

OS PARTIDOS POLÍTICOS E A DEMOCRACIA: UMA APROXIMAÇÃO AO CONCEITO DE DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA

POLITICAL PARTIES AND DEMOCRACY: AN APPROACH TO THE CONCEPT OF INTRAPARTY DEMOCRACY

Matheus José Vequi

Doutorando e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Mestre em Estudos Políticos pela Universidad de Caldas (Ucaldas). Professor no Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Leonardo da Vinci (Uniassevi), Campus Itajaí, Santa Catarina, Brasil. *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/6818914510971558>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2552-1497>. Endereço eletrônico: matheusvequi@hotmail.com.

Clovis Demarchi

Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Professor na Graduação em Direito e no curso de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica da Univali, Campus Itajaí, Santa Catarina, Brasil. Líder do grupo de pesquisa em Direito Educacional e Normas Técnicas e membro do grupo de pesquisa em Direito, Constituição e Jurisdição. *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/9819761828844957>. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0003-0853-0818>. Endereço eletrônico: demarchi@univali.br.

Juan Felipe Orozco Ospina

Doctor en Derecho por la Universidad de Palermo. Magíster en derecho por la Universidad de Manizales. Coordinador de la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad de Caldas (Ucaldas), Manizales, Caldas, Colômbia. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-9182-2020>. Endereço eletrônico: juan.orozco@ucaldas.edu.co.

Resumo: O presente estudo tem como escopo apresentar diferentes concepções de democracia intrapartidária, de modo a aproximar-se do conceito operacional da categoria. Em relação à metodologia empregada, registra-se que, na fase de investigação, foi utilizado o método indutivo; na fase de tratamento de dados, o método cartesiano; e o relatório dos resultados é composto pela base lógico-indutiva. Nas diversas fases da pesquisa, foram acionadas as técnicas do referente, da categoria, do

conceito operacional e da pesquisa bibliográfica. Ante o exposto, concluiu-se que a literatura converge em conceber a democracia intrapartidária essencialmente como um procedimento. A democracia intrapartidária se constrói com a participação dos filiados nas decisões internas relevantes à agremiação. Em partidos políticos democratizados, os filiados possuem poder para influenciar o programa e as posições públicas, bem como eleger, a partir de mecanismos competitivos, os candidatos aos cargos do Estado e as lideranças partidárias.

Palavras-chave: Democracia intrapartidária. Partido político. Participação. Democracia nos partidos.

Abstract: This study aims to present different conceptions of intra-party democracy, in order to approach the operational concept of the category. In relation to the methodology used, it is registered that, in the investigation phase, the inductive method was used, in the data processing phase the Cartesian method, and the report of the results is composed on the inductive logical basis. In the different phases of the research, the referent, category, operational concept and bibliographic research techniques were used. Given the above, it was concluded that the literature converges in conceiving intra-party democracy essentially as a procedure. Intra-party democracy is built with the participation of members in internal decisions relevant to the association. In democratized political parties, members have the power to influence the program and public positions, as well as to elect, through competitive mechanisms, candidates for state positions and party leaders.

Keywords: Intra-Party Democracy. Political party. Participation. Democracy in parties.

Sumário: Introdução – **1** Um conceito de democracia – **2** A democracia e os partidos políticos – **3** Democracia intrapartidária: em busca de um conceito – Considerações finais – Referências

Summary: Introduction – **1** A Concept of Democracy – **2** Democracy and Political Parties – **3** Intraparty Democracy: In Search of a Concept – Conclusion – References

Introdução

A democracia intrapartidária é uma temática que ainda não recebeu a devida atenção dos especialistas brasileiros, sendo poucos os estudos que se dedicaram a analisar as relações de poder no interior das agremiações, ou mesmo avançaram sobre as dimensões a serem investigadas. Neste sentido, o presente artigo tem como escopo apresentar diferentes concepções de democracia intrapartidária, de modo a aproximar-se do conceito operacional da categoria, tratando, da mesma forma, das principais dimensões para sua análise.

Visando à construção deste objetivo, no primeiro momento, abordam-se os diferentes conceitos atribuídos à democracia, valendo-se de autores como Norberto Bobbio, Giovanni Sartori, Robert Dahl e Joseph Schumpeter. No tópico seguinte, trata-se dos partidos políticos, suas funções na sociedade e na democracia moderna, além de uma breve revisão das tipologias partidárias clássicas, trazendo à colação autores como Angelo Panebianco, Maurice Duverger, Richard Katz e Peter Mair. Por fim, na última parte, são apresentadas diferentes concepções em relação à democracia intrapartidária e suas dimensões, valendo-se de autores como Flavia Freidenberg, Susan Scarrow e Maria del Pilar Hernández.

Em relação à metodologia empregada, registra-se que, na fase de investigação,¹ foi utilizado o método indutivo;² na fase de tratamento de dados, o método cartesiano;³ e o relatório dos resultados expresso no presente artigo é composto por base lógico-indutiva. Nas diversas fases da pesquisa, foram acionadas as técnicas do referente,⁴ da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica.⁵

1 Um conceito de democracia

Se podemos dizer, tal como afirma Bobbio,⁶ que a democracia, a partir de sua fórmula política, é o desenvolvimento lógico do Estado liberal, é necessário apontar, como faz Macpherson,⁷ que as atuais democracias liberais possuem como base o individualismo, anterior ao Estado de direito e sua paulatina atribuição de direitos políticos aos indivíduos. O individualismo é o fundamento da democracia.⁸ Expressa a ideia de que o ser humano tem um valor intrínseco e que o Estado nada mais é que o produto da vontade dos cidadãos, vistos não como corpo único, mas sim como indivíduos singulares. Ao afirmar que o indivíduo vem antes do Estado, a doutrina individualista alterou a lógica existente.

Uma das regras de ouro do sistema democrático, “one man, one vote”, evidencia que o detentor da soberania na democracia moderna não é o povo, mas sim o cidadão. Por isso, “quando nos referimos a uma democracia, seria mais correto falar de soberania dos cidadãos, e não de soberania popular”.⁹ É consequência lógica do eventual abandono da concepção individualista a perda do sentido da democracia como regime no qual cada indivíduo detém parte da soberania. Com a ascensão

¹ “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]” (PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113).

² “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]” (PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 114).

³ Sobre as quatro regras do método cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. *A monografia jurídica*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

⁴ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa” (PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 69).

⁵ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais” (PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 217).

⁶ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 42.

⁷ MACPHERSON, Crawford B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 29.

⁸ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 30-31.

⁹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 47.

do Estado de direito, Bobbio¹⁰ afirma que ocorre o transcurso do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista do cidadão, dado que, com o reconhecimento de que os indivíduos possuem direitos públicos (além dos privados), se enrobustece a noção de que o poder ascende da base para o topo, ou seja, a partir dos cidadãos. O autor salienta ainda que o Estado liberal é o pressuposto histórico e jurídico do Estado democrático, haja vista que são interdependentes “[...] na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático”, bem como “[...] na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais”.¹¹

A liberdade e a igualdade, mais do que condições necessárias para o correto funcionamento de um regime democrático, são vistas por Kelsen¹² como direitos implícitos à natureza humana, fazendo com que a democracia, por consequência do ideal de autogoverno e autodeterminação, seja tida como uma decorrência lógica. Assim, se é verdade que o ser humano rejeita todas as formas de coerção, exigindo sempre a máxima liberdade em razão da igualdade entre os indivíduos, mas, ao mesmo tempo, admitindo que para a preservação destes direitos é necessária a tutela estatal, então a “negação absoluta de qualquer vínculo social em geral, e, portanto, do Estado em particular, leva ao reconhecimento de uma forma especial desse vínculo, a democracia”.¹³ Deste modo, se deve haver uma sociedade, um Estado e um regramento, estas instituições deverão ser comandadas pelos próprios indivíduos. Em razão disto, ocorre a passagem da liberdade natural para a liberdade política ou social, em que o cidadão está submetido não à vontade alheia, mas à própria autoridade. É necessário destacar que a concepção apresentada por Kelsen¹⁴ é reconhecida pelo próprio autor como idealista.

Conforme Sartori,¹⁵ a democracia nas sociedades complexas não significa que o povo exerce o poder por ele mesmo, mas sim através da escolha de representantes. Neste sentido, entre as variações de democracia liberal apresentados por Macpherson,¹⁶ o modelo da “democracia de equilíbrio elitista pluralista”¹⁷ destaca-se

¹⁰ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 31.

¹¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017. p. 38.

¹² KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 27-28.

¹³ KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 28.

¹⁴ KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 27.

¹⁵ SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965. p. 37.

¹⁶ MACPHERSON, Crawford B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 81-82.

¹⁷ Segundo Macpherson: “É pluralista porque parte da pressuposição de que a sociedade a que se deve ajustar um sistema político democrático é uma sociedade plural, isto é, uma sociedade consistindo em indivíduos, cada um dos quais é impelido a muitas direções por seus muitos interesses, ora associado com um grupo de companheiros, ora com outros. É elitista naquilo que atribui a principal função no processo

pelo realismo político. Formulada por Joseph Schumpeter e desenvolvida mais tarde por Robert Dahl, a teoria consolidou-se a partir da metade do século XX, tendo como aspectos centrais a noção de que a democracia não é um fim moral, mas um instrumento para autorizar governos a partir da disputa entre grupos políticos (elites).

