futuro da Democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

VAN BIEZEN, Ingrid; BÉRTOA, Fernando. Party Regulation in Post-Authoritarian Contexts: Southern Europe in Comparative Perspective. **South European Society and Politics**, v. 19, n. 1, p. 71-87, 2014.

VAN BIEZEN, Ingrid; MAIR, Peter; POGUNTKE, Thomas. Going, going...gone? The decline of party membership in contemporary Europe. **European Journal of Political Research**, n. 51, p. 24, 2012.