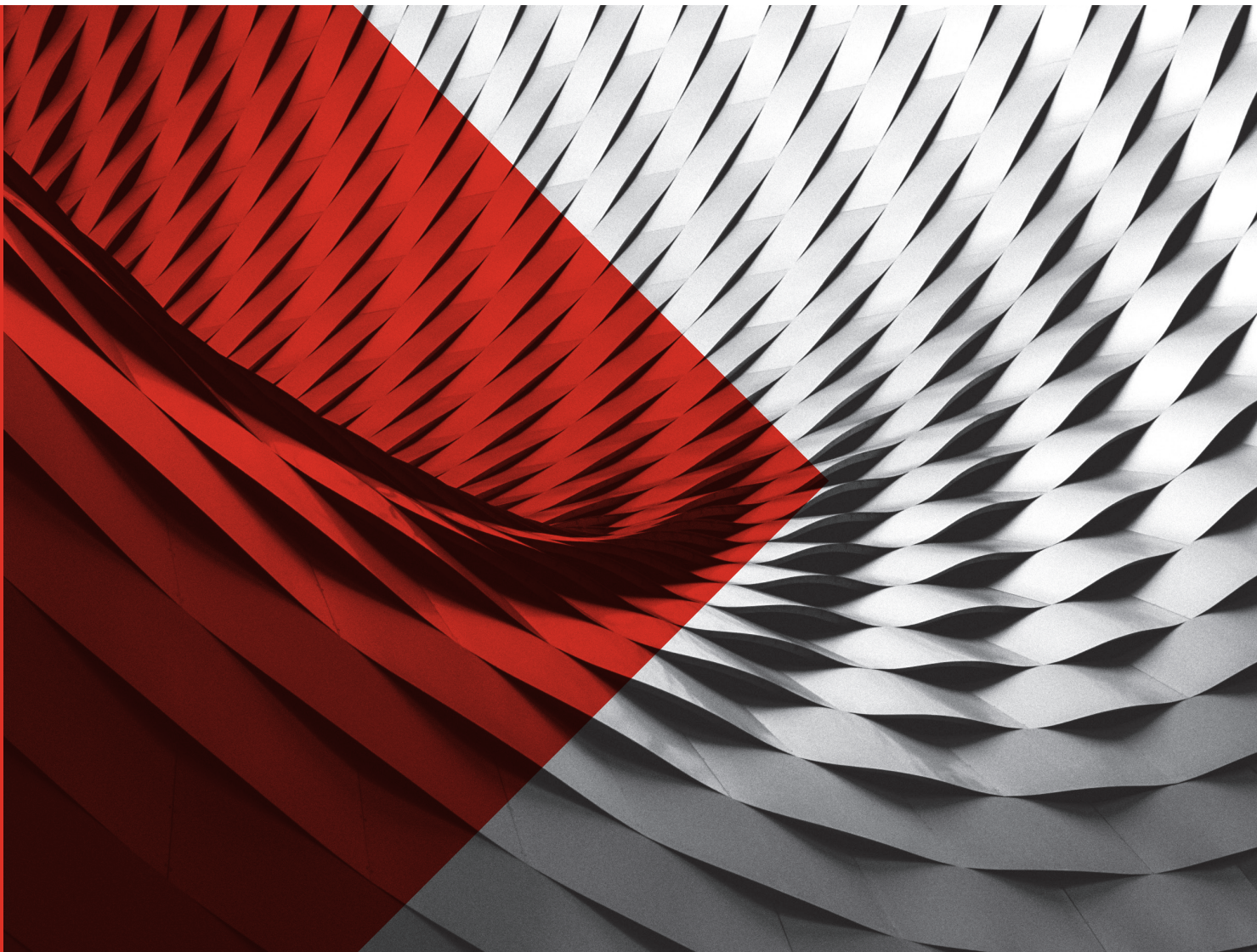


**À MÉDIA LUZ DA DEMOCRACIA INTERNA:  
SOMBRAS E REFLEXOS CONSTITUCIONAIS  
NA INCORPORAÇÃO DO MULTIPARTIDARISMO  
PORTUGUÊS**

---

**JOÃO TIAGO FREITAS MENDES**





FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

*À média luz da Democracia interna: sombras e reflexos  
constitucionais na incorporação do multipartidarismo  
português*

---

João Tiago Freitas Mendes

CIÊNCIA POLÍTICA

2010-2011

2º Semestre: Turma B

Profª Doutora Maria João Estorninho

Mestre Cláudio Monteiro

**Julho de 2011**

## Índice

Introdução .....	3
1. <i>O caminho faz-se caminhando</i> : coordenadas histórico-filosóficas dos partidos rumo à democracia.....	5
1.1 Da omissão à incorporação: apontamento de história constitucional dos séc. XIX e XX .....	5
1.1.1 Pela positivação constitucional da liberdade de associação: o liberalismo de séc. XIX em análise .....	6
1.1.2 A evolução política e constitucional contemporânea: <i>a bonança depois da tempestade</i> .....	9
1.2 Democracia interna: um esboço filosófico de aproximação ao conceito .....	10
2. A funcionalização constitucional e a <i>praxis</i> política nos dias de hoje .....	14
2.1 O défice democrático: <i>to be or not to be</i> .....	14
2.1.1 Liberdade de associação vs. princípios injuntivos de gestão e organização interna .....	15
2.1.2 Requisitos legais, mínimos democráticos e limites de ingerência normativa	17
2.2 Da prática: situações de democracia interna .....	19
2.2.1 Voto secreto: a forma <i>soberana</i> das candidaturas partidárias.....	20
2.2.2 Eleições directas: evangelização ou democratização? .....	20
2.2.3 Direito de tendência e <i>correntes de exclusão</i> .....	21
Conclusões.....	23
Bibliografia.....	24

## **Introdução**

O presente trabalho insere-se no âmbito da oral de melhoria de nota a realizar na disciplina de Ciência Política. Serve esta nota introdutória para dar conta ao leitor dos pressupostos em que nos fundamos para abordar a questão da democracia interna dos partidos políticos do ponto de vista da adequação e interesse do tema, tendo em vista o escopo da Cadeira, bem como dando conta da organização das matérias em análise e da metodologia adoptada.

Cabe começar por assinalar que o foco deste estudo dá sequência ao interesse suscitado pelo tema da *Democracia interna* aquando da realização do trabalho de grupo no decurso do 2º semestre. Assim, algumas das matérias aqui desenvolvidas, nomeadamente as afloradas no ponto 2., foram objecto de estudo e reflexão anteriores. Se tal constitui, *prima facie*, um predicado vantajoso, importa também informar que pretendemos contribuir para o estudo destas questões com maior investigação e renovadas perspectivas.

Sendo este um tema que entendemos de *centralidade genética*, em face do enfoque dado no presente Curso aos Partidos Políticos, releva restringir o âmbito sobre o qual nos debruçaremos. Antes de mais referir que este será sobretudo um trabalho de Ciência Política, como será fácil de inferir pelas (p)referências bibliográficas, cujos contornos se aproximam, por vezes, do Direito Constitucional e da Filosofia Política. Assim, escusado será dizer que o tema em análise é *interdisciplinar*.

Introduzindo o tema, começaremos por traçar a evolução histórica: da omissão da liberdade de associação nos textos constitucionais, até à incorporação dos partidos políticos em 1976. Quanto ao (res)suscitar histórico da liberdade de associação em face da questão da democracia interna, afirmar que há uma ligação *umbilical* que não poderia deixar de ser observada. Na Constituição de hoje, importa analisar os preceitos relativos à democraticidade interna e aferir o grau de ingerência em relação à (in)existência de democraticidade interna. Por último, procuraremos perspectivar as conclusões do enquadramento constitucional (2.1) e de algumas das situações de fronteira no interior dos partidos (2.2) do séc.XXI: tudo isto, pontualmente através do ponto de vista da filosofia política para encontrar um fundamento teórico possível. O objectivo deste estudo é acrescentar ao que tem sido dito acerca deste tema, em particular pelos autores portugueses, uma perspectiva histórica e filosófica. Assim, julgamos estar a corresponder às directrizes da Cadeira, no que toca ao 2º semestre: partir de uma perspectiva histórica do Direito Constitucional português para conhecer o ordenamento jurídico actual, considerando concepções teóricas acerca do nosso Estado de Direito democrático e do seu instrumento de *participação democrática* mais em foco na actualidade: os Partidos Políticos.

Por último, deixar expresso um agradecimento ao Mestre Cláudio Monteiro e à Professora Doutora Maria João Estorninho, pela motivação inculcada e pela disponibilidade cordial. O ensino destes temas na Faculdade de Direito proporciona contacto com realidades meta-jurídicas, de forte repercussão social – que tende a crescer – e permite construir pontes com outras áreas do saber. Em síntese: estimula a formação de juristas conhecedores do contexto social e político.



## 1. *O caminho faz-se caminhando: coordenadas histórico-filosóficas dos partidos rumo à democracia*

Cabe dizer que até ao *cais* da democracia interna, por muitas tormentas passaram os sistemas constitucionais que incorporam hoje os partidos políticos. Isto é dizer que no início era a liberdade de associação o destino e vários caminhos se traçaram para lá chegar; depois as correntes de opinião que trouxeram o perigo iminente do naufrágio no nevoeiro da prática autoritária e corporativa; por fim, o pluralismo democrático apontou a rota e concedeu a maior das honras pelos serviços prestados (e pelos que se haveriam ainda de prestar): o reconhecimento constitucional.