Na obra *Capitalismo, socialismo e democracia*, Schumpeter¹⁸ faz duras críticas ao pensamento clássico e apresenta uma nova concepção na qual a democracia se caracteriza pela competição entre elites. O autor preocupou-se em descrever a democracia tal como ela se manifesta, distanciando-se dos ideais clássicos de “governo do povo”, “vontade geral” e “bem comum”. Por isso, Schumpeter enxerga a democracia não como um fim em si mesmo, ou como sinônimo de um bom governo, mas como um “método político” que se expressa a partir de determinado arranjo institucional com o objetivo de “chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo”.¹⁹

Esta concepção procedimental reconhece o papel da liderança na democracia e marca uma importante inversão ante a teoria clássica: a escolha de representantes (formação de um governo) passa a ser uma meta primária, enquanto o poder de decisão do eleitorado sobre assuntos políticos torna-se uma meta secundária. Para Schumpeter,²⁰ a democracia então se caracteriza como uma disputa entre grupos organizados que competem pelo voto dos eleitores, para que com sua anuência conservem ou ascendam ao poder. Assim, “democracia significa tão somente que o povo tem a oportunidade de aceitar ou rejeitar os homens que hão de governá-lo” a partir da “[...] da competição livre entre os aspirantes à liderança política”.²¹ Deste modo, a democracia não significa o governo do povo, mas sim o governo dos políticos.²²

Ao se referir à livre competição entre grupos, Schumpeter²³ inaugura a concepção de mercado político, desenvolvida mais tarde por inúmeros cientistas políticos,

político a grupos auto escolhidos de dirigentes. É um modelo de equilíbrio no que apresenta o processo democrático como um sistema que mantém certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos” (grifos nossos) (MACPHERSON, Crawford B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 81).

¹⁸ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2017. p. 328.

¹⁹ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2017. p. 366.

²⁰ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2017. p. 365-366.

²¹ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2017. p. 386.

²² Como assinala Bobbio, a democracia moderna nasce como um meio de legitimação do poder e de controle sobre as decisões de determinado governo (BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017. p. 49-50).

²³ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2017. p. 386.

como Anthony Downs.²⁴ Neste enfoque, a disputa política equivale ao livre mercado, assumindo o eleitor o papel de consumidor e o político, o de fornecedor. O eleitor (consumidor) exerce o poder de optar periodicamente por eleger determinado grupo político (fornecedor) para levar a cabo suas proposições. Assim, de maneira análoga ao que acontece no livre mercado, a soberania pertence ao eleitor, que está protegido do despotismo e exerce controle sobre os rumos do governo a partir da escolha por determinada agenda política.²⁵

No entanto, assumir como principal característica da democracia a competição entre elites organizadas denota uma consideração restritiva sobre as dimensões do conceito. Neste sentido, a partir da influência²⁶ de Schumpeter, Dahl,²⁷ expoente da teoria pluralista, faz importantes contribuições para a evolução de um conceito de democracia mais adequado e adaptado à realidade política.²⁸ O autor considera que o *direito de participar livremente das eleições e cargos públicos* não garante sozinho a existência de uma poliarquia,²⁹ mas tão somente a popularização ou a maior participação dos cidadãos no processo político, no geral, pela queda das barreiras censitárias, raciais e de gênero, até a inclusão de todos os adultos.

Junto a esta característica, é necessária também a liberalização, que se manifesta na possibilidade de *contestação pública* ao governo, com a construção de sistemas e canais que facilitem a *oposição pública*. De maneira geral, estas duas características estão presentes em governos responsivos aos seus cidadãos, considerados politicamente iguais e dotados de idênticas e irrestritas possibilidades de formular e expressar “suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva”, e “ter suas preferências igualmente consideradas

²⁴ DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

²⁵ MACPHERSON, Crawford B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 84-85.

²⁶ Como explica Sartori: “Embora Dahl defenda a teoria competitiva, sua ênfase é muito diferente da de Schumpeter. Dahl começa onde Schumpeter para. Isto é, Dahl procura uma difusão e um reforço pluralista, na sociedade como um todo, da competição entre elites. Se o Problema de Schumpeter é entender o funcionamento da democracia, o problema de Dahl é, além desse, promover a democracia” (SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994. p. 211).

²⁷ DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2015. p. 28-30.

²⁸ Mesmo estando mais preocupado em compreender a realidade política, Dahl apresenta um núcleo de exigências para definição de uma democracia ideal em uma associação humana: este núcleo é composto por cinco critérios que possuem como elemento basilar a igualdade formal (a garantia de que todos os cidadãos serão tratados sem diferenciação e considerados politicamente iguais para tomar decisões políticas), são eles: a (1) *participação efetiva*; a (2) *igualdade de voto*; o (3) *entendimento esclarecido*; o (4) *controle do programa de planejamento*; e a (5) *inclusão dos adultos* (DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 49-50).

²⁹ O autor utiliza o termo para designar as democracias reais, que não atingem o grau ideal que o conceito democracia denota (DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2015. p. 31).

na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência”.³⁰

Tais oportunidades implicam necessariamente a garantia de direitos individuais e coletivos, como exemplo, o direito ao voto, a liberdade de expressão, a elegibilidade para cargos públicos, o direito à informação por distintas fontes, o direito de ingressar e de formar organizações, bem como o de possuir eleições livres, justas, periódicas e competitivas, além da garantia proporcionada por instituições capazes de fazer com que as políticas governamentais sejam implementadas a partir da manifestação da preferência dos cidadãos (o que pode se dar, mas não exclusivamente, através das eleições).³¹

Na obra *Sobre a democracia*, Dahl³² indica quais instituições³³ políticas são necessárias para formar uma democracia em grande escala. Para que se possa afirmar que um país é governado democraticamente, é necessário: (1) que o controle das decisões políticas seja feito por *representantes eleitos*; (2) que as eleições para estes cargos sejam *justas, livres e frequentes*; (3) que todos os cidadãos tenham assegurado pelo Estado o direito à *liberdade de expressão*, para que possam exprimir posições políticas, econômicas e sociais sem represálias; (4) que os cidadãos tenham *acesso a diversificadas e numerosas fontes de informação*; (5) que o Estado garanta aos cidadãos *autonomia para formar, integrar e administrar associações civis*, haja vista que na sociedade pluralista³⁴ a política é exercida predominantemente por grupos de interesses conflitantes; (6) que exista uma *cidadania inclusiva*, ou seja, que sejam assegurados, aos adultos com residência fixa no país, todos os direitos expostos nas condições anteriores, inclusive o direito de votar e ser votado. Este arranjo institucional forma o que podemos chamar de democracias reais, aquelas existentes em grande parte dos países no mundo.

³⁰ DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2015. p. 26

³¹ DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2015. p. 27.

³² DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 97-100.

³³ Hodgson define instituições como “sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas que estructuran las interacciones sociales. El idioma, el dinero, la ley, los sistemas de pesos y medidas, los modales en la mesa, las empresas (y otras organizaciones) son todas instituciones” (HODGSON, Geoffrey. M. ¿Qué son las instituciones? *Revista CS*, Cali, v. 7, n. 8, p. 17-53, jul. 2011).

³⁴ De modo geral, conforme explica Bobbio, quando se fala em pluralismo, entendem-se três coisas: um *fato*, uma *preferência* e uma *refutação*. *Fato*, tendo em vista que é apenas o reconhecimento de que a sociedade contemporânea possui enorme complexidade, havendo a formação e a interação de diversos grupos (organizados ou não) com interesses distintos e, por vezes, conflitantes. *Preferência*, pois é a afirmação de que, nesta sociedade complexa, o melhor modo de organização é aquele que atribui poder político aos diferentes grupos, para que assim participem (direta ou indiretamente) da formação das decisões coletivas. *Refutação*, já que “uma sociedade política assim constituída é a antítese de toda forma de despotismo, em particular daquela versão moderna do despotismo a que se costuma chamar totalitarismo” (BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. 4 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. p. 6).

A referência a inúmeros autores, seus conceitos e exigências proporcionaria, além de uma leitura maçante, um exercício quase inesgotável de colação de informações que ora avençam, ora conflitam. Tanto é assim, que Sartori³⁵ afirmou ser esta a era da confusão democrática, em que o conceito de democracia é “difuso e multifacetado”, como efeito da existência de inúmeras correntes democráticas e da ausência de um autor central, como ocorre nas doutrinas do comunismo e do socialismo com Marx.

