

# A DEMOCRACIA, OS PARTIDOS POLÍTICOS E O ESTADO

Orides Mezzaroba \*

**Sumário:** Introdução. 1. A democracia enquanto pressuposto da representação política. 2. Estado de partidos: breves considerações. 3. Partidos políticos e o Estado. 4. O partido político entre sociedade e o Estado. 4.1. Relação Estado-partido em Bluntschi. 4.2. Estado e sociedade em Jellinek. 4.3. Relação Estado-partido em Richard Schmidt. Considerações finais. Referências bibliográficas.

## Introdução

O esforço de correção teórica fundante nos mostra que os modelos democráticos de representação política necessitam ser vistos no cenário das condições históricas da época em que se apresentam e de cada país. Claro é que da democracia ateniense à democracia de partidos, longo caminho foi trilhado no curso do desenvolvimento político da humanidade no Ocidente. Todavia, a construção da democracia enquanto espaço político das massas é uma realidade contemporânea. Esta conquista situa-se em um plano político e tem, evidentemente, conseqüências para os modelos de representação.

Este texto tem por objetivo analisar a relação entre os pressupostos da democracia com os propósitos da democracia de partidos e, dessa forma, promover uma reflexão normativa sobre o papel que os partidos políticos devem desempenhar no processo de consolidação e desenvolvimento da democracia, sobre os compromissos a serem assumidos diante da sociedade e, por conseqüência, examina o problema dos limites do espaço político e jurídico que as instituições partidárias devem ocupar no interior do Estado. São essas, enfim, algumas questões a serem abordadas neste trabalho.

---

\* Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor de Teoria Geral do Estado e da Constituição do Curso de Direito da UFSC e da disciplina de Estados Contemporâneos e Metodologia da Pesquisa Jurídica no Programa de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Direito da mesma instituição.

## 1. A democracia enquanto pressuposto da representação política

Quando Clístenes instaurou as primeiras instituições democráticas atenienses em 508 a.C., os cidadãos de Atenas passaram a decidir diretamente em assembléia geral sobre os assuntos concernentes à cidade. Todos aqueles que integravam um *demos*, dirigido por um *demarca*, participavam das assembléias. Surge daí a expressão *democracia*, ou seja, *governo do demos*. Esse novo sistema foi saudado por Tucídides, na *História da Guerra do Peloponeso*, como democracia perfeita por não estar o governo nas mãos de uns poucos, mas de muitos.<sup>1</sup>

No modelo ateniense de democracia garantia-se: a) a *isonomia* ou igualdade de justiça para todos os cidadãos, sem qualquer distinção de classe, grau ou riqueza; b) a *isotimia*, que abolia toda e qualquer forma de títulos ou funções hereditárias, o que possibilitava o livre acesso de qualquer cidadão ao exercício das funções públicas; e c) a *isagoria*, que garantia o direito do uso da palavra, isto é, a igualdade de todos os cidadãos, para manifestar-se nas assembléias populares, a fim de debater publicamente os assuntos do governo. Com isso, em Atenas consagrava-se de forma original os dois princípios fundamentais da democracia: a liberdade de expressão e a igualdade de direitos. Através da liberdade de expressão conquistava-se o direito de discor- dar dos que controlavam o poder e pela igualdade de direitos possibilitava-se o acesso livre de qualquer cidadão a esse mesmo poder.<sup>2</sup>

A noção de democracia, portanto, passou a ser diretamente associada ao conceito de liberdade. Esta liberdade – concebida fundamentalmente

---

<sup>1</sup> CHEVALLIER, Jean-Jacques. **História do Pensamento Político**: da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico. Tradução de Roberto Cortes de Lacerda. Rio de Janeiro : Editora Guanabara, 1982. p. 31. VAYENÁS, Alexander. Democracia: das origens à modernidade. In: ZANETI, Hermes (Org.) **Democracia**: a grande revolução. Brasília : UnB, 1996. p. 31-33.