Mas também se dirá que a democracia interna nem sempre é um *porto seguro*, imune a temporais, maus ventos e noites sem estrelas. É verdade que no que toca a maus ventos contrários à democracia semipresidencial, os partidos estarão razoavelmente abrigados pela Constituição; mas já no que toca ao funcionamento interno a democracia vagueia por marés muito próprias - estas, que reclamam um tratamento desigual, resultam muitas vezes da organização interna, mas também do *comandante* ou dos *marinheiros*, individualmente considerados. Por entre estes caminhos incertos da questão interna, fixaremos o leme da nossa *viagem*.

### 1.1 *Da omissão à incorporação: apontamento de história constitucional dos séc. XIX e XX*

***“A política nem sequer podia ser concebida se o homem não existisse no plural.”<sup>1</sup>***  
**Hannah Arendt**

Sabemos que o surgimento dos partidos políticos é associado comunmente ao séc. XIX, particularmente por meio da constitucionalização da liberdade de expressão<sup>2</sup>. Mas a questão que aqui se tratará está a montante, em face do tema da democracia interna. É sabido que o liberalismo preconizava liberdades individuais, o que poderá ter significado o descurar das instituições que agregam homens para melhor prosseguir o fim da participação política - os partidos políticos. Então: onde pára a liberdade de associação? E, conseqüentemente, qual a *ratio* política desta omissão legislativa?

---

<sup>1</sup> Hannah Arendt (*Concern with Politics in Recent European Philosophical Thought*” in *Essays in Understanding 1930-1954*, p.443). Cfr. Miguel Morgado, *Pensamento Político Contemporâneo...*, p.289

<sup>2</sup> Veja-se art.7º Título I da Constituição de 1822: “a livre comunicação dos pensamentos é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo o Português pode conseqüentemente, sem dependência de censura prévia, manifestar suas opiniões em qualquer matéria, contanto que haja de responder pelo abuso desta liberdade nos casos, e pela forma que a lei determinar.” Este artigo encontra-se inserido no Título I, denominado *Dos direitos e deveres individuais dos portugueses*.

### **1.1.1 Pela posituação constitucional da liberdade de associação: o liberalismo de séc. XIX em análise**

As liberdades de reunião e de associação foram matéria não ignorada aquando dos trabalhos preparatórios da Constituição de 1822 graças a uma proposta do Deputado Baeta Neves<sup>3</sup>, mas omitidas no Projecto da Constituição e assim na versão final. Dir-se-á que as fontes do texto constitucional, em particular a Constituição espanhola de 1812 ajudam a compreender a não posituação, mas não por completo<sup>4</sup>. Outro factor explicativo<sup>5</sup> desta omissão é a tradição liberal francesa, contrária à consagração de direitos de acção colectiva<sup>6</sup>, no que consta na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de Agosto de 1789. De seguida o direito constitucional francês evoluiu: ao reconhecer a liberdade de reunião de 1791, mas tal não se reflectiu aquando da importação das declarações francesas de direitos<sup>7</sup> vertida no Título I, referente aos direitos e deveres individuais, nos primórdios do constitucionalismo português.

Também a Carta de 1826 não consagrou as liberdades assinaladas, sendo uma *cópia fiel*<sup>8</sup> da Constituição de 1822: com efeito, os arts. 16º e 17º terão sido fielmente transcritos para o parágrafo 28º do art.145º da Carta.<sup>9</sup>

Na segunda vigência da Carta Constitucional (1834-1836), o seu art. 145º parágrafo 3º<sup>10</sup> foi extensivamente interpretado por Silvestre Pinheiro Ferreira, em 1834, no sentido de estender a liberdade de expressão (que diz-nos Kant é a justificação do próprio poder, em face do contrato social<sup>11</sup>) ou *manifestação de opiniões* às liberdades de reunião e de associação: “A manifestação de opiniões pode ser considerada ou quanto às posições em si mesmas ou quanto aos modos de se manifestarem(...) Podem

---

<sup>3</sup> Foi apresentada uma proposta de posituação pelo Deputado Baeta Neves, em 1821 nos trabalhos preparatórios das Bases da primeira Constituição portuguesa, discutida na sessão nº17 de 16 de Fevereiro de 1821 e rejeitada. Os arts.14 e 15º da Sessão 2ª do Projecto das Bases omitiram assim as liberdades de reunião e de associação. As Bases foram o *referencial doutrinário concreto* no período de 1821-1822. n Cfr. Ivo Miguel Barroso, *A ausência geral de posituação...*, p.177-178.

<sup>4</sup> Uma vez que a Constituição portuguesa inova por exemplo ao incluir o título I, relativo aos direitos individuais dos portugueses (ver nota 1 supra). Ainda que as garantias consignadas fossem *multíssimo inferiores às que se lhes não podem deixar de reconhecer*. Palavras de Silva Sanches, sessão de 26 de Abril, in *Diario das Cortes Geraes*, II, 1837, p.69 Cfr. Ivo Miguel Barroso, ob.cit., p.180

<sup>5</sup> Neste sentido, Soares Martinez, *Comentários à Constituição portuguesa de 1976*, p.265.

<sup>6</sup> Paulo Otero, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*, vol I. Lex, Lisboa, 1995, p.326.

<sup>7</sup> Neste sentido, Jorge Miranda, *Manual...*, I, 7ªedição, 2003, p.268.

<sup>8</sup> Silva Sanches, sessão de 26 de Abril, in *Diario...*, II, 1837, p. 68. (Cfr. Ivo, Miguel Barroso, ob.cit, p.181)

<sup>9</sup> Segundo o Parecer nº239 da comissão especial nomeada pela Câmara dos Pares. Ver nota nº26, Ivo Miguel Barroso, ob cit., p.181.)

<sup>10</sup> Preceito decalcado *ipsis verbis* do art.179nº4 da Constituição brasileira de 1824.

<sup>11</sup> “Naquilo que um povo não pode decidir sobre si mesmo, menos o poderá decidir o legislador pelo povo”. Immanuel Kant, *Sobre a expressão corrente... in A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*, Lisboa: Edições 70, 1995, p.91.

ser doutrinas de política, religião, moral, etc.(...) <sup>12</sup>. Infelizmente, o citado juspublicista não chegou a autonomizar essas liberdades no seu *Projecto de Código Geral*...<sup>13</sup>

Já na terceira vigência da Carta Constitucional (1842-1851), Silva Ferrão<sup>14</sup> considera as liberdades de reunião e de associação incluídas na liberdade de pensamento: “(na letra do art.145.parágrafo3º) todos podem comunicar os seus pensamentos por palavras(...) E comunicar a quem senão aos outros homens?”

Congratulamo-nos com estes *labores interpretativos*<sup>15</sup> mas convém assinalar, para a história, os seus limites. Como refere Lopes Praça<sup>16</sup> “deduções lógicas são úteis (...) mas são lamentáveis quando servem a encobrir verdadeiras lacunas nas leis fundamentais, especialmente se aspiram a suprir a falta de garantia para direitos tão importantes, como os de reunião e de associação”. Assim, a positivação das liberdades em análise emerge como a solução mais conveniente: “A garantia preciosa (dos direitos de reunião e de associação) deveria ser consignada no nosso pacto fundamental(...) uma das mais atendíveis reformas a introduzir-lhe”. Note-se que o efeito garantístico da positivação não é despreciando.

Neste sentido, importa mencionar a dissertação de Costa Lobo datada de 1864 (!) e cujo alcance e ousadia se conseguem quase antecipar pelo título da obra: “*O Estado e a Liberdade de Associação*”. Escrito, a páginas tantas, de forma lapidar: “É a associação que reúne e concilia a liberdade com uma vontade e razão geral, sem o que não pode haver direcção nem fim comum”.<sup>17</sup>

Mais tarde, o Código de Seabra vem, em 1867, a consagrar a liberdade de associação (art.359º) enquanto direito originário<sup>18</sup>, definido no art.365º como a *faculdade de pôr em comun os meios ou esforços individuais para qualquer fim, que não prejudique os direitos de outrem ou da sociedade*. Este impulso de normas codificadas revolucionou<sup>19</sup> o mundo jurídico português; ainda para mais, dado que este Código perfilhava os

---

<sup>12</sup> Silvestre Pinheiro Ferreira, *Manual do cidadão em um governo representativo...*, p.33.

<sup>13</sup> Silvestre Pinheiro Ferreira, ob.cit, tomo III, *Projecto de Código Geral*, Paris, 1834, p. 2-3.

<sup>14</sup> F.A. da Silva Ferrão, *Theoria do Direito Penal Aplicada ao Código Penal Portuguez*, vol.VI, p.48. Lisboa: Imprensa Nacional, 1857.

<sup>15</sup> Para uma perspectiva histórica acerca da interpretação das leis: Barbas Homem, *A Lei da Liberdade*, p.110 e segs. No sentido de que os imperativos de justiça, nos casos “em que o direito deve adaptar-se aquelas coisas que acontecem frequente e facilmente”, emanam mais da vontade da lei do que das suas palavras.

<sup>16</sup> J.J.Lopes Praça, *Direito Constitucional portuguez, vol I*, p.79-80. E este A. vai mais longe: “As Contituições dos povos cultos e de boa razão estão de acordo em reconhecer a necessidade de inscrever no capítulo dos direitos individuais os direitos de reunião e de associação”.

<sup>17</sup> Costa Lobo, *O Estado e a Liberdade de Associação*, p.158.

<sup>18</sup> Os direitos originários eram, segundo o proémio desse artigo, os *da própria natureza do homem, que a lei civil reconhece, e protege como fonte e origem de todos os outros*. Seriam *inalienáveis* (art.368º, 1ª parte).