Assim, ante inúmeras propostas de conceituação do termo *democracia*, Bobbio³⁶ afirma que, para haver consenso entre distintas propostas, deve-se entendê-la como “um *conjunto de regras* (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com *quais procedimentos*”. É pela observância das regras pré-constituídas (escritas ou costumeiras) que decisões tomadas por determinados indivíduos podem ser consideradas decisões coletivas e, portanto, legítimas. Uma vez determinadas, as *regras do jogo* influenciam diretamente o comportamento dos atores na esfera política (indivíduos, partidos, associações etc.) e determinam como se dará a disputa (pela configuração do sistema político e partidário) e quem são os legitimados a participar. “Regras do jogo, atores e movimentos fazem um todo único. Não se pode separar uns dos outros”.³⁷ É importante destacar que não há apenas um único “conjunto de regras do jogo”, mas tantos quantos constituições. Cada uma delas fornece as diretrizes para diferentes arranjos institucionais que dão forma a sistemas de governo e sistemas políticos distintos, conforme a escolha, por exemplo, pelo pluripartidarismo ou bipartidarismo, parlamentarismo ou presidencialismo, sistema majoritário ou proporcional etc. Da mesma forma, por ser uma característica intrínseca à democracia, as próprias regras do jogo estão sujeitas à modificação, mediante os procedimentos designados nos textos constitucionais e os limites impostos ao poder constituinte derivado.

Bobbio³⁸ adiciona a esta definição de democracia a necessidade de haver uma ampla e facilitada participação da sociedade no processo de tomada de decisões coletivas, sendo a regra geral a inclusão de todos os adultos. Na maioria dos países esta participação ocorre de modo indireto (democracia representativa), por meio de representantes eleitos pela sociedade para esta finalidade. A legitimidade

³⁵ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994. p. 17-18.

³⁶ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017. p. 108-110.

³⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017. p. 109-110.

³⁸ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017. p. 36-73.

deste sistema democrático se assenta no “[...] consenso verificado periodicamente através de eleições livres por sufrágio universal”.³⁹

Por fim, o autor⁴⁰ impõe uma terceira condição, qual seja, que os cidadãos, quando convocados a decidir ou eleger seus representantes, possuam, obrigatoriamente, *condições de escolher* ao serem colocados ante *alternativas reais*. Como pressupostos para a observância destas exigências, faz-se necessário que aos indivíduos sejam resguardados os direitos que serviram de base ao surgimento do Estado de direito, como a liberdade de opinião, de expressão, de associação, reunião, entre outros.

É importante reforçar a intrínseca ligação existente entre os direitos do homem e a democracia.⁴¹ O regime democrático, como explica Dahl,⁴² não se restringe a um simples método político, mas é, também, “inerentemente, um sistema de direitos”. Somente a partir da proteção aos direitos individuais e coletivos é possível empreender os padrões procedimentais exigidos em uma democracia e efetivar o funcionamento do núcleo essencial de um sistema democrático. São justamente os direitos fundamentais, como explica Kelsen,⁴³ os responsáveis por limitar o poder da maioria, restringindo a ação coletiva na vida privada do indivíduo e fornecendo proteção às minorias.

Diante do exposto, e a partir do reconhecimento do vínculo indissolúvel existente entre o regime democrático e a proteção aos direitos individuais,⁴⁴ entende-se o conceito de democracia nas linhas gerais propostas por Bobbio,⁴⁵ ou seja, como o arranjo institucional que determina quem são os responsáveis pela tomada de decisões coletivas e a partir de quais procedimentos. Tem-se como critérios básicos para este processo, nos termos de Dahl,⁴⁶ a eleição de representantes em disputas periódicas, justas e livres, nas quais estejam habilitados a votar todos os adultos com residência fixa no país, sendo assegurado aos indivíduos os direitos

³⁹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017. p. 110.

⁴⁰ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017. p. 37-38.

⁴¹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 47.

⁴² DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 61-62.

⁴³ KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 67.

⁴⁴ Como destaca Touraine, não existe democracia sem igualdade política, não só limitando a igualdade política a “atribuição dos mesmos direitos a todos os cidadãos [...]” (igualdade jurídica), mas também nela compreendendo “[...] um meio de compensar as desigualdades sociais, em nome dos direitos morais” (TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 25. Ver: democracia formal e democracia substancial em: BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político*. 20. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017. p. 206).

⁴⁵ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017. p. 35.

⁴⁶ DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 97-100.

de liberdade, especialmente a liberdade de manifestação, associação e formação do pensamento por diversas fontes.

2 A democracia e os partidos políticos

Segundo Schumpeter,⁴⁷ a concepção clássica de partido político proposta por Burke, a saber, que o partido é um grupo de indivíduos que se reúne em prol do interesse nacional com base num princípio mutuamente compartilhado, por mais sedutora que pareça, não descreve o que de fato é um partido. Para além de focar sua crítica sobre a ambiguidade intrínseca ao termo “interesse nacional”, Schumpeter afirma que um “princípio que une os indivíduos” não pode compor o núcleo central deste conceito operacional. Argumenta que as posturas e ideais assumidos por um partido são “tão importantes para seu sucesso quanto, para uma loja de departamentos, o são as marcas dos bens que ela vende”. Todavia, da mesma forma que a loja não pode ser definida por suas marcas, um partido político não pode ser definido por seus princípios.

Hoje, tendo em vista o fenômeno que Mair⁴⁸ nomeia como erosão da identidade partidária, é até mesmo difícil classificar e diferenciar os partidos a partir de ideologias por eles assumidas. A tendência é que as agremiações assumam posicionamentos cada vez mais semelhantes umas com as outras, fazendo com que seja mais trabalhoso ao eleitor perceber diferenças relevantes entre as ideologias e objetivos destas associações. Esta similaridade nas posturas é uma adaptação dos partidos à homogeneização do próprio eleitorado, entre outros fatores.⁴⁹ Com base na teoria do mercado político formulada por Downs,⁵⁰ os partidos políticos (empresários), precisando receber um maior número de votos (recursos) para assegurar sua sobrevivência como instituição, alteram suas posturas e dão maior abrangência a suas propostas (produto), visando adequar-se às demandas que partem dos cidadãos (consumidores). Nesta perspectiva, o acanhamento das

⁴⁷ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2017. p. 383.

⁴⁸ MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003. p. 292.

⁴⁹ O autor destaca quatro indicadores deste processo: o compartilhamento entre os partidos das técnicas de propaganda política e formatos de organização interna, a homogeneização do perfil do eleitorado, a limitação da autonomia para gerir os negócios do Estado e a formação de laços amistosos entre agremiações políticas para viabilizar a participação no governo por meio de amplas coalizões (MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003. p. 289-292).

⁵⁰ DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. p. 52.

identidades dos partidos é meramente um reflexo de uma sociedade que já não se identifica com o conflito político-ideológico.

Seja como for, a partir da teoria competitiva da democracia, Schumpeter⁵¹ conceitua os partidos políticos como “um grupo cujos membros se propõem a agir de modo concertado em uma luta competitiva pelo poder político”. Na mesma linha, Sartori⁵² afirma que o viés eleitoral não pode ser posto de lado para a construção de uma concepção mínima sobre partido político. Para o autor, “um partido é qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não) candidatos a cargos públicos”.

Por sua vez, Weber⁵³ apresenta a competição política como um objetivo do partido, não como dimensão para compor um conceito. O autor afirma que os partidos políticos são associações humanas que visam alcançar determinada finalidade a partir de um formato organizado. Esta finalidade pode ser tanto objetiva, como a instalação de um projeto político ideológico, quanto pessoal, como o poder, o *status* e os favorecimentos de ordem patrimonial. Assim, como bem aponta Motta,⁵⁴ “os partidos são produto tanto de motivação ideológica quanto de ambição pelo poder”.

Como explicam Bobbio, Matteucci e Pasquino,⁵⁵ a definição de Weber é importante, pois, além de dar conta da motivação do partido, qual seja, a conquista do poder político em determinada comunidade, também fornece destaque ao caráter associativo e aos diferentes incentivos que podem levar os indivíduos à ação política, dos mais nobres aos mais torpes, afastando-se, assim, do conceito ideal estabelecido por Burke.

Quanto às funções desenvolvidas pelos partidos políticos, Kollman⁵⁶ sugere a classificação a partir de três categorias, a saber, funções como organização, funções no governo e funções no eleitorado. Quando no governo, os partidos formulam e dão viabilidade à aprovação de políticas públicas, na medida em que utilizam seu poder de influência sobre os representantes (nos sistemas parlamentaristas votos contrários à orientação partidária são muito mais raros que nos sistemas presidencialistas) para construir coalizões no entorno das pautas consideradas prioritárias. Como organização, os partidos desempenham a tarefa de selecionar

⁵¹ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2017. p. 383.

⁵² SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 85.

⁵³ WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 185.

⁵⁴ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2008. p. 10.

⁵⁵ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 898-899.

⁵⁶ KOLLMAN, Ken. *The American political system*. 2. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2014. p. 412-423.

candidatos e viabilizar suas candidaturas, montando estratégias para cumprir seu objetivo de vencer as eleições. No eleitorado, os partidos organizam a disputa por votos, servindo como uma espécie de rótulo que auxilia o cidadão no processo de verificação da compatibilidade ideológica para com a agremiação política. Além disso, Scarrow⁵⁷ destaca a função educadora dos partidos políticos, pois, ao instituírem canais de participação capazes de influenciar as decisões internas, estas instituições assumem um papel de escolas de educação política, rendendo frutos à sociedade e ao sistema político.