<sup>2</sup> CHEVALLIER, Jean-Jacques. **História do Pensamento Político**: da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico. Op. cit., p. 31-34. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 1997. p. 205-206. KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. São Paulo: Martins Fontes, 1993. Ver também: BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 31-32. ZANETI, Hermes (Org.) **Democracia**: a grande revolução. Op. cit. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete Vezes Democracia*. São Paulo : Convívio, 1977. p. 43-44. SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo : Ática, 1994. v. I. p. 34-58.

como forma de participação ativa do sujeito na formação da vontade coletiva — passava a não ser mais compreendida como a submissão do indivíduo à autoridade do Estado, mas a determinada ordem de Estado de forma a participar efetivamente de sua própria criação.<sup>3</sup>

Sendo o conceito de liberdade vinculado à busca da vontade coletiva, “viver democraticamente significa captar esta vontade coletiva, a partir dos mecanismos representativos, e, neste caso, uma das peças basilares do Estado democrático é o partido político”. Assim, “se a expressão democracia conduz a uma concepção de sociedade, na qual as liberdades se encontram delimitadas pelo Direito”, pode-se dizer que o tema da representação político-partidária “retoma esta questão na medida em que busca fórmulas satisfatórias de organização do poder”.<sup>4</sup>

García-Pelayo propõe três etapas na evolução das formas democráticas.<sup>5</sup> Entretanto, com intuito de esclarecer mais rigorosamente os recursos categoriais utilizados aqui, torna-se necessário incluir a democracia representativa partidária, como sucedânea do modelo liberal de representação política que por sua vez excluía, e até mesmo combatia, os partidos políticos.

Isto posto, seriam estas as fases evolutivas da democracia, para efeitos didáticos:

a) *Democracia direta* — caracterizada pela identidade entre a ação dos governantes e a vontade dos governados. Neste modelo, entre o povo e o exercício do poder não há nenhum tipo de mediação política, pois os membros do grupo social deliberam diretamente;

b) *Democracia representativa* — quando a identidade se transforma na dualidade representante/representado. Nesta relação, somente a vontade do representante terá valor jurídico como a vontade expressa do representado. Modelo de representação política que, como anteriormente visto, identifica-se com o próprio pensamento liberal clássico, remetendo diretamente à sua concepção de representação;

---

<sup>3</sup> KELSEN, Hans. **Esencia y Valor de la Democracia**. Tradução de Rafael Luengo Tapia e Luiz Legaz y Lacambra. Barcelona: Labor, 1934. p. 24.

<sup>4</sup> LEITÃO, Cláudia Sousa. **A Crise dos Partidos Políticos Brasileiros**. Fortaleza: Gráfica Tipogresso, 1989. p. 34.

<sup>5</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El Estado de Partidos**. Madrid: Alianza, 1986. p. 82-83.

c) *Democracia representativa partidária* – em que o papel de intermediação entre representantes e representados passa a ser desempenhado pelos partidos políticos. Evolução do modelo anterior e que guarda com ele uma relação ao mesmo tempo de continuidade e conflito; e

d) *Democracia de partidos* (ou *Estado de partidos*) – neste modelo, além de mediar os interesses dos órgãos representativos e dos representados, os partidos também funcionam como fator decisivo na mediação entre os cidadãos e seus representantes, caso em que estes últimos ficam submetidos ao mandato partidário, ou seja, à vontade única e exclusiva do partido, pois considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária. Desta forma, o representante perde o seu caráter de exclusividade na atividade de representação “e, conseqüentemente, as eleições adquirem um caráter plebiscitário”, já que o eleitor passa a outorgar a sua confiança e a sua capacidade de decisão ao partido como organização, e não aos candidatos apresentados por ele.<sup>6</sup>

Entretanto, é necessário esclarecer que a presença do instituto da representação política em determinado país não se constitui por si só exclusiva garantia democrática. Com efeito, a existência mal ou bem acabada dos mecanismos representativos pode ser vislumbrada em qualquer modalidade de Estado, mesmo os não democráticos. O que torna um Estado democrático não é, portanto, a presença de partidos políticos como órgãos privilegiados na representação do cidadão junto às instâncias políticas estatais, mas sim, e no mínimo, o comprometimento partidário com a democracia, somado a sua capacidade de veicular a participação e as demandas sociais às decisões políticas.