<sup>19</sup> Mário Reis Marques, *História do Direito Português Medieval e Moderno*, 2ª edição, p.217.



princípios da Escola individualista<sup>20</sup>. Pois que maior demonstração do reconhecimento liberal de um instrumento ao alcance dos indivíduos – feito para os cidadãos, e não contra eles - poderia haver do que a consagração da liberdade de associação num código civil?<sup>21</sup> Ainda assim, conforme refere Jorge Miranda<sup>22</sup>, a liberdade civil é distinta da liberdade política dos cidadãos.

Vejamos agora o porquê desta omissão legislativa, apesar de tudo num contexto sociológico favorável pela existência de sociedades patrióticas e de clubes<sup>23</sup>: na prática, o individualismo característico da época não produziu *uma obliteração completa do sentido organizativo dos cidadãos que os conduzisse a uma atomização total*<sup>24</sup>.

Importa pôr em evidência os fundamentos teóricos desta propositada omissão da liberdade de associação nas constituições do séc. XIX. Sabemos que o liberalismo assentava na trilogia propriedade, liberdade e segurança<sup>25</sup>. Para a nossa breve investigação histórica do constitucionalismo liberal, o entendimento liberal da lei como garantia da liberdade<sup>26</sup> individual é determinante. Assim, a liberdade de associação (enquadrável na *liberdade-participação*) era entendida como redutora da *liberdade-autonomia*, para usar a terminologia de Sartori. Aqui está subjacente uma diferente concepção teórica do governo das leis (*maxime*, o princípio da legalidade): com Barbas Homem<sup>27</sup>, diremos que a liberdade individual constitui o fundamento da sociedade política característica do liberalismo oitocentista. Na realidade, o liberalismo receava a criação de instâncias intermédias<sup>28</sup> entre o Estado e as liberdades individuais<sup>29</sup>. Em síntese: (...) *“a representação política limitou-se à representação dos cidadãos, no seu*

---

<sup>20</sup> A completa subordinação normativa aos princípios individualistas foi um dos defeitos apontados ao Código. Assim, Mário Reis Marques, ob.cit., p.216.

<sup>21</sup> Pois como escreve Miguel Lopes Romão, *A Bem do Estado*, p.83: “... a constitucionalização do direito político e a codificação do direito civil são cara e coroa da mesma moeda – a formalização do direito, de modo a que seja uma emanção soberana da vontade representativa da comunidade(...) por forma a defender a liberdade de cada um dos membros dessa comunidade”.

<sup>22</sup> Jorge Miranda, *Manual...*, III, p.344.

<sup>23</sup> Ivo Miguel Barroso, ob.cit., p.183 e segs e p.201: “São detectáveis realidades fluidas, como correntes de opinião, clubes secretos, associações secretas, sociedades secretas, sociedades patrióticas. Em especial, as sociedades patrióticas eram estruturas do liberalismo junto das massas, sendo simultaneamente lugares de convívio e de acrisolamento dos liberais, desde 26 de Setembro de 1820”.

<sup>24</sup> Maria Carlos Radich, *Formas de Organização Política...*, p.119

<sup>25</sup> Paulo Otero, *Instituições Políticas...*, I, p.250

<sup>26</sup> Barbas Homem, *A Lei da Liberdade*, p. 180

<sup>27</sup> Barbas Homem, *O Justo...*, p.61. Essa liberdade individual é analisada por Habermas, que retém do liberalismo o respeito pela fronteira que separa a sociedade civil do Estado. Cfr. *Pensamento político...*, p. 323 e segs.

<sup>28</sup> Miguel Lopes Romão, ob.cit., p.87 : “... vive em grande medida na negação de estruturas identificadas com um poder político exercido de modo a não permitir a participação da comunidade sua destinatária (...) com uma determinada perspectiva de racionalidade política que vive de uma autoridade para a comunidade e não no seu inverso.”

<sup>29</sup> Como nota Quentin Skinner, a liberdade do corpo político é identificada com a liberdade de cada cidadão. Cfr. *Pensamento político...*, p.200 e segs.

*exclusivo individualismo político, esquecendo ou minimizando a importância da representação dos cidadãos na sua dimensão social. Esta tendência esvaziou a representação política de significado social*<sup>30</sup>. Ora, conforme sabemos hoje, não há forma de governo favorável à liberdade que seja contrária à participação política dos cidadãos<sup>31</sup>: assim surge a lei como manifestação da vontade geral em democracia<sup>32</sup>.

### **1.1.2 A evolução política e constitucional contemporânea: a bonança depois da tempestade**

Apenas a título de nota complementar da evolução do direito Constitucional referir uma breve cronologia de século XX.

A fase de juridização<sup>33</sup> da realidade partidária começa com a revisão constitucional de 1919<sup>34</sup>. A partir de 1926 e mais concretamente com a Constituição de 1933 o Estado Novo edifica um regime de partido único<sup>35</sup> e de cariz anti-parlamentar que se prolonga até 1974 e que, como é ensinado hoje e foi mesmo auto-proclamado à época, “*afasta e enjeita a concepção democrática do Estado*”, argumentando que esta “*directamente conduz à fórmula dos partidos políticos, estranhos à actividade espontânea da Nação e vivendo, à ilharga dela, uma vida parasitária*”<sup>36</sup>. Destacamos esta crítica do salazarismo aos partidos por não estar hoje – como deveria – completamente afastada da opinião pública, num cenário de convulsões sociais esperadas e que põe à prova o papel dos partidos políticos e, assim, a solidez das fundações do sistema de governo

---

<sup>30</sup> Braga da Cruz, *Instituições Políticas...*, p.121

<sup>31</sup> Jorge Miranda, *ob.cit.*, 343-346.

<sup>32</sup> Barbas Homem, *A lei da liberdade*, p.190

<sup>33</sup> Segundo Marcelo Rebelo de Sousa, *A Constituição e os Partidos Políticos*, p.663. É neste ano, segundo este A., que termina a *fase de ignorância intencional* iniciada em 1822.

<sup>34</sup> Que prevê um Conselho parlamentar consultivo (em caso de dissolução presidencial das Câmaras Legislativas) de não mais de 18 membros, respeitando uma proporção que permita ouvir *todas as correntes de opinião* (art.10º, parágrafo 1º, da lei nº891 de 22 de Setembro).

<sup>35</sup> Doutrinariamente o Estado Novo pretende ser apartidário, prescindindo dos partidos enquanto veículos de participação e representação política dos cidadãos, pelo funcionamento do sistema representativo e corporativo atender, segundo Marcelo Rebelo de Sousa, “*à inserção dos indivíduos nas múltiplas sociedades primárias*” – o que, em face das miseráveis condições de vida e da inexistente alfabetização de larga maioria da população (66% da população sem nível de ensino em 1960, segundo dados do PORDATA, disponíveis em [http://www.pordata.pt/azap\\_runtime/?n=4](http://www.pordata.pt/azap_runtime/?n=4)), é difícil de conceber que tenha sido mais do que um postulado teórico nunca aplicado. Veja-se, entre outros, o art.14º da Constituição de 1933 que preconiza a independência dos funcionários públicos no exercício das respectivas funções relativamente a qualquer partido político. Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, *ob.cit.*, p.665.

<sup>36</sup> Ademais, a concepção democrática de Estado é definida como “*universalidade de indivíduos e confusão*”. Cfr. *O Estado Novo: Princípios e Realizações*, p.25.

democrático constitucionalmente previsto. Em suma, como refere Costa Pinto<sup>37</sup>, “os princípios liberais eram fracos e os corporativistas e autoritários eram fortes”.

Após o desenlace da Segunda Guerra Mundial, segue-se a fase de *constitucionalização*<sup>38</sup> dos partidos políticos e do pluralismo democrático, nos países em que o sistema de governo caiu junto com os escombros materiais e os milhares de vidas humanas que então pereceram. Em rigor, o que aconteceu foi o reconhecimento pelo legislador de uma *praxis* política preexistente<sup>39</sup>, que desde o séc.XIX foi subsistindo, com maior ou menor dificuldade (desde o constitucionalismo liberal, passando pela 1ª República e depois pelo Estado Novo), no vazio de normas constitucionais expressas. A *incorporação* dos partidos no Direito Constitucional dos países europeus ocidentais introduz uma opção política de rejeição de regimes anti-democráticos, significativa para a democracia pluralista - e democrática.

Em Portugal, a alvorada política e social<sup>40</sup> chega com a Revolução dos Cravos, em 25 de Abril de 1974, da qual resulta a Constituição de 1976<sup>41</sup>. Da *funcionalização constitucional* dos partidos e suas consequências na prática interna se falará ao longo das restantes linhas deste estudo.

## **1.2 Democracia interna: um esboço filosófico de aproximação ao conceito**

Começaremos por justificar a importância de aferir da democracia no interior dos partidos. Assim, traçaremos desde já uma abordagem sintética à nossa linha de raciocínio, para de seguida atentarmos em manifestações da prática partidária que importa valorar à luz do que por ora se disser.

***“O que precisamos agora é de recuperar o sentido perdido de uma sociedade cuja liberdade e organização nascem, não de um plano imposto superiormente, mas do poder integrador de um vasto e subtil corpo de direitos e deveres partilhados entre***

---

<sup>37</sup> Cfr. A.Costa Pinto, *Contemporary Portugal*, p.26-27. Como refere o A., “*de jure freedom of association existed, but parties were eliminated through regulation. Formally, the National Union never became a single party, although it functioned that way after 1934*”.

<sup>38</sup> García-Pelayo, *El Estado de Partidos*, p.47 e segs; David Plaza, *La función constitucional de los partidos políticos*, p. 37; Fernandez de La Mora, *La partidocracia*, p.173.

<sup>39</sup> García-Pelayo, *ob.cit.*, p.49

<sup>40</sup> Conforme Braga da Cruz, *ob.cit.*, p.120. Segundo o A. no passado liberal e autoritário existia, ao nível dos cidadãos, uma cultura de *subordinação* que lentamente tem vindo a transformar-se numa cultura de *participação*.