É interessante apontar que, ao analisar o novo modo como as agremiações políticas se relacionam com a sociedade e o Estado, Mair⁵⁸ afirma que os partidos deixaram de exercer funções representativas e passaram às funções processuais. Explica que o contínuo processo de distanciamento entre sociedade e partido sugere que estas instituições mantêm apenas os encargos processuais de recrutar candidatos e fornecer governabilidade às gestões. Enquanto isto, deveres como o de representar interesses dos cidadãos são cada vez mais desempenhados pela mídia e por associações da sociedade civil. Da mesma forma, as funções de mobilizar e integrar a sociedade, com a queda das barreiras ao voto e o consequente sufrágio universal, “já não são necessárias – pelo menos nas democracias mais avançadas”. E, por fim, no que tange à elaboração de políticas públicas, os partidos mostram-se cada vez menos necessários, “no sentido em que parece existir uma crescente tendência para confiar no julgamento de peritos ou de corpos aparentemente não políticos na determinação das políticas públicas”. Ainda assim, neste caso, os partidos são necessários quando a escolha se baseie em questões normativas ou ideológicas.

De todo o modo, longe de ser um mero acessório das democracias modernas, como explicam Cross e Katz,⁵⁹ o partido político possui um papel central no planejamento e na organização do governo, motivo pelo qual é considerado uma instituição-chave para a desenvolvimento de uma democracia saudável. Neste sentido, é interessante perceber que mesmo num cenário em que as agremiações políticas são relacionadas cada vez mais com o fisiologismo, a centralização do poder decisório e a representação de interesses privados, como destacam Sáez

⁵⁷ SCARROW, Susan. *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: implementing intra-party democracy*. USA, Washington: The National Democratic Institute for International Affairs, 2005. p. 3. Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁵⁸ MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003. p. 282-285.

⁵⁹ CROSS, William P.; KATZ, Richard S. The Challenges of Intra-Party Democracy. In: CROSS, William P.; KATZ, Richard S. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Nova York: Oxford University Press, 2013. p. 1.

e Freidenberg,⁶⁰ elas “continuam sendo instrumentos básicos do jogo político e estruturas de intermediação necessárias para o funcionamento do sistema”. Tanto é assim que, mesmo golpeados pelas constantes críticas e sendo alvos permanentes da desconfiança popular, o que não é de todo modo injusto, os cidadãos ainda percebem os partidos políticos como uma das bases do sistema democrático. “Criticism-se os partidos, promovem-se modos de representação alternativos, mas até o momento não se propuseram outras formas de democracia que possam funcionar sem o concurso” destes atores.

Além de fundamentais para a existência da democracia, Sáez e Freidenberg⁶¹ explicam que os partidos colaboraram em grande medida para o seu alastramento como regime político, participando ativamente da consolidação de três processos que fornecem sustentação à democracia moderna, são eles: (1) a institucionalização da democracia, ou seja, a criação e a difusão de regras do jogo que limitam o tempo, o espaço e as ações dos atores na competição política; (2) a mediação entre a sociedade e o governo, através de instrumentos como a representação e a participação; e (3) a profissionalização da política, por meio da seleção de lideranças para gerir os negócios do Estado.

Os partidos políticos são tão fundamentais ao modo de vida contemporâneo que, para Garcia-Pelayo,⁶² o atual estágio de desenvolvimento da democracia se configura como uma nova fase evolutiva, assim como foram a democracia direta e a indireta. Esta fase, que se apresenta como uma alternativa ao modelo de democracia liberal, é a chamada democracia (ou Estado) de partidos. Como explica Mezzaroba,⁶³ nesta teoria, para além das funções tradicionais (ligar o Estado ao cidadão), os partidos são os responsáveis pela mediação entre o cidadão e o parlamentar, que exerce sua função representativa dentro dos limites estabelecidos pelo partido. Aqui se opera a lógica do mandato partidário, em que a representação ultrapassa a função do representante e o eleitor deposita a “sua confiança e a sua capacidade de decisão ao partido como organização, e não aos candidatos apresentados por ele”.⁶⁴

⁶⁰ SÁEZ, Manuel Alcántara; FREIDENBERG, Flavia. Partidos políticos na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 8, n. 2, p. 137-157, out. 2002. p. 139.

⁶¹ SÁEZ, Manuel Alcántara; FREIDENBERG, Flavia. Partidos políticos na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 8, n. 2, p. 137-157, out. 2002. p. 138.

⁶² GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza, 1986. p. 82-83.

⁶³ MEZZAROBÀ, Orides. A democracia, os partidos políticos e o Estado. *Sequência*, Florianópolis, v. 22, n. 43, p. 29-44, 2001. p. 32.

⁶⁴ Todavia, é importante destacar que no Brasil o voto “é centrado no candidato e que os partidos políticos ocupam posição secundária na disputa eleitoral legislativa” (BOLOGNESI, Bruno; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo; ROEDER, Karolina Mattos. Como os partidos distribuem o dinheiro: estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil. *Colômbia Internacional*, v. 104, p. 33-62, 2020).

Faz-se necessário destacar que, numa democracia de partidos, as decisões são construídas no interior das agremiações antes de chegar ao debate legislativo, ou seja, a democracia de partidos promove o descolamento do centro de decisões políticas, que passa das assembleias legislativas para o interior dos partidos.⁶⁵ Com o deslocamento de competência, ocorre também uma maior pressão para que estes ambientes internos sejam mais democráticos, vez que é na estrutura interna que são definidos os posicionamentos adotados em relação às políticas debatidas no Legislativo. É por isto que Canotilho⁶⁶ afirma que, para grande parte dos autores, “a democracia de partidos postula a democracia nos partidos”.

2.1 Apontamentos sobre os modelos de partido

Como explica Panebianco,⁶⁷ o partido político não é um objeto que existe em apartado da sociedade, nem mesmo “um mecanismo que, uma vez construído e posto em movimento, continua a funcionar sempre do mesmo modo”. Pelo contrário, um partido político “é uma estrutura em movimento que sofre evoluções, que se modifica no tempo e que reage às mudanças externas, à modificação dos “ambientes” nos quais está inserido e atua”. Estas transformações e adaptações impactam características basilares das agremiações políticas, e, visando compreendê-las e classificá-las, cientistas políticos estudam e propõem há mais de um século diferentes modelos e tipologias de partidos.⁶⁸

Estas classificações são tentativas de enquadrar o comportamento e as características organizacionais em determinados rótulos, que indicam o modo como estas instituições se relacionam com o eleitorado, o Estado, o governo e os demais atores políticos.⁶⁹ Entre as tipologias propostas, destacam-se os trabalhos clássicos de Duverger,⁷⁰ que, na obra *Os partidos políticos*, de 1951, elabora uma divisão entre partidos de quadros e partidos de massa; Kirchheimer,⁷¹ que em

⁶⁵ MEZZAROBBA, Orides. A democracia, os partidos políticos e o Estado. *Sequência*, Florianópolis, v. 22, n. 43, p. 29-44, 2001. p. 34.

⁶⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 318.

⁶⁷ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 91.

⁶⁸ GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. Espécies de partidos políticos: uma nova tipologia. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 7-51, 2015. p. 8. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42809/25967>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁶⁹ Uma classificação dos partidos políticos pode adotar inúmeros critérios. Entre eles se destacam as divisões conforme a origem, a organização interna e os objetivos (função).

⁷⁰ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

⁷¹ KIRCHHEIMER, Otto. The Transformation of the Western European Party Systems. In: LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (Ed.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: PUP, 1966. p. 177-200.

seu artigo *The Transformation of the Western European Party Systems*, publicado em 1966, identifica e nomeia o modelo *catch-all*, e Panebianco,⁷² que em 1982, na obra *Modelos de partido*, faz importantes contribuições ao estudo do partido *catch-all*, por ele nomeado de partido profissional eleitoral. Mais recentemente, ganha destaque na ciência política o modelo do partido cartel, proposto por Katz e Mair⁷³ no artigo *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, publicado em 1995.

Para Gunther e Diamond,⁷⁴ os trabalhos clássicos listados acima não são suficientes para conceber a pluralidade dos partidos na atualidade. Os autores afirmam que a maioria destas tipologias foram desenvolvidas ante a observação de organizações partidárias da Europa ocidental, ou seja, dentro de um limite geográfico, não podendo ser aplicadas indiscriminadamente para a análise de partidos em outras partes do mundo.⁷⁵ Da mesma forma, argumentam que tipologias mais antigas, como a de Duverger,⁷⁶ não dão conta de descrever os modelos partidários contemporâneos, haja vista as inúmeras diferenças⁷⁷ na forma como hoje as agremiações se relacionam com a sociedade e o Estado.