<sup>41</sup> A matriz da CRP de 1976, no que toca à matéria de partidos políticos, resulta do decreto-lei 595/1974 de 7 de Novembro, primeira regulação portuguesa. Cfr. Garcia Pelayo, *ob.cit.*, p.57.

***os indivíduos que não são um presente da natureza mas o produto da nossa própria experiência e inventividade; e recuperar igualmente a percepção da nossa lei, não enquanto um mero corpo de direitos e deveres adquiridos, o corpo de uma liberdade em que os direitos políticos detêm um lugar comparativamente insignificante, mas como um método vivo de integração social, o método mais civilizado e mais efectivo jamais inventado pelo género humano.”***<sup>42</sup>

**Michael Oakeshott**

Partindo da concepção teórica - e prática , num certo sentido, se olharmos para as sucessivas críticas que têm acompanhado o funcionamento interno dos partidos, desde os primórdios do constitucionalismo - que defende que os partidos entregues a si mesmo não funcionam democraticamente, pode afirmar-se que a democracia consiste na aceitação de regras previamente formuladas<sup>43</sup>. Assim, o funcionamento democrático tem uma vertente procedimental, que abarca um conteúdo material ou substantivo<sup>44</sup>. No entender de Cotarelo<sup>45</sup>, o funcionamento democrático contrapõe-se à burocracia, que é hoje crescente (nas suas dimensões técnica e humana) e permanente<sup>46</sup> na - quase - directa proporção do alargamento do sufrágio *até à universalidade*.

Cabe referir a proposta de Weber que vem, de certa forma, propôr uma democracia burocrática para os partidos, justificando esta com a necessidade de assegurar a *neutralidade*<sup>47</sup> dos procedimentos internos. Seguindo esta tese, podem verificar-se nos dias de hoje, conexamente, duas realidades que se anteciparam há décadas: a ascensão da tecnocracia no interior do partido e, em consonância, a profissionalização das lideranças. Serão tais fenómenos louváveis por trazerem, supostamente, a racionalidade legal da administração ao interior dos partidos, conforme esperava Weber ? Entendemos que não e julgamos que a razão está com Cotarelo, não dispensando claro está a vinculação dos partidos à tal vertente procedimental do funcionamento democrático - isto porque, como refere Plaza<sup>48</sup>, constitucionalizar os partidos políticos responde à necessidade de evitar um paradoxo entre o protagonismo que se lhes reconhece desde a sua origem e a falta de regulação jurídica de tão relevante realidade social, a que já se aludiu supra. É curioso notar desde já que

---

<sup>42</sup>*The Cambridge Journal*, vol I, 1947-8 cfr. José Carepa, *Pensamento Político...* (Org. João Carlos Espada e João Cardoso Rosas), p.59

<sup>43</sup> Afirma Leoni que “con la regulación legislativa del partido podrá ser combatida y derrotada la partitocracia”. Cfr. Fernandez de La Mora, *La partitocracia*, p.170

<sup>44</sup> Os partidos não poderão assim invocar a aplicação da doutrina *acta interna corporis* (partindo da liberdade de associação e da auto-organização), para impossibilitar o controlo dos seus actos internos. Cfr. Plaza, ob.cit., p.41

<sup>45</sup> Cfr. Garcia Cotarelo, ob.cit. p.251-252

<sup>46</sup> Cfr. Plaza, ob.cit. p.35

<sup>47</sup> Acerca do princípio da neutralidade, mas ao nível do Estado de partidos, como entendemos que este deve ser visto, Cfr. Garcia-Pelayo, ob.cit., p. 86

<sup>48</sup> Cfr. Plaza, ob.cit. p.44

a democracia interna não deixa de incluir, nos tempos que correm, alguns predicados que são, numa interpretação literal do que foi dito, anti-democráticos. Neste sentido, assinala-se a concordância com o que teoriza Robert Michels<sup>49</sup>: em virtude do supra exposto “*quem diz organização diz oligarquia*”.

Para que a democracia interna possa funcionar terão que verificar-se, então, dois pressupostos-base, no entendimento de Cotarelo<sup>50</sup>, entre outros. A saber: por um lado, definir, dentro do possível, o que se entende por funcionamento democrático; por outro, o respeito pelos direitos fundamentais<sup>51</sup>. Apesar do que já se adiantou, a *democracia interna* corresponde a um conceito jurídico indeterminado - embora forçosamente determinável pelos dados que são oferecidos em cada ordenamento jurídico. E no que toca aos direitos fundamentais, convém adoptar uma posição realista que nos impele a prevenir desde já que há uma configuração *sui generis* destes no âmbito interno dos partidos, como se verá com maior nitidez adiante. Assim, conclui-se: a democracia interna mede-se em graus e não se identifica necessariamente com a filosofia por detrás do sistema político-constitucional.<sup>52</sup>

De acordo com Plaza<sup>53</sup>, a participação dos militantes na formação da vontade do partido é um indicador mínimo de democraticidade interna. A montante desta questão, a participação dos cidadãos na democracia representativa, segundo Jorge Miranda<sup>54</sup>, surge hoje com um carácter dualista: os cidadãos tanto surgem individualmente, como integrados em organizações, sejam elas partidos políticos ou grupos e associações.<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> Cfr. Robert Michels, *Sociologia dos Partidos Políticos*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1982, p. 238. O A. argumentou que a organização, ao mesmo tempo que assegura o funcionamento da totalidade abrangida, também a afecta de um modo inevitável, dividindo-a numa minoria dirigente e numa maioria dirigida. Enquanto os primeiros integram-se numa estrutura que lidera e controla; os segundos, sem relações formais permanentes entre si, não têm outra alternativa senão obedecer. Referiu este A. que “*a tendência para a oligarquia constitui uma necessidade histórica, uma das leis de ferro da história, às quais não puderam escapar as sociedades modernas mais democráticas e, dentro destas sociedades, os partidos mais desenvolvidos*”.

<sup>50</sup> Cfr. Cotarelo, ob.cit., p.148-149; Cfr. Garcia-Pelayo, ob.cit., p.53: perfilhando semelhante doutrina, Garcia-Pelayo concebe a legitimação do *status* de liberdade externa dos partidos mediante esta dupla observância prática.

<sup>51</sup> Segundo Nozick, na sua tese de direitos individuais e estado mínimo, existem seis etapas para um estado moralmente legítimo. Em conclusão, se cada passo do processo foi moral, isto significa que não violou direitos fundamentais. Cfr. *Pensamento Político...* p.111

<sup>52</sup> Cfr. Cotarelo, ob.cit. p.252. Há-que ter em conta a distinção feita por Burdeau entre regimes de poder *aberto* e regimes de *poder fechado*. Em especial, sendo o nosso uma democracia de *poder aberto*, a verdade é que a realidade dos partidos tende a integrar elementos típicos de *poder fechado*, nomeadamente na questão das correntes internas, como se verificará infra. Cfr. Burdeau, ob.cit., p.103-104.

<sup>53</sup> Cfr. Plaza, ob.cit., p.79

<sup>54</sup> Cfr. Jorge Miranda, *Manual...*, VII, p.159

<sup>55</sup> Olhando para a CRP de 1976, verificamos que existem modalidades de participação política dos cidadãos que dispensam perfilhação partidária: o direito de sufrágio (art. 49nº1 e nº 2) e o referendo



Como teoriza Leibholz<sup>56</sup>, há uma necessidade imperiosa de democratizar os partidos enquadrando estes no Estado de Direito democrático. Ora vejamos: se exigimos, mesmo a nível global, que o sufrágio seja democrático, então deve exigir-se que a formação da vontade no seio dos partidos assim o seja também. Muito simplesmente, a falta de democracia nos mesmos, reflecte-se numa falta de democracia nos Estados<sup>57</sup>. Em suma, a relevância da democracia interna prende-se com a tomada de consciência da *Estadualidade Partidária*<sup>58</sup>.

---

nacional que pode resultar de iniciativa dos cidadãos (art. 115º1 e o art. 167º1). Pelo contrário, implica a relação de confiança com um partido nas Eleições para a Assembleia da República (artº151).

<sup>56</sup> Cfr. Gerhard Leibholz, *O pensamento Democrático como Princípio Estruturador na Vida dos Povos Europeus*, Coimbra 1974, pp. 30-32. O A. vê a democracia como modalidade racional em que a vontade do povo se assimila à vontade da maioria de governo, bem como à dos partidos com assento parlamentar. Daí resulta a importância do sufrágio como manifestação popular, periódica, de apreciação das propostas programáticas de cada partido político.

<sup>57</sup> Assim como o inverso também é verdade.

<sup>58</sup> Cfr. J.J.Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume I, 4ª edição, Coimbra, 2007, Anotação ao artigo 51º.

## 2. A funcionalização constitucional e a *praxis* política nos dias de hoje

Importa clarificar o contributo que se segue. Primeiramente vamos atender à letra da CRP para enquadrar as metas democráticas a que os partidos estão obrigados. Depois, veremos manifestações das máquinas partidárias *em movimento*, na concretização de um dilema que se adivinha desde já: quão perto estarão os princípios injuntivos da CRP da prática intra-partidária ?