Todavia, o uso da literatura clássica para este breve desenvolvimento se justifica na medida em que o objetivo estabelecido, longe de esgotar o assunto, é o de apresentar o processo de evolução dos modelos partidários, elencando suas principais características. Assim, mesmo havendo na literatura política propostas

⁷² PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

⁷³ KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

⁷⁴ GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. Espécies de partidos políticos: uma nova tipologia. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 7-51, 2015. p. 9. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42809/25967>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁷⁵ Inclusive, ao tratar da aplicação das tipologias partidárias ao contexto da América Latina, Mayer afirma que “é preciso que tenhamos cuidado, para não utilizarmos as ferramentas teóricas desenhadas para o exame de outras regiões e não cair na armadilha de classificá-los somente a partir destes critérios. Ao tomar os partidos de massas e seus sucessores – *catch-all* e cartel – como um modelo a ser seguido, a literatura realiza uma transposição que pode levar a uma interpretação distante da realidade latina. É fundamental então levar em consideração que, devido à natureza acidentada das democracias da região, é natural que seja raro encontrar exemplares de desenvolvimento linear de acordo com o modelo tradicional dos tipos partidários” (MAYER, Rodrigo. *Padrões de organizações partidárias*: 42 partidos políticos latino-americanos em perspectiva comparada. 296 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017).

⁷⁶ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

⁷⁷ A televisão, por exemplo, reduziu a importância da ideologia e do programa, além de ter substituído a filiação como “veículo de mobilização eleitoral” e fortalecido as “figuras pessoais das lideranças partidárias” (GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. Espécies de partidos políticos: uma nova tipologia. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 7-51, 2015. p. 9. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42809/25967>. Acesso em: 28 fev. 2021).

de tipologias mais recentes,⁷⁸ como exemplo, de Hopkin e Paolucci,⁷⁹ Wolinetz,⁸⁰ Gunther e Diamond,⁸¹ Van Biezen⁸² e Carty,⁸³ para traçar uma breve visão histórica dos modelos partidários, serão apresentados o partido de quadros, de massa, *catch-all* e cartel. De modo geral, estas tipologias podem ser observadas como estágios de evolução institucional, não no sentido de aprimoramento, mas de alteração no modo como as agremiações se relacionam com o ambiente no qual estão envolvidas.

A tipologia construída por Duverger, como explica Amaral,⁸⁴ baseia-se na combinação de critérios organizacionais, históricos e ideológicos. Destacam-se em sua teoria a caracterização tanto do partido de quadros como do partido de massas. Como explica Mayer,⁸⁵ a grande diferença entre estes modelos está na gênese. Enquanto o partido de massas se origina na sociedade, dentro de sindicatos, movimentos sociais e igrejas, o partido de quadros nasce no interior dos organismos políticos, pela articulação de parlamentares.

O partido de quadros exerceu maior influência política de meados do século XIX até o início do século XX. Como explica Duverger,⁸⁶ entre suas principais características, destacam-se: (1) o ínfimo contato com a sociedade; (2) o financiamento extremamente concentrado em pequenos grupos; (3) a fragilidade institucional e organizacional, vez que se mobilizavam apenas durante a época eleitoral, desaparecendo

⁷⁸ As novas propostas não passam imunes às críticas. Para Gunther e Diamond, estas tipologias “foram embasadas em uma grande variedade de critérios, e pouco ou nenhum esforço foi feito na tentativa de torná-los mais consistentes e compatíveis entre si. Essas inconsistências, assim como a falta de precisão na definição de certos tipos de partido, prejudicou a pesquisa nessa área, reduzindo-a ao desenvolvimento cumulativo de teorias. Algumas tipologias partem de critérios funcionalistas, nos quais as agremiações se diferenciam por uma *raison d'être* organizacional ou algum objetivo específico buscado” (GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. *Espécies de partidos políticos: uma nova tipologia. Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 7-51, 2015. p. 10. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42809/25967>. Acesso em: 28 fev. 2021).

⁷⁹ HOPKIN, Jonathan; PAOLUCCI, Caterina. The business firm model of party organisation: Cases from Spain and Italy. *European Journal of Political Research*. vol. 35, n. 3, pág. 307-339. 1999. 2

⁸⁰ WOLINETZ, Steven. Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In: GUNTHER, Richard; MONTERO, Jose; LINZ, Juan. *Political parties: old concepts, new challenges*. Oxford: OUP, 2002. p. 136-165.

⁸¹ GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. *Espécies de partidos políticos: uma nova tipologia. Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 7-51, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42809/25967>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁸² VAN BIEZEN, Ingrid. Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*, v. 10, n. 6, p. 701-722, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068804046914>.

⁸³ CARTY, Kenneth. Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative. *Party Politics*, v. 10, n. 1, p. 5-24, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068804039118>.

⁸⁴ AMARAL, Oswaldo. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 11-32, 2013. p. 14. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.38429>.

⁸⁵ MAYER, Rodrigo Ricardo. Tipologias partidárias: considerações sobre sua aplicação na América Latina. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 239-258, 2016. p. 243.

⁸⁶ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 99-106.

nos demais períodos; (4) e a seleção de membros ilustres como candidatos, com o intuito de que a influência social, econômica e política destes indivíduos resultasse num maior número de votos e numa maior atração de recursos financeiros. Por este motivo, o partido de quadros também é conhecido como partido de notáveis.

O momento que representou “o ápice da aproximação entre partidos políticos e organizações da sociedade civil”⁸⁷ ocorreu na predominância dos partidos de massa, num intervalo que se estendeu do início do século XX até o fim da Segunda Guerra Mundial. Como explica Duverger,⁸⁸ o sufrágio universal teve um importante papel no fortalecimento dos partidos de massa, na medida em que estas estruturas captaram e mobilizaram os enormes contingentes de operários recém-chegados ao mundo político. Estas agremiações possuíam vínculos bem estruturados com a sociedade, mantendo sua organização fora dos períodos eleitorais para proporcionar educação política aos cidadãos. Eram os próprios membros que custeavam o funcionamento da máquina partidária, as campanhas eleitorais e os investimentos em formação política. Além disso, os partidos tinham na filiação em massa a maior arma para mobilização eleitoral.

Como explicam Gunther e Diamond,⁸⁹ o partido de massa se caracterizava por possuir “uma ampla base de membros contribuintes que permaneciam ativos nos assuntos do partido mesmo em períodos não eleitorais”. Da mesma forma, visando disseminar a ideologia “e estabelecer uma base ativa de filiados, a agremiação de massa buscava penetração nas diversas esferas da vida social”, como igrejas e sindicatos.

Como principais características do partido de massa, destacam-se: (1) a sua origem social; (2) a organização interna hierarquizada; (3) a ampla base de financiamento; (4) o uso da filiação como veículo de mobilização eleitoral; (5) a forte doutrinação ideológica; (6) a obediência dos parlamentares para com as determinações do partido; e (7) os inúmeros requisitos para filiação partidária.⁹⁰

A partir da Segunda Guerra Mundial, na medida em que o partido de massa entrava em declínio na sociedade, Kirchheimer⁹¹ percebeu que um novo modelo

⁸⁷ AMARAL, Oswaldo. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 11-32, 2013. p. 24. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.38429>.

⁸⁸ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 102.

⁸⁹ GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. Espécies de partidos políticos: uma nova tipologia. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 7-51, 2015. p. 23. Disponível em: <https://revistas.ufr.br/pe/article/view/42809/25967>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁹⁰ AMARAL, Oswaldo. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 11-32, 2013. p. 14. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.38429>.

⁹¹ KIRCHHEIMER, Otto. The Transformation of the Western European Party Systems. In: LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (Ed.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: PUP, 1966. p. 184.

de partido começava a tomar forma. Este novo modelo, nomeado pelo autor como *catch-all* (pega tudo), tem como objetivo precípua o sucesso imediato na arena eleitoral. Para isso, o partido *catch-all* se distancia de posturas ideológicas, mais adotadas pelos partidos de massa, preferindo posturas mais genéricas, dado que o objetivo é ampliar a abrangência das propostas para conquistar uma maior “clientela” no mercado político.⁹²

Como explica Amaral⁹³ e Panebianco,⁹⁴ as constatações de Kirchheimer⁹⁵ são opostas àquelas percebidas por Duverger.⁹⁶ O partido *catch-all* se caracteriza justamente por: (1) afastamento da defesa de uma classe específica; (2) enfraquecimento da ideologia; (3) perda de importância da militância; (4) abertura do programa para interesses diversos; e (5) fortalecimento das lideranças. Como sintetiza Wolinetz,⁹⁷ este novo modelo significou a desideologização e a submissão ao mercado político, bem como o abandono ao discurso classista e aos projetos de educação política das massas.

A mudança no perfil de atuação dos partidos políticos, como explica Mayer,⁹⁸ ocorreu principalmente pelas alterações de contexto social que influenciaram um processo de homogeneização da sociedade. Estas mudanças estão ligadas principalmente ao aumento do nível educacional, a especialização das técnicas de propaganda política, a elevação dos custos de campanha em virtude do acirramento das disputas eleitorais, e a ampliação do uso dos meios de comunicação em massa para a mobilização política, principalmente a televisão,⁹⁹ que favorece as lideranças partidárias por tornar as campanhas mais personalistas.

⁹² Conforme a teoria de Downs, o eleitor opta por eleger aqueles candidatos que representam a maximização de seus ganhos (DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. p. 57).

⁹³ AMARAL, Oswaldo. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 11-32, 2013. p. 15. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.38429>.

⁹⁴ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 512.

⁹⁵ KIRCHHEIMER, Otto. The Transformation of the Western European Party Systems. In: LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (Ed.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: PUP, 1966. p. 177-200.

⁹⁶ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 99-106.

⁹⁷ WOLINETZ, Steven. Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In: GUNTHER, Richard; MONTERO, Jose; LINZ, Juan. *Political parties: old concepts, new challenges*. Oxford: OUP, 2002. p. 145.

⁹⁸ MAYER, Rodrigo Ricardo. Tipologias partidárias: considerações sobre sua aplicação na América Latina. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 239-258, 2016. p. 244.

⁹⁹ Como explica Panebianco, “A televisão, ao lado dos grupos de interesse, torna-se uma correia de transmissão mais importante entre partidos e eleitores (mesmo que, por definição, precária) do que as organizações colaterais tradicionais, os funcionários e os filiados. Funcionários e militantes ainda servem à organização, mas seu papel é completamente redimensionado pela afirmação da política televisiva” (PANEBIANCO,

Anos mais tarde, Panebianco propôs um aprimoramento à teoria de Kirchheimer, ao perceber que esta é construída no entorno de uma ideia fundamental, qual seja, a profissionalização. Como explica Rebello,¹⁰⁰ é com a profissionalização que organização partidária de massa é alterada, pois é a partir deste ponto que ganha destaque “o papel do especialista, do técnico capaz de garantir a vitória eleitoral”, na mesma medida em que “o militante perde espaço frente ao eleitor”.

O partido profissional eleitoral, como explica Panebianco,¹⁰¹ tem como características (1) o fortalecimento e a centralidade do papel dos profissionais com competências especializadas; (2) a fragilidade dos laços verticais na organização e o “apelo ao eleitorado de opinião”; (3) o financiamento da máquina partidária por meio de grupos de interesses e fundos públicos; (4) o predomínio dos representantes públicos; e (5) o fortalecimento de políticos de carreira e representantes de grupos de interesse.

Ao final do século XX, Katz e Mair¹⁰² identificaram a emergência de um novo tipo partidário, nomeado pelos autores como partido cartel. Nesse modelo ocorre o rompimento da relação entre sociedade e partido político (já fragilizada no modelo *catch-all*), que passa a atuar como uma “agência semiestatal”. Conforme explicam os autores, o partido cartel se reflete na tendência dos partidos políticos de se distanciarem da sociedade em direção ao Estado. O caráter de entidade civil, meio de organização e ação da sociedade, é enfraquecido com a ideia de um partido político que se apresenta não como um braço da sociedade no Estado, mas como um braço do Estado na sociedade. O principal sintoma desta tendência é justamente o fato de os partidos políticos se encontrarem numa relação de dependência do financiamento público para a sobrevivência, sem o qual encontrariam grandes dificuldades em manter o seu funcionamento regular.

Os autores¹⁰³ argumentam que em modelos como o partido de massa ou *catch-all*, a vitória ou a derrota eleitoral afetava diretamente os objetivos políticos da agremiação, mas a sobrevivência do partido não estava ameaçada, na medida

Angelo. *Modelos de partido*. Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 518-519).

¹⁰⁰ REBELLO, Maurício Michel. *Partidos e governos nas sombras*: clareza de responsabilidade, responsabilização eleitoral e sistema partidário no Brasil. 2013. 204 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. p. 26.

¹⁰¹ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 514.

¹⁰² KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995. p. 13; MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003. p. 280-281.

¹⁰³ KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995. p. 15.

em que possuía diferentes bases de apoio financeiro. No entanto, no modelo cartel, ganhar ou perder as eleições não tem um efeito muito significativo quanto aos objetivos políticos, haja vista as diferenças cada vez menores entre distintas agremiações, mas são muito mais importantes para assegurar o acesso aos recursos públicos e, consequentemente, a sobrevivência institucional.

Segundo Mair,¹⁰⁴ as características que melhor identificam este modelo são: (1) a interpenetração entre Estado e agremiação política; (2) a relação de dependência financeira do partido em relação aos recursos do Estado, haja vista que na maioria dos países a principal fonte de recursos das agremiações costuma ser o tesouro público; (3) a grande quantidade de normas estatais que regulamentam até mesmo o modo de funcionamento dos partidos; e (4) o fato de as agremiações se definirem cada vez mais pela ocupação de cargos públicos, por meio de amplas coligações que muitas vezes ignoram espectros ideológicos. Assim, na medida em que o partido passa a se definir cada vez mais pelos cargos que ocupa no governo, fora dele, ou seja, na sociedade, as agremiações se volatilizam. “É neste sentido que os partidos se reduzem cada vez mais aos seus líderes que ocupam cargos públicos e que os líderes partidários se tornam o mais importante *stock* de capital disponível dos partidos”.

3 Democracia intrapartidária: em busca de um conceito

A estagnação da democracia no campo político e a sua consequente falta de capilaridade nas camadas da sociedade constituem, na visão de Bobbio,¹⁰⁵ um dos fracassos da democracia. Avalia que, hoje, a difusão da democracia social é um dos principais indicadores da democratização de uma sociedade. No passado, ao se questionar *quem* eram aqueles que possuíam direito ao voto, era possível medir a extensão dos direitos políticos em determinado país, haja vista que as barreiras censitárias e de gênero foram comuns nas democracias do século XIX e XX. No entanto, com a queda destes obstáculos até o sufrágio universal, a pergunta fundamental agora é: *onde se vota?* Ou seja, em que espaços do convívio social há lugar para decisões democráticas.

Fato é que, como resultado da ínfima expansão da democracia para além dos organismos políticos e das instituições representativas do Estado, a democracia se manteve num espaço limitado e não chegou ao seio da sociedade, não chegou

¹⁰⁴ MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003. p. 280-281.

¹⁰⁵ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017. p. 49-50.

às escolas, às empresas, às associações de moradores, e, de modo irônico, não chegou às instituições fundamentais para a existência da democracia moderna, os partidos políticos.¹⁰⁶

Autores como Sartori¹⁰⁷ e Schumpeter,¹⁰⁸ no entanto, veem a democracia interna como tema marginal, que não possui impacto na configuração da macrodemocracia. Para os autores, o fundamental é a competição externa, ou seja, a competição entre diferentes partidos pelo voto dos cidadãos. Nesta visão, não importa o quão oligárquico internamente seja um partido político, pois mesmo a disputa entre organizações oligárquicas resultará em uma democracia.

O tema da democracia intrapartidária começa a receber atenção a partir dos estudos de Michels¹⁰⁹ sobre as tendências à oligarquização em grandes associações. Por se configurar como um instrumento de participação popular, o assunto tem despertado maior atenção, haja vista que, no atual cenário de crise política e insatisfação para com as instituições democráticas, os cidadãos anseiam por canais para exercer maior influência nos processos decisórios.¹¹⁰ Como explica Scarrow, o ideal da democracia intrapartidária é promover um “círculo virtuoso ligando os cidadãos comuns ao governo, beneficiando os partidos que a adotam e, de forma mais geral, contribuindo para a estabilidade e legitimidade das democracias nas quais esses partidos competem pelo poder”.¹¹¹

Distintas correntes versam a respeito da abrangência conceitual e do modo como mensurar a democracia intrapartidária.¹¹² Uma gama de trabalhos que avalia aspectos da democracia interna utiliza como base de aferição indicadores distintos, alguns mais restritivos, com foco no processo de seleção de candidatos (mesmo reconhecendo a existência de outros indicadores), e outros mais amplos, nos quais a democracia intrapartidária também alcança os direitos fundamentais dos filiados, o controle sobre os dirigentes e a possibilidade de os filiados influenciarem as

¹⁰⁶ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político*. 20. ed. Rio de Janeiro/ São Paulo: Terra e Paz, 2017. p. 204.

¹⁰⁷ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994. p. 208.

¹⁰⁸ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2017. p. 366.

¹⁰⁹ MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. São Paulo: Senzala, 1978.

¹¹⁰ DONOVAN, Todd; KARP, Jeffrey. Popular Support for Direct Democracy. *Party Politics*, v. 12, n. 5, p. 671-688, set. 2006. p. 672.

¹¹¹ No original: “virtuous circle linking ordinary citizens to government, benefiting the parties that adopt it, and more generally contributing to the stability and legitimacy of the democracies in which these parties compete for power” (SCARROW, Susan. *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: implementing intra-party democracy*. USA, Washington: The National Democratic Institute for International Affairs, 2005. p. 1. Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021).