### 2.1 O *défi*ce democrático: *to be or not to be*

Ora bem, aqui chegados importa esclarecer o contributo que se segue. Existe, como decorre do supra exposto, um *Estado de partidos*<sup>59</sup> ou, numa expressão paralela, uma *partidarização parlamentar*<sup>60</sup>. Em sentido oposto, *de fora para dentro*, podemos também falar de uma *parlamentarização partidária*, que consiste na mutação da estrutura interna dos partidos com o objectivo de melhor expressarem na sua função eleitoralista a lógica de funcionamento da maioria parlamentar futura, que é no caso do semipresidencialismo português a base de legitimidade do governo (independentemente da sua composição mais política ou mais técnica). Por exemplo, na escolha das listas de deputados à Assembleia da República, a escolha é centralizada no órgão central do partido e prevalece um vínculo pessoal<sup>61</sup>, favorecendo fenómenos de caciquismo típicos dos partidos de notáveis de séc. XIX<sup>62</sup>, com expressão na futura relação (que deveria ser de separação de poderes e fiscalização) institucional entre governo e parlamento, que se afigura assim *mais suave*. Ou não estivéssemos na presença de partidos de eleitores<sup>63</sup> num sistema multipartidário limitado, no caso português – o mesmo é referir a flexibilização ideológica em sociedades cada vez mais (i)mediatizadas<sup>64</sup>.

Ora, quanto a essa adaptação actual do funcionamento interno expressa na classificação de partidos supra citada, entendemos traduzir-se num *défi*ce democrático

---

<sup>59</sup> Cfr. Burdeau, *O Estado*, p. 107.

<sup>60</sup> Cfr. Braga da Cruz, *Instituições...*, pp. 175.

<sup>61</sup> Neste sentido, Cotarelo, *ob.cit.*, p.158. O A. refere “*lealdades pessoais*”. Também Burdeau ao escrever sobre “*personalização*”, *O Estado*, p.34.

<sup>62</sup> Segundo Costa Pinto, o clientelismo é uma prática com enorme expressão durante o séc. XIX – este A. refere-se a essa realidade nos seguintes termos: “*Portugal’s oligarchic and clientelistic liberalism*”. Cfr. Costa Pinto, *ob.cit.*, p.3.

<sup>63</sup> Tradução portuguesa da expressão “*catch-all party*” de Otto Kirchheimer. Cfr. David Plaza, *ob.cit.*, p.44-45.

<sup>64</sup> Neste sentido: Braga da Cruz, *Instituições...*, p.119; Paulo Otero, *A democracia totalitária*, p.264.

no interior dos partidos portugueses na actualidade. Diz-nos Philippe Schmitter<sup>65</sup> que os partidos são hoje *mais institucionais do que representativos*: por aqui se vê que a transformação é acompanhada de um critério de governabilidade interna que prevalece sobre a representatividade das várias *correntes de opinião*<sup>66</sup>. Assim, os partidos, em especial os ditos *de governo*, vivem da sua ligação umbilical ao Estado e do acesso a cargos- e recursos- públicos. Contudo, se tal por um lado tende a proporcionar um decréscimo da participação social e política dos cidadãos, poderá também configurar um paradoxo entre a *sustentabilidade* desses partidos (que sai reforçada) e a *legitimidade* cada vez mais diminuta dos mesmos<sup>67</sup>. Tal fenómeno pode ser aproximadamente identificado pela classificação (reduzida, em todo o caso) de partidos cartel<sup>68</sup>.

Em poucas linhas: existe nos dias de hoje<sup>69</sup> um défice democrático interno (veja-se o exemplo dos congressos de mera aclamação<sup>70</sup>) que sobrevive entre as garantias constitucionais, por um lado, e a disciplina partidária, por outro, como se verá adiante. De resto, já no início da década de 90 se concluía que a pesada estrutura organizativa interna impede o poder decisório das bases...<sup>71</sup>

### **2.1.1 Liberdade de associação vs. princípios injuntivos de gestão e organização interna**

Vistos os pressupostos críticos que, em nosso entender, configuram o Estado de partidos e também os partidos de governo, importa agora colocar em equação duas correntes contrastantes<sup>72</sup>: a liberdade de associação, enquanto base da disciplina partidária e da auto-organização partidária, e os princípios injuntivos de gestão, organização e transparência internas, garantes constitucionais da diversidade de

---

<sup>65</sup> Cfr. Paula Sofia Ávila, *Funções...*, pp.34.

<sup>66</sup> Expressão da revisão constitucional de 1919, a que já se aludiu supra. Plaza, ob.cit., p.88.

<sup>67</sup> Tal referem Stefano Bartolini e Peter Mair em 2001 (cfr. Paula Sofia Ávila em *Funções...*, pp.34.)

<sup>68</sup> Cfr. Peter Mair e Richard Katz, *El partido cartel...*, 2004. *Sugestivamente*, avisa Plaza, ob.cit., p.83: “La posición oligopólica que ocupan los modernos partidos cartel en ele marco representativo, obliga que el derecho o facultad de decidir libremente sobre las personas que van a integrar la asociación política deva ser interpretado restrictivamente”.

<sup>69</sup> Sem prejuízo de se considerar, com Plaza, que a falta de democracia interna tem sido uma constante desde que os partidos existem. David Plaza, ob.cit, p. 35.

<sup>70</sup> Exemplo de José I. Navarro Méndez, cfr. por João Pedro Freire, *O princípio democrático na...*, p.22.

<sup>71</sup> Conclui Paula Ribeiro Costa a propósito de PS, PSD, PCP e CDS. Paula Ribeiro Costa, *A democraticidade interna...*, numeração de pág. inexistente, ver *Conclusão* (1992).

<sup>72</sup> Cfr. David Plaza, ob.cit, p.43, referindo-se “a la tensión”. Segundo Friedrich A. Hayek (que começou os seus estudos licenciando-se em Direito em 1921 e em Ciência Política em 1923, antes de se notabilizar na ciência económica e receber o Nobel da Economia em 1974) existem dois tipos ideais de ordem: a *organização (made order)* e a *ordem espontânea (grown order)*. No caso do sistema partidário português, a *organização* é criada por forças exteriores (a Constituição), que impõem aos elementos constituintes da mesma (militantes) o cumprimento de determinadas instruções, tendo em vista fins de pluralismo democrático; a *ordem espontânea* é uma estrutura que surge em virtude da auto-organização (liberdade de associação) dos militantes que obedecem a regras comuns, como nos casos de autonomia estatutária (por ex., eleições directas). Cfr. *Pensamento Político...* Org. João Carlos Espada e João Cardoso Rosas, p.35.

correntes de opinião<sup>73</sup> pretendida em face do 25 de Abril de 1974 e do período que se lhe segue de propostas divergentes<sup>74</sup> para a 3ª República, *maxime* no que toca ao sistema de governo - e do passado de partido único imposto pelo regime autoritário, a que já se fez referência.

De facto, estas duas *vertentes* partem de pressupostos ideológicos contrários, daí o seu tendencial conflito existencial. Senão vejamos: a liberdade de associação em Portugal é um contributo, apesar de tudo o que se disse em termos de história constitucional, da realidade histórica de séc. XIX (ligado ao surgimento dos partidos de notáveis). Está hoje plasmada no art.12º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como no art. 46º da CRP, do qual se salienta o nº4<sup>75</sup>, revisto em 1982 e em 1997<sup>76</sup>. De facto, a *funcionalização constitucional* desta matéria vem a existir a partir de 1976. Assim, em sentido activo, introduzem-se princípios injuntivos de organização, gestão e transparência dos partidos políticos, enquanto associações de cidadãos políticos e livres. Já quanto aos princípios supra referidos, foram acrescentados pela revisão de 1997, que aditou os nºs 5 e 6 ao art.51º - é a chamada teoria da incorporação que, ao abrigo do 18 nº2, permite a restrição de direitos, liberdades e garantias nos casos expressos previstos na Constituição (a *ratio* é salvaguardar outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos). Como é bom de ver, a Constituição de 1976 procura assegurar padrões mínimos do regular funcionamento da democracia pluralista e do sistema de governo representativo.

Seguindo a fórmula sugestiva de Burdeau<sup>77</sup>, pode dizer-se que *a liberdade (de associação) não vai ao ponto de autorizar os atentados à verdade: (...)pode colidir com outras liberdades, com a liberdade da pessoa na sua vida privada, ou com o interesse*

---

<sup>73</sup> Sobre o pluralismo na CRP, ver Jorge Miranda, *Manual...*,III, p.351. Em sentido diferente, Soares Martinez, ob.cit, p.12-13.

<sup>74</sup> Jorge Miranda, *Manual...*, I, p.321 e segs

<sup>75</sup> A questão que se coloca hoje é saber se uma democracia deve comportar cláusulas de protecção ao sistema constitucional de partidos democráticos (o que pode configurar o *paradoxo da tolerância* de Popper, dizem os críticos) ou, se pelo contrário, não existem hoje razões objectivas para manter esta restrição de cariz ideológico (o que em face por um lado da imprevisibilidade dos movimentos sociais que se prevêem; e, por outro, da recente evolução de movimentos ilegais e partidos de extrema-direita na Europa, por ex. na Finlândia, onde o partido dos Verdadeiros Finlandeses obteve uns expressivos 19,1 % nas eleições legislativas em 17 de Abril de 2011, elegendo 39 deputados em 200, é imprudente afirmar com certeza). Posto em termos muito sucintos o problema, tendemos a concordar com a letra da lei com base nas exigências de uma sociedade democrática própria, portadora de uma história política particular à qual os órgãos de soberania não devem ser insensíveis, especialmente em períodos de previsível turbulência social como o que vivemos. O nosso entendimento é sustentado pelos arts. 11º e 17º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Em sentido contrário: desde logo o professor Jorge Miranda, *Manual...*, tomo VII, pp.165-166; Paulo Otero, *A democracia totalitária*, p.263-266; Soares Martinez, *Comentários à Constituição portuguesa de 1976*, p.70. Veja-se, para uma perspectiva eminentemente filosófica, a tese da *democracia militante* em Plaza, ob.cit p.195 e segs..