¹¹² CROSS, William P.; KATZ, Richard S. The Challenges of Intra-Party Democracy. In: CROSS, William P.; KATZ, Richard S. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Nova York: Oxford University Press, 2013. p. 6.

escolhas do partido, passando pelos intermediários, em que a democracia abrange os procedimentos para definir o programa do partido, a escolha das lideranças e os candidatos aos cargos do Estado.

A análise do nível de democratização interna irá depender da definição dos requisitos mínimos para avaliar a democracia intrapartidária, e nesse sentido, como explica Freidenberg,¹¹³ ao se definir o conceito e as dimensões, escolhe-se, do mesmo modo, qual face da democracia se deseja observar. Afinal, um partido pode ter eleições para a escolha de lideranças, mas manter centralizada numa cúpula as deliberações sobre as posições públicas, as metas e as negociações. Do mesmo modo, pode eleger os candidatos para a disputa de cargos no Estado, mas não permitir a representação em órgãos internos ou não dispor de canais institucionais que permitam a influência dos membros nas decisões políticas. Todas estas configurações poderão ser consideradas mais ou menos democráticas a depender das dimensões avaliadas e do peso a elas atribuído em cada estudo.

Justamente por essa multiplicidade de abordagens, vê-se como complexa a tarefa de estabelecer com exatidão o conceito operacional da categoria democracia intrapartidária e definir suas dimensões. Nesse sentido, é prudente advertir que o objetivo traçado não é o de fixar um entendimento específico, mas o de apresentar as interpretações mais difundidas (que de modo geral não são excludentes).

De início, para compor uma concepção de democracia intrapartidária, como explica Revez, é necessário perceber a democracia não apenas como um regime político, mas também “como uma doutrina política cujos princípios poderão ser aplicáveis a qualquer instituição ou organização: órgãos do Estado, partidos políticos, sindicatos ou empresas”.¹¹⁴ Freidenberg¹¹⁵ segue a mesma linha, considerando que a democracia interna pressupõe que os valores¹¹⁶ internalizados no sistema político democrático sejam introduzidos em nível organizacional. Desta forma, o modelo

¹¹³ FREIDENBERG, Flavia. La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto. In: THOMPSON, José; SÁNCHEZ, Fernando. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006. p. 98-99.

¹¹⁴ REVEZ, Antônio M. O que são partidos políticos democráticos? E têm os partidos de ser democráticos? *Actas das VIII Jornadas do Departamento de Sociologia*, Lisboa, [s.d.]. p. 86.

¹¹⁵ FREIDENBERG, Flavia. Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revista Derecho Electoral*, Costa Rica, n. 1, p. 1-17, 2006. p. 3. Disponível em: <https://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2021.

¹¹⁶ “[...] como la libertad de expresión y la libertad de elección para sus miembros y, por tanto, utilizar mecanismos competitivos en el proceso de toma de decisiones, la participación del afiliado en la formación de la voluntad partidista y la existencia de canales que permitan el ejercicio efectivo del control político” (FREIDENBERG, Flavia. Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revista Derecho Electoral*, Costa Rica, n. 1, p. 1-17, 2006. p. 3. Disponível em: <https://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2021).

de democracia adotado como regime político num Estado poderá ser replicado por qualquer instituição, desde que adaptado às suas respectivas especificidades.

Assim, o que se entende por democracia intrapartidária necessariamente seguirá de perto uma concepção sobre a democracia, qual foi estabelecida no início deste artigo a partir da visão procedimental de Bobbio.¹¹⁷ Em regra, autores acompanham a mesma linha,¹¹⁸ como exemplo, Hernández,¹¹⁹ que considera que o conceito gravita no entorno de temas ligados aos controles e procedimentos que impedem ações antidemocráticas, abrangendo o “quem” chega ao poder, “de que forma”, e como o exerce. A autora define a democracia intrapartidária como a articulação entre instrumentos jurídicos e ações políticas que possuem como objetivo garantir que os dirigentes partidários, bem como os candidatos aos órgãos representativos do Estado sejam escolhidos pelas bases, e que os filiados tenham resguardados seus direitos fundamentais por meio de um controle de legalidade e constitucionalidade sobre a atividade do partido.

Na visão de Hernández,¹²⁰ a democracia intrapartidária vai além dos princípios tradicionais como a transparência e o acesso à informação sobre as atividades e a situação financeira da agremiação, bem como a possibilidade de os filiados ascenderem a qualquer dos cargos internos, a partir de eleições com sufrágio livre. A autora também considera fundamental que os partidos prevejam: a) instrumentos de democracia semidireta, como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o direito de revogação de mandatos dos dirigentes; b) a descentralização administrativa; c) a instituição de órgãos voltados ao controle democrático; d) o direito ao voto a eleitores não filiados no partido quando nas eleições para os órgãos diretivos; e) a vedação da possibilidade de o membro exercer simultaneamente

¹¹⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017. p. 35.

¹¹⁸ Autoras como Freidenberg, que afirma ser a democracia essencialmente um procedimento para chegar a decisões, e Scarrow, que a caracteriza como um conjunto de métodos que visam à inclusão no processo decisório, reforçam o caráter instrumental (FREIDENBERG, Flavia. La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto. In: THOMPSON, José; SÁNCHEZ, Fernando. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006. p. 99; SCARROW, Susan. *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: implementing intra-party democracy*. USA, Washington: The National Democratic Institute for International Affairs, 2005. p. 3. Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021).

¹¹⁹ DEL PILAR HERNÁNDEZ, María. Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México In: DEL PILAR HERNÁNDEZ, María. *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Autónoma de México (UNAM), 2002. p. 134-135.

¹²⁰ DEL PILAR HERNÁNDEZ, María. Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México In: DEL PILAR HERNÁNDEZ, María. *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Autónoma de México (UNAM), 2002. p. 8-9.

mais de um cargo na estrutura do partido ou do Estado; f) a filiação aberta; g) a obrigatoriedade de procedimentos que observem os direitos de ampla defesa e as garantias processuais para expulsão de filiados; h) o respeito às minorias; e i) a publicidade dos recursos recebidos pelo partido.

Por outro lado, na visão de Freidenberg,¹²¹ a democracia intrapartidária é um procedimento para chegar a decisões políticas em que se garante a participação dos filiados a partir de mecanismos competitivos. Este conceito pode ser aplicado para verificar o grau de democratização em cada um dos critérios tidos como relevantes, como exemplo, as posições públicas assumidas, a escolha de candidatos e das lideranças, bem como a prestação de contas. A aferição não deve se pautar somente na existência do procedimento, mas também avaliar a sua qualidade, que por sua vez poderá ser aferida a partir de três fatores, são eles: (1) competência, ou seja, a possibilidade de escolha entre diferentes propostas ou candidatos; (2) competitividade, que se manifesta pela rivalidade entre competidores; e (3) incerteza quanto ao resultado do processo de tomada de decisão.¹²²

Mesmo não vinculando um rol fixo de requisitos para a existência de uma democracia interna, a autora considera importante que os partidos: a) selecionem os candidatos e lideranças por meios competitivos e includentes; b) criem canais para que a base de filiados possa exercer influência sobre o programa e as decisões do partido; c) observem o princípio da maioria para tomada de decisões; d) instituem procedimentos que assegurem o controle dos filiados sobre os dirigentes; e) respeitem os direitos fundamentais dos filiados, garantindo a igualdade e liberdade de opinião; f) promovam a participação nos órgãos do governo dos distintos membros e grupos que compõem o partido; e g) assegurem a distribuição equilibrada de competências entre comitês e assembleias locais e regionais.¹²³

De modo semelhante, Scarrow¹²⁴ considera que a democracia intrapartidária é um conjunto de métodos destinados a incluir membros do partido no processo de tomada de decisão. Em outras palavras, a democracia interna seria uma articulação

¹²¹ FREIDENBERG, Flavia. ¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. In: REYNOSO NÚÑEZ, José. *La democracia en su contexto*. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2019. p. 287.

¹²² FREIDENBERG, Flavia. ¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. In: REYNOSO NÚÑEZ, José. *La democracia en su contexto*. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2019. p. 299.

¹²³ FREIDENBERG, Flavia. ¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. In: REYNOSO NÚÑEZ, José. *La democracia en su contexto*. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2019. p. 296.

¹²⁴ SCARROW, Susan. *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: implementing intra-party democracy*. USA, Washington: The National Democratic Institute for International Affairs, 2005. p.

de procedimentos em que os filiados exercem poder de influência sobre as decisões internas mais importantes. Tais decisões, que se constituem como dimensões de análise da democratização interna, estão relacionadas às posições políticas adotadas publicamente e à escolha dos candidatos e das lideranças do partido.¹²⁵

Explica ainda que dois critérios auxiliam a avaliar a extensão da democracia intrapartidária, são eles a *inclusão* e a *centralização*. A *inclusão* está ligada a “quem” são aqueles que participam dos processos decisórios. Quanto mais amplo for o número de membros capazes de tomar parte nas decisões, maior será a inclusão do partido. O contrário também é verdade, quanto mais restritivas forem as regras que regulam os habilitados a participar dos processos decisórios, mais excludente é o partido. Partidos excludentes tendem a confiar no líder ou em pequenos grupos de lideranças as decisões mais importantes, enquanto os inclusivos distribuem essa função a todos os membros.