<sup>76</sup> As revisões expressam o exercício de uma faculdade do sistema política português que Pedro C. Magalhães denominou de "*reforming itself*". Cfr. Costa Pinto, ob.cit., p. 201-202.

<sup>77</sup> Georges Burdeau, professor de Direito Público e cientista político (1905-1988). Quanto à obra deste autor francês, veja-se o *Traité de Science Politique* (1980).

*público objectivamente entendido*. Utilizando outra terminologia, poderemos invocar de novo as garantias constitucionais de participação política, por oposição à disciplina partidária (expressa no princípio de auto-organização), que necessariamente terá um âmbito de aplicação mais restrito e tendencialmente corporativo<sup>78</sup>. A este propósito se fala de uma *reserva do politicamente adequado*<sup>79</sup>, que é em nosso entender, a expressão do pluralismo democrático<sup>80</sup> do sistema partidário e de governo enquanto pressuposto da regulação normativa. Como sintetiza John Rawls<sup>81</sup>, se o apoio a um regime democrático constitucional dependesse apenas de uma doutrina abrangente com exclusão das restantes, a estabilidade desse regime estaria em causa, porque muitos cidadãos não encontrariam razões para apoiar as instituições existentes.

Neste sentido, compreende-se a intervenção do poder constituinte para estabelecer mínimos democráticos e requisitos legais - que devem ser conformes ao limites de ingerência enumerados pela doutrina, com especial enfoque em matéria de direitos fundamentais, como veremos adiante.

### **2.1.2 Requisitos legais, mínimos democráticos e limites de ingerência normativa**

A matéria relativa aos requisitos de democraticidade da organização e funcionamento dos partidos políticos é regulada pela lei dos partidos políticos<sup>82</sup>: no art.15º da lei orgânica nº2/2008 de 14 de Maio, é estipulado o número mínimo de 7500 cidadãos para inscrever um partido político (nº1). Trata-se da tradução em norma infra-constitucional dos princípios do art.51 nº5 da CRP. O controlo material compete ao Tribunal Constitucional, nos termos do art. 223nº2 e) e h) da CRP, e divide-se em três categorias de objectos: disposições estatutárias, deliberações dos órgãos do partido e eleições<sup>83</sup>. Como é bom de ver, a lei exige pressupostos de facto para a criação de partidos políticos, por forma a assegurar, dentro do possível, a sobrevivência dos mesmos. Também é verdade que o número de militantes não é hoje já um elemento

---

<sup>78</sup> Cfr. Plaza, ob.cit. p.83.

<sup>79</sup> É Jorge Reis Novais quem o afirma. Ver *As Restrições aos Direitos Fundamentais...*, 2010, pp.141.

<sup>80</sup> Ver nota nº 44, supra. Conforme teoriza John Rawls, o *pluralismo razoável* não tem – nem pode ter – um carácter provisório ou acessório numa sociedade democrática. Nas palavras de João Cardoso Rosas: “um consenso de sobreposição entre doutrinas abrangentes razoáveis que fundamente os aspectos essenciais da Constituição e os principais arranjos económicos e sociais, sendo apoiado por um exercício compatível da razão pública”. Cfr. *Pensamento Político...*, p.100-103.

<sup>81</sup> J.Rawls, *Political Liberalism, I,II,IV*. Cfr. *Pensamento Político...*, p.101.

<sup>82</sup> Aprovada pela lei orgânica nº2/2003 de 22 Agosto.

<sup>83</sup> Matéria que não será aqui aprofundada. Ver, a título de exemplo o Acórdão nº290/2008, em que o Tribunal se pronuncia negativamente sobre a existência de qualquer situação violadora do princípio democrático (art.5º da lei dos partidos políticos). Para maiores desenvolvimentos, ver Garcia Cotarelo, ob.cit, p.164 e segs.



essencial da implantação de um partido<sup>84</sup> - contudo haverá, um número mínimo que proporcione, à partida, condições de relativa igualdade no jogo eleitoral democrático.

Assim, os mínimos democráticos<sup>85</sup> fazem sentido no quadro de uma Constituição vigente<sup>86</sup>, que pretende pluralizar mas também fortalecer os partidos, entendidos como esteios do sistema semipresidencial e de reconhecida dignidade constitucional, como já acentuámos. Veja-se o art.18 nº1 b) da lei dos partidos políticos: prevê a extinção judicial de um partido político que não apresente candidaturas durante um período de seis anos consecutivos a quaisquer eleições (Assembleia da República, Parlamento Europeu e Autarquias). Tal preceito deve ser lido atendendo ao art. 2º d) da mesma lei, referente aos fins do partidos políticos, bem como ao art.1º que define a função político constitucional dos mesmos: por um lado, os partidos concorrem para a participação política; por outro, são responsáveis pela organização do poder político. Por outras palavras, existe uma função de carácter marcadamente político<sup>87</sup>, que se desdobra nas funções representativa e de titularidade e exercício do poder político. Assim, podemos afirmar que todos os partidos “têm o direito e o ónus”<sup>88</sup> de participar em actos eleitorais.

Para finalizar este ponto, releva discorrer brevemente acerca dos limites de ingerência normativa – barreiras à *acção constitucional*, bem entendido. Na esteira de Carla Amado Gomes, salientamos o art. 12nº2 da CRP (princípio da especialidade) e o art.18º nºs 2e3 da CRP (relativos à proporcionalidade sancionatória)<sup>89</sup>. Assim, é também do interesse público que os partidos se definam de acordo com o método pretendido pelos seus órgãos colegiais que exprimem a sua identidade própria – em última análise, na ausência de entraves à ingerência normativa, os partidos poderiam nascer e viver de uma forma igualitária<sup>90</sup>, superando mesmo as semelhanças quotidianas que resultam da subordinação ao *moderno dogmatismo*<sup>91</sup> da prevalência dos interesses económicos sobre os executantes políticos do século XXI. Enfim, tememos que a adaptação ao séc.XXI das exigências do liberalismo de séc. XIX ( por exemplo, o parlamento-arena e a abertura à opinião pública<sup>92</sup>) estejam a produzir um efeito

---

<sup>84</sup> Veja-se a evolução traçada de partidos de militantes para partidos de eleitores, genericamente a partir da 2ª metade do séc. XX, em Pasquino, *Curso de ...*, pp.187 e segs.

<sup>85</sup> Também referidos por Plaza, ob.cit, p.43 e nota nº20.

<sup>86</sup> Contrariando, por exemplo, Paulo Otero que, partindo de pressupostos críticos idênticos aos nossos, conclui pela vigência de uma “*constituição não oficial*”. Cfr. *A subversão da herança política liberal: a presidencialização do sistema parlamentar ...*, pp.254 e segs.

<sup>87</sup> A principal, a que acrescem as funções administrativa, financeira e disciplinar.

<sup>88</sup> Afirmação de Jorge Miranda, no seu *Manual...*, tomo VII, pp. 176.

<sup>89</sup> Cfr. Carla Amado Gomes, *Os Partidos...*, pp. 27-29. Sobre o princípio da proporcionalidade, ver Plaza, ob.cit, p.81.

<sup>90</sup> Assim faz sentido a tese da “*inibição normativa*”, apresentada por Fernandez de La Mora. Cfr. Fernandez de La Mora, ob.cit., p.170.

<sup>91</sup> Expressão de Ignacio Ramonet, jornalista e sociólogo galego, nascido em 1943.

<sup>92</sup> Barbas Homem, *O Justo e ...*, p.106 e segs; David Plaza, ob.cit, p.44. Ver ainda, supra, a propósito das relações sociais imediatas e da mediatização da política.

pernicioso de *uniformização* partidária – isto é, assistirmos a uma *eleitoralização sistemática* que é em parte explicativa da classificação actual de *catch-all parties*. Por outro lado, há-que assegurar que a adesão a um partido não comporta mais do que uma *renúncia parcial*<sup>93</sup> ao exercício de direitos fundamentais<sup>94</sup>. Se assim não for, podem os cidadãos exercer a liberdade de associação negativa<sup>95</sup>, conforme prescreve o art.46nº3 da CRP. No fundo, trata-se de ponderar o *grau óptimo* de intensidade de regulação pública, ensina Jorge Miranda.

## 2.2 Da prática: situações de democracia interna

De um ponto de vista próximo da filosofia política, Rawls<sup>96</sup> coloca a questão: “*Como é que sociedades formadas por cidadãos livres e iguais podem ser simultaneamente justas e estáveis?*”

Se é verdade que a incorporação constitucional desempenha uma função não despicienda, como se pretendeu demonstrar, também há-que reconhecer<sup>97</sup> que os princípios democráticos e as suas concretizações estatutárias democráticas concorrem as mais das vezes com poderes *menos previsíveis* a considerar em situações de *facto*<sup>98</sup>, como são a actuação dos militantes e das máquinas partidárias. Assim sendo, enumeram-se de seguida três *casos práticos* de democracia interna, cuja solução introduziremos tendo em conta o melhor funcionamento do sistema de governo que, saliente-se desde já, nem sempre encontra correspondência prática nas soluções mais democráticas, *prima facie*. Ou seja: os partidos prosseguem uma finalidade eleitoral, eminentemente política, que fundamenta e limita a sua existência, de tal modo que

---

<sup>93</sup> Cfr. Carla Amado Gomes, *Quem tem Medo...*, pp.612

<sup>94</sup> “*El principio de democracia interna admite varias concreciones, pero un elemento indispensable reconoce al afiliado de todos los derechos fundamentales, com las matizaciones pertinentes para que el partido pueda concurrir cohesionadamente a la formación y manifestación de la voluntad popular*”. Cfr. David Plaza, *ob.cit.*, p.79 e segs.