A *centralização* se refere a quantos são os centros de decisão. Nos partidos centralizados as diretorias executivas costumam se reunir mais vezes para deliberar sobre questões internas, sendo essas decisões aplicadas de modo uniforme em todos os níveis do partido. Já nas agremiações políticas descentralizadas, as executivas têm função mais voltada à coordenação das diferentes instâncias (nacional, regional e local), sem uma pressão descendente que parte da executiva nacional para os outros níveis.¹²⁶ Normalmente os partidos excludentes são também mais centralizados, entretanto, o contrário nem sempre é verdade. Isso, pois, um partido poderá continuar sendo centralizado, mas adotar procedimentos inclusivos. Exemplo disto pode ser notado quando as decisões tomadas por assembleias nacionais inclusivas se aplicam a todos os níveis do partido, determinando os candidatos e lideranças regionais e locais.

Do mesmo modo, nem todo o partido descentralizado será incluyente, haja vista que poderá configurar-se como um partido estratárquico¹²⁷ (de estratos). Mais comum em países que adotam a forma de Estado federativo, há uma repartição da

3. Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

¹²⁵ SCARROW, Susan. *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: implementing intra-party democracy*. USA, Washington: The National Democratic Institute for International Affairs, 2005. p. 7. Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

¹²⁶ SCARROW, Susan. *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: implementing intra-party democracy*. USA, Washington: The National Democratic Institute for International Affairs, 2005. p. 6. Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

¹²⁷ Conforme explica Scarrow, partidos estratárquicos (divididos em estratos) costumam ser mais vistos em países que adotam a forma de Estado federativo, havendo grande controle das elites locais sobre as divisões sem aumento da inclusão, ou seja, são excludentes e descentralizados (SCARROW, Susan. *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: implementing intra-party democracy*. USA,

competência para tomada de decisões relevantes entre os níveis nacional, regional e local, todavia o poder decisório se mantém nas diretorias executivas desses estratos (sempre sob o controle das elites), sem possibilidade de participação dos filiados. Nesses casos, há um aumento no número dos centros de decisão, contudo, sem elevar a taxa de inclusão, configurando-se, portanto, como partidos descentralizados e excludentes.

Considerações finais

Ante o exposto, um ponto de conexão universal nos estudos analisados é a dificuldade de definir o que importa no momento de avaliar a democratização de um partido político, havendo correntes que advogam por visões mais amplas e outras mais restritivas. Autoras como Hernandez, por exemplo, estipulam um rol de requisitos que, quando alcançados, configuram ou dão maior grau de democracia interna ao partido, outras, como Freidenberg e Scarrow, estabelecem um conceito fixo aplicável aos diferentes procedimentos internos.

Em todo caso, é possível afirmar que a democracia intrapartidária se constrói com a participação dos filiados nas decisões internas mais relevantes à agremiação política. Isso não quer dizer, no entanto, que a democracia intrapartidária se aproxime de uma democracia direta em nível interno, mas significa que, necessariamente, a composição dos órgãos internos deverá ocorrer através de processos que garantam a participação e a escolha dos filiados em igualdade de condições, *sendo as lideranças responsivas as bases do partido*.

Conforme o objetivo proposto, qual seja, apresentar diferentes concepções de democracia intrapartidária de modo a aproximar-se do seu conceito operacional, notou-se que um conceito de democracia intrapartidária não poderia estar distante de um conceito de democracia. A literatura analisada converge em conceber a democracia intrapartidária essencialmente como um procedimento para chegar a decisões em nível interno. De maneira geral, entende-se que em partidos mais democráticos os filiados possuem poder para influenciar o programa e as posições públicas da agremiação, bem como eleger, a partir de mecanismos competitivos, os candidatos aos cargos do Estado e as lideranças internas.

Washington: The National Democratic Institute for International Affairs, 2005. p. 6. Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021).

Referências

- AMARAL, Oswaldo. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 11-32, 2013. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.38429>.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político*. 20. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.
- BOLOGNESI, Bruno; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo; ROEDER, Karolina Mattos. Como os partidos distribuem o dinheiro: estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil. *Colômbia Internacional*, v. 104, p. 33-62, 2020.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa; AMARAL, Oswaldo E. do. Implicações do processo de seleção de candidatos na competição partidária: o caso brasileiro. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 33-43, jun. 2013.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARTY, Kenneth. Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative. *Party Politics*, v. 10, n. 1, p. 5-24, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068804039118>.
- CORTE IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia nº 184 de 6 de agosto de 2008. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.
- COSTA, Daniel Castro Gomes da. *Partidos políticos e compliance*. Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- CROSS, William P.; KATZ, Richard S. The Challenges of Intra-Party Democracy. In: CROSS, William P.; KATZ, Richard S. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Nova York: Oxford University Press, 2013.
- DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2015.
- DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- DEL PILAR HERNÁNDEZ, María. Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México In: DEL PILAR HERNÁNDEZ, María. *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Autónoma de México (UNAM), 2002. p. 127-144.
- DONOVAN, Todd; KARP, Jeffrey. Popular Support for Direct Democracy. *Party Politics*, v. 12, n. 5, p. 671-688, set. 2006.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FREIDENBERG, Flavia. ¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. In: REYNOSO NÚÑEZ, José. *La democracia en su contexto*. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2019.

FREIDENBERG, Flavia. Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revista Derecho Electoral*, Costa Rica, n. 1, p. 1-17, 2006. Disponível em: <https://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2021.

FREIDENBERG, Flavia. La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto. In: THOMPSON, José; SÁNCHEZ, Fernando. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza, 1986.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GUARNIERI, Fernando Henrique Eduardo. Democracia intrapartidária e reforma política. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 85-108, jul./dez. 2015.

GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. Espécies de partidos políticos: uma nova tipologia. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 7-51, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42809/25967>. Acesso em: 28 fev. 2021.

HODGSON, Geoffrey. M. ¿Qué son las instituciones? *Revista CS*, Cali, v. 7, n. 8, p. 17-53, jul. 2011.

HOPKIN, Jonathan; PAOLUCCI, Caterina. The business firm model of party organisation: Cases from Spain and Italy. *European Journal of Political Research*, v. 35, n. 3, p. 307-339, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1006903925012>.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KIRCHHEIMER, Otto. The Transformation of the Western European Party Systems. In: LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (Ed.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: PUP, 1966.

KOLLMAN, Ken. *The American political system*. 2. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2014.

LEITE, Eduardo de oliveira. *A monografia jurídica*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MACPHERSON, Crawford B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003.

MAYER, Rodrigo Ricardo. Tipologias partidárias: considerações sobre sua aplicação na América Latina. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 239-258, 2016.

MAYER, Rodrigo. *Padrões de organizações partidárias: 42 partidos políticos latino-americanos em perspectiva comparada*. 296 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MEZZAROBBA, Orides. A democracia, os partidos políticos e o Estado. *Sequência*, Florianópolis, v. 22, n. 43, p. 29-44, 2001.

MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. São Paulo: Senzala, 1978.

- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.
- NICOLAU, Jairo. Burocráticos, partidos vivem à sombra do Estado e dificultam renovação. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 24 nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/11/burocraticos-partidos-vivem-a-sombra-do-estado-e-dificultam-renovacao.shtml>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.
- REBELLO, Maurício Michel. *Partidos e governos nas sombras: clareza de responsabilidade, responsabilização eleitoral e sistema partidário no Brasil*. 2013. 204 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- REVEZ, Antônio M. O que são partidos políticos democráticos? E têm os partidos de ser democráticos? *Actas das VIII Jornadas do Departamento de Sociologia*, Lisboa, [s.d.].
- SÁEZ, Manuel Alcantara; FREIDENBERG, Flavia. Partidos políticos na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 8, n. 2, p. 137-157, out. 2002.
- SALGADO, Eneida Desiree. Intra-party democracy index: a measure model from Brazil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 107-136, jan./abr. 2020.
- SALGADO, Eneida Desiree; HUALDE, Alejandro Pérez. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 15, n. 60, p. 63-83, 2015.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- SCARROW, Susan. *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: implementing intra-party democracy*. USA, Washington: The National Democratic Institute for International Affairs, 2005. Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2017.
- TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatísticas do eleitorado*. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Partidos em formação*. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Partidos políticos registrados no TSE*. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- VAN BIEZEN, Ingrid. Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*, v. 10, n. 6, p. 701-722, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068804046914>.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WOLINETZ, Steven. Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. *In*: GUNTHER, Richard; MONTERO, Jose; LINZ, Juan. *Political parties: old concepts, new challenges*. Oxford: OUP, 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VEQUI, Matheus José; DEMARCHI, Clovis; OSPINA, Juan Felipe Orozco. Os partidos políticos e a democracia: uma aproximação ao conceito de democracia intrapartidária. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 17, n. 49, p. 21-50, jul./dez. 2023.

Submissão: 03.09.2021

Pareceres: 08.03.2022 e 18.09.2022

Aceite: 25.05.2023