<sup>95</sup> A defesa da liberdade negativa foi primeiramente efectuada por Jeremy Bentham, na esteira do liberalismo clássico inglês: “*Qualquer lei é uma infracção à liberdade*”. Em 1958, na lição inaugural *Two Concepts of Liberty* após receber a cátedra em Teoria Social e Política, vem Isaiah Berlin corroborar: “*Qual a área na qual o sujeito deve ou pode agir sem interferência de terceiros? Liberdade política, neste sentido, é simplesmente a área na qual um homem pode agir sem a obstrução de outros*.” Cfr. *Pensamento Político...Org.* João Carlos Espada e João Cardoso Rosas, p.63-65.

<sup>96</sup> *Ob.cit.*, p.89

<sup>97</sup> Cfr. Cotarelo, *ob.cit.*, p. 252-253. Segundo o A. cuja opinião perfilhamos, não bastam estatutos que sigam postulados de princípios democráticos, é necessária a análise da organização e do funcionamento real.

<sup>98</sup> Cfr. Burdeau, *ob.cit.* p-96-98. Subjacente ao raciocínio gizado está a distinção feita por este A. entre *poderes de Estado* e *poderes de facto*.

nas acções *instrumentais* em relação a esse fim os direitos dos seus militantes tendem a ser relativizados por essa função constitucional<sup>99</sup>.

### **2.2.1 Voto secreto: a forma soberana das candidaturas partidárias**

A questão do voto secreto pode ser considerada um exemplo paradigmático da relevância externa dos procedimentos internos. Senão vejamos: se é nas eleições partidárias que se decidem as candidaturas aos órgãos de soberania (excepção feita ao Presidente da República) faria sentido algum que os órgãos dos partidos fossem eleitos por uma votação de menor lisura democrática?<sup>100</sup> As eleições dos órgãos de soberania realizam-se através de voto secreto (art.10nº1 CRP, aditado em 1982), pelo que os putativos candidatos aos órgãos de soberania não devem ser portadores de menor garantia democrática, no que toca ao procedimento eleitoral interno. Claro está que esta garantia é ainda de suplementar importância em meios mais restritos, dado o carácter mais imediato das relações de poder. Só observando esta forma constitucionalmente prevista se cumpre estritamente a formação da vontade *de baixo para cima*, conforme preconizada por Leibholz.

### **2.2.2 Eleições directas: evangelização ou democratização?**

No entender de Habermas<sup>101</sup>, os processos informais de formação da opinião pública geram *influência* que é transformada em *poder comunicativo* por via dos processos eleitorais. Este poder comunicativo é transformado em poder administrativo racionalizado, mas não sem a mediação da legislação. Assim, podem aspirar os cidadãos a mais do que a mera legitimação, mas a menos do que à constituição do poder político.

No que concerne às eleições directas, a prática generalizada vai ao encontro daquela que julgamos ser a melhor doutrina nesta matéria. À primeira vista, as eleições directas significam a ausência de delegados eleitos que funcionam como intermediários nos congressos partidários que designam os líderes. Porém, como refere Vital Moreira<sup>102</sup>, este modelo de eleições internas pode traduzir a personificação do poder e, assim, a presidencialização do sistema de governo dos partidos: existe um risco de fenómenos de carácter pessoal como troca de favores por

---

<sup>99</sup> O que parece significar uma diminuição de garantias em comparação com os cidadãos não filiados em partidos, com vantagem para o funcionamento dos partidos, conforme se preveniu supra. Cfr. Plaza, *ob.cit.* p.88 .Haverá um paradoxo democrático que faz com que aqueles que se inscrevem no instrumento privilegiado de participação política se vejam empobrecidos na sua dimensão individual, conforme afixaram os defensores do liberalismo? Querirá isto dizer que a participação política implica em todo o caso uma subordinação às formas processuais da democracia que dificulta a efectiva repercussão das ideias ?

<sup>100</sup> Como indaga Jorge Miranda no seu *Manual...*, tomo VI, pp.172: *Como prescrever o voto secreto para os órgãos do poder público e não o prescrever para os órgãos do partido ?*

<sup>101</sup> Acerca do modelo normativo de política deliberativa. Pensamento político...p.339 e segs.

<sup>102</sup> Vital Moreira, *Da democracia partidária*, crónica de 2 de Julho de 2007, no *Jornal Público*.

votos<sup>103</sup>, de exploração emocional<sup>104</sup> dos militantes de base e de populismo demagógico – em suma, tende a prevalecer a discussão acerca dos candidatos, com prejuízo para o debate das propostas políticas que cada um apresenta. Tal mecanismo pode acentuar também, por outro lado o poder pessoal<sup>105</sup> dos líderes e a marginalização das oposições internas (ver infra). É interessante verificar que partindo desta caracterização, que entendemos realista, podemos observar um *tendencial* caciquismo, típico nos partidos de notáveis de séc. XIX, e um apelo à *sobrevalorização da emoção* em detrimento da razão, reconhecível no sentimento de pertença idealizado pelos grandes partidos de massas. Concluimos esta breve nota dizendo que existe autonomia estatutária nesta matéria, dado que a Constituição impõe ao legislador uma norma permissiva (ao abrigo do 46nº2 da CRP, já referido a propósito da liberdade de associação). Escusado será dizer que a opção pelas directas se repercute na configuração prática do nosso sistema de governo, por exemplo na possibilidade prática de *presidencialização do primeiro-ministro*<sup>106</sup>, enquanto expressão da maioria partidária instrumentalizada a partir dos procedimentos eleitorais internos. Já estes demonstram, prima facie, que os partidos são parlamentares, mas que há, bem vistas as coisas, também uma tendência interna para o presidencialismo<sup>107</sup>, pela acumulação de poderes nos órgãos executivos dos partidos.

### **2.2.3 Direito de tendência e correntes de exclusão**

No seguimento do que vem sendo escrito, o também chamado *direito de facção* releva conquanto possa interferir na formação das chamadas *oligarquias* partidárias. A liberdade de organização de *correntes* no interior do partido, que disputam entre si o poder dos órgãos internos (ou ainda mais sem tal finalidade), é uma questão paradigmática de *funcionamento* da democracia no interior dos partidos uma vez que interfere com a liberdade de expressão de cada militante. Cabe advertir *a priori* para a presumível consequência, caso haja o ensejo de positivar o direito de tendência: uma previsão legal do direito de tendência poderia retirar *espaço* (i.e. tempo de antena) ao papel individual e único na sensibilidade de cada militante, e assim sendo se observaria

---

<sup>103</sup> A expressão inglesa que designa esta prática inaceitável é *logrolling*. Segundo Costa Pinto, o clientelismo existiu com grande expressão no séc. XIX. Infere-se que por esta altura terá começado esta prática. Cfr. Costa Pinto, *ob.cit.*, p.3

<sup>104</sup> Cfr. Burdeau, *ob.cit.*, p.34. O A. refere, logo no início do 2º parágrafo, que “*Há uma certa inclinação que impele os indivíduos a personalizar a autoridade. Um instinto ou uma inflexão sentimental incita-os a dotar de uma figura a força que os obriga*”. Na esteira de Weber, que explicou como um vínculo institucional não poderia ser sólido sem a crença nas virtudes pessoais do chefe.

<sup>105</sup> Ou numa expressão idêntica, o poder *individualizado* de que fala Burdeau. A este propósito, faz-se referência ao poder *carismático* teorizado por Weber, que já se referiu acima. Cfr. Burdeau, *ob.cit.* p.30-33.

<sup>106</sup> É esta a tese com maior ênfase, entre outras. Paulo Otero, *A subversão da herança política liberal: a presidencialização do sistema parlamentar...*, pp.254 e segs.

<sup>107</sup> Neste sentido, Garcia Cotarelo, *Los partidos políticos*, p.162.

o crescimento de *oligarquias de interesses*<sup>108</sup>. Por outro lado, a finalidade eleitoral dos partidos políticos requer uma imagem uma para o exterior ( tem-se comprovado que tal é do agrado da opinião pública<sup>109</sup>): concretizando, há-que evitar a formação de *correntes de exclusão*<sup>110</sup> que se opõem à construção da unidade interna e que se tornam um obstáculo à implementação eleitoral, nacional ou regional do partido, colocando inclusive em causa a sobrevivência do mesmo num dado contexto temporal ou territorial<sup>111</sup>. Por outro lado, é evidente que um grau controlado de fraccionismo deve ser encorajado, quanto mais não seja por emanar da liberdade de apresentação de candidaturas aos órgãos. Acrescentamos que é até desejável – e expectável - que estas representem um instrumento de participação política ao alcance de todos os militantes, enquanto expressão de acentuado espírito crítico e de debate que se traduz numa viva e equilibrada democraticidade interna, que indiscutivelmente contém *externalidades positivas* a considerar: impossibilitar a ascensão de um pequeno número de coligações oligárquicas<sup>112</sup>, que sobrevivem cooperando entre si para assegurar, em certos casos, núcleos de interesses extra-partidários<sup>113</sup> que configuram as mais das vezes ingerências pouco democráticas<sup>114</sup> na vida dos partidos e, através dessas, influências anti-democráticas no sistema partidário e de governo.

---

<sup>108</sup>Com Michael Walzer: Compreensões partilhadas no seio de comunidades concretas. Os princípios adequados às diversas esferas não se harmonizam uns com os outros, o mesmo acontecendo com os padrões de comportamento e de sentimento que geram. *Pensamento político...*, p.145-152

<sup>109</sup> “Pode ser esta uma das causas que explicam o relativo primado socialista no governo desde o início do presente século, em face das *múltiplas vozes* que se *degladiam* no interior do principal partido da oposição, o PPD/PSD.” Apesar deste último partido ter ganho recentemente as eleições julgamos que se justifica manter a nota original desta investigação para uma melhor panorâmica de séc.XXI, observando agora com atenção a formação de *correntes* no principal partido da oposição, o PS.

<sup>110</sup> Expressão de Navarro Méndez, em castelhano, “*corrientes excluyentes*”. Em termos sinónimos, Cotarelo classifica esta realidade de “*fracciones*”.

<sup>111</sup> Na fórmula sugestiva de Cotarelo: “*La intención de aplicar al interior de los partidos de modo mecánico la libertad irrestricta de expresión no tiene verdadera eficacia y, caso de tenerla, convertiría a los partidos políticos en algo más parecido a sociedades recreativas(...)*” Garcia Cotarelo, *Los partidos políticos*, p.160. No mesmo sentido, Plaza, ob.cit, p.88.

<sup>112</sup> Neste sentido Paulo Otero, *A democracia...*, p.263. O A. fala de “*um novo tipo de senhorio de grupos de interesses*”. Também Cotarelo, ob.cit, p.246-247 refere que “*la formación de la voluntad política y en el proceso de adopción de decisiones, hay manifiestamente una situación típica de lobby.*”

<sup>113</sup> Cfr.Cotarelo, ob.cit, p.253: “*sería ingenuo ignorar que los partidos son muy sensibles a los prestigios y situaciones de hecho, producidos fora de su seno (...)* los partidos pueden reaccionar integrando en su acción sistemas de promoción de élites extrapartidistas”. Conexo com esta situação situa-se o princípio da *seniority*, que significa uma preferência dada a personalidades com prestígio e influência social, de que são exemplo os *dissidentes* de outros partidos, que tendem a prevalecer sobre os militantes do partido. Na prática, esta *seniority* expressa uma espécie de *tutela* destas elites sobre o funcionamento interno.

<sup>114</sup> Por exemplo, como refere Cotarelo, o comportamento oligárquico dos órgãos partidários faz com que estes se renovem por cooptação, em lugar de o fazerem por eleição, a verdadeira forma democrática e soberana, como se salientou. Garcia Cotarelo, ob. cit., p.163



## Conclusões

Se é verdade que a falta de democracia interna é uma crítica constante, também é correcto reconhecer que os partidos têm vivido bem com esta. Julgamos que, na mesma direcção em que se incorporaram os partidos no sistema de governo constitucional, é hoje momento de se lhes exigir uma resposta à altura dos tempos. Mas não nos iludamos: os cidadãos são os agentes responsáveis por esse impulso necessário e também, em última análise, os prejudicados. Se hoje a perspectiva liberal, na concretização do Estado mínimo, faz escola a nível nacional e – sobretudo – europeu, ao menos que se aproveitem os contributos que esta trouxe à relação inalienável de cada cidadão com os seus direitos individuais e com a sua esfera de participação social e política.

Se podemos concluir do que se estudou que a evolução constitucional ao longo de dois séculos de história tem sido, acima de tudo, progressista, não se poderá adjectivar nos mesmos termos a mutação entretanto ocorrida no interior dos partidos, que é sobretudo sociológica, vistas as assinaláveis diferenças políticas. Apesar dos contextos sociais e políticos diferentes e das novas formas de participação social e política, persistem vícios antigos na esfera interna, que se afiguram quase naturais e que dão forma e matéria ao défice democrático interno. Daí que em face do exposto se saliente a importância de um Estado democrático que assegure, a montante e a jusante, a participação política segundo princípios democráticos. Por forma a assegurar esse desiderato, é essencial recordar que as assimetrias de participação política democrática, *maxime* eleitoral, são também resultado de uma desigualdade de rendimentos e condições de vida (veja-se por exemplo o fenómeno demográfico de êxodo rural). Importa enfatizá-lo para que não se ensaiem retrocessos num futuro próximo: “*a justiça é uma construção humana e é duvidoso que só haja uma maneira para a atingir*”, disse o norte-americano Michael Walzer um dia.

É do senso comum que os políticos necessitam de uma *revisão*, em face do seu papel insubstituível a manter e a actualizar. No quadro de uma Constituição vigente, esta será tanto mais frutífera se for realizada por genes partidários internos, através da inscrição de novos militantes. E, por fim, tudo volta ao cidadão – em torno de uma actividade social e política com finalidade de bem comum: a democracia. Poderá dizer-se, com alguma razão, que as conclusões que enunciamos não serão propriamente novidades animadoras. Ainda assim, com muito menor dificuldade poderia a actividade partidária comprometer o pluralismo democrático que defendemos se estivesse omissa dos textos constitucionais. Assim, indentifiquem-se os *entorses* e qualifique-se a realidade, para estatuir com solidez – eis o desafio permanente do Estado de Direito democrático, renovado em cada *cidadão pluralista*, conforme teorizado por Michael Walzer, na tentativa de demonstrar que *o justo* é um conceito eminentemente histórico e de natureza política.

## Bibliografia

Entre outras obras referenciadas em notas de rodapé:

**ÁVILA**, Paula Sofia – *Funções e Tipos de Partidos Políticos: Papel dos Partidos numa Sociedade em Mudança*. FDUL: Relatório de Mestrado ,2005.

**BARROSO**, Ivo Miguel – *A ausência geral de positivação das liberdades de reunião e de associação no Direito português, entre 1820 e 1870* (Estudos em memória do Professor Doutor António Marques dos Santos, vol.II). FDUL: Almedina, 2005.

**COSTA**, Paula Ribeiro – *A democraticidade interna dos partidos políticos portugueses*. FDUL: Relatório de Mestrado, 1991/1992.

**COTARELO**, Ramon Garcia – *Los Partidos Políticos*. Madrid: Editorial Sistema, 1985.

**CRUZ**, Manuel Braga da – *Instituições Políticas e Processos Sociais*. Lisboa: Bertrand Editora, 1995.

**ESPADA**, João Carlos e **ROSAS**, João Cardoso – *Pensamento Político Contemporâneo: Uma Introdução*. Lisboa: Bertrand Editora, 2004.

**FERREIRA**, Silvestre Pinheiro – *Manual do cidadão em um governo representativo ou princípios de direito constitucional, administrativo e das gentes (tomo I, Direito Constitucional)*. Paris, 1834.

**FREIRE**, João Pedro Teixeira Silva - *O Princípio Democrático na Organização e Funcionamento Internos dos Partidos Políticos*. FDUL: Relatório de estágio de Mestrado, 2009.

**GARCÍA-PELAYO**, Manuel – *El Estado de partidos*. Madrid: 1986, Alianza Editorial.

**GOMES**, Carla Amado - *Quem tem medo do Tribunal Constitucional? : a propósito dos artigos 103.º-C, 103.º-D e 103.º-E da LOTC ( Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa)*. Coimbra : Coimbra Editora, 2003.

**HOMEM**, António Pedro Barbas – *A Lei da Liberdade, vol I*. Cascais: Principia, 2001 (1ªed.)

- *O Justo e o Injusto*. Lisboa: AAFDL, 2005 (reimpressão)

**LOBO**, António de Sousa e Silva Costa – *O Estado e a Liberdade de Associação*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1864.

**KATZ**, Richard S. e **MAIR**, Peter – *El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos ( Introducción)*. 2004.

**MARTINEZ**, Soares – *Comentários à Constituição portuguesa de 1976*. Lisboa: Verbo, 1978.

**MIRANDA**, Jorge – *Manual de Direito Constitucional, tomo I*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009 (8ªed.)

- *Manual de Direito Constitucional, tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004 (5ªed.)

- *Manual de Direito Constitucional, tomo VII*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

- *Partidos Políticos e Sociedade (Actas dos VII Cursos Internacionais de Verão de Cascais 9 a 14 de Julho de 2001, vol.III, pp. 7 a 22)*. Cascais: Câmara Municipal de Cascais, 2002.

**NOVAIS**, Jorge Reis – *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

**OTERO**, Paulo – *A democracia totalitária*. Cascais: Principia Editora, 2001 (1ªedição)

- *A subversão da herança política liberal: a presidencialização do sistema parlamentar (Estudos em homenagem ao Professor Doutor Armando Marques Guedes pp.254 e segs)*. Coimbra:Almedina, 2004.

- *Instituições Políticas e Constitucionais, vol.I*. Coimbra: Almedina, 2007.

**PASQUINO**, Gianfranco – *Curso de Ciência Política*. Cascais: Principia Editora, 2010 (2ªedição portuguesa)

**PLAZA**, David Bautista – *La función constitucional de los partidos políticos*. Facultad de Derecho da Universidade de Granada: Comares editorial, 2006.

**PINTO**, António Costa – *Contemporary Portugal*. New York, Columbia University Press, 2003.

**PRAÇA**, J.J.Lopes - *Direito Constitucional portuguez, vol I*. Universidade de Coimbra: Coimbra Editora, 1997(reprodução de original de 1878).

**MORA**, Gonzalo Fernandez de La – *La Partitocracia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1977.

**RADICH**, Maria Carlos – *Formas de Organização Política: sociedades patrióticas e clubes políticos: 1820-1836 (O Liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do séc.XIX – Comunicações ao Colóquio organizado pelo Centro de Estudos de História Contemporânea, vol I, pp.120)* Lisboa: Sá da Costa, 1982.

**ROMÃO**, Miguel Lopes – *A Bem do Estado: Publicidade e segredo na formação e na divulgação das leis (1820-1910)*. Coimbra: Almedina, 2005.

**SOUSA**, Marcelo Rebelo de – *A Constituição e os Partidos Políticos (Portugal: O Sistema Político e Constitucional 1974-1987, p.663 e segs)*. ISCSP, 1987.