O período do Regime Militar, de 1964 a 1984, no Brasil ilustra bem essa última hipótese. Veja-se que a representação política não fora suprimida, e partidos políticos cumpriam sua função representativa formal. Pode-se falar nesse caso de um Estado Representativo, ou seja, um Estado que se organiza mediante o instituto da representação política, conforme os ditames do modelo liberal. E pode-se falar ainda de um Estado Representativo Partidário, para referir-se à inserção dos partidos políticos no modelo de representação. Mas, quando se fala de um Estado de partidos, necessaria-

---

<sup>6</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. Op. cit., p. 82-83.

mente se está falando de uma democracia de partidos, uma vez que é um modelo que tem como ponto de partida a exigência de ambiente democrático para ser implementado.

A democracia representativa partidária surge, portanto, como adaptação dos princípios democráticos — liberdade e igualdade — às novas conjunturas históricas do século XX e, em especial, a dois fatores que acabam relacionando-se entre si. O primeiro decorrente da massificação dos direitos democráticos, creditado “não só ao crescimento demográfico da sociedade”, mas, fundamentalmente, à ampliação do sufrágio para os mais diferentes grupos sociais. E o segundo decorre de a sociedade contemporânea apresentar-se “não só como uma sociedade estruturada em pequenas, médias e grandes organizações nacionais e transnacionais”, mas, acima de tudo, por caracterizar-se como sociedade em que para se conseguir qualquer bem, serviço ou realização de objetivo vital, se faz necessária a mediação de uma ou de várias organizações. Assim, quando essa realidade se projeta no campo político, os partidos se mostram como organizações imprescindíveis para realizar tal mediação, bem como para atualizar os princípios democráticos de acordo com o contexto histórico de cada sociedade. Por outro lado, ao mesmo tempo que os partidos buscam detectar os comportamentos políticos gerais em determinada organização social, a fim de transformá-los em programa de ação política e satisfazer as necessidades que se alojam em suas bases de apoio ou área de influência, eles também tratam de induzir ou de fazer despertar novas demandas no interior de cada agrupamento social, com a promessa fundamental de satisfazê-las.<sup>7</sup>

## 2. Estado de partidos: breves considerações

A teoria do Estado de partidos (*Parteiinstaat*) fundamenta a construção de uma dinâmica nova de funcionamento no Estado, apresentando-se como modelo alternativo ao da representação política liberal, pois são justamente os aspectos problemáticos desse último modelo que formam o pano de fundo para o desenvolvimento da compreensão democrático-partidária do Estado, uma vez que o modelo de representação liberal demonstrou sua

---

<sup>7</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. Op. cit., p. 73-74.

incapacidade em garantir a efetiva representatividade. O novo paradigma de organização política seria o resultado da articulação e da interação entre o sistema partidário e a estrutura do Estado, e tem como meta estabelecer um sistema político que garanta a efetiva representação do sujeito coletivo.<sup>8</sup>

Na perspectiva do Estado de partidos, a vontade geral estatal passaria a ser construída no interior dos partidos políticos, ficando o órgão de representação, no caso o Legislativo, relegado a segundo plano. O centro das decisões políticas deslocar-se-ia do seio do Parlamento para o interior dos partidos políticos. As políticas públicas passariam a ser consequência da ação e da vontade dos partidos políticos enquanto sujeito coletivo, levando-se em consideração sempre a vontade de sua base de apoio. A vontade dos indivíduos seria previamente determinada e harmonizada na estrutura interna dos partidos. As organizações partidárias seriam transformadas, assim, em catalisadoras das políticas públicas.<sup>9</sup> O princípio básico do Estado de partidos é o de proporcionar, na medida do possível, que cada partido se preocupe em tornar hegemônicas suas idéias e concepção de mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da democracia e da disciplina intrapartidária.

Segundo Chueca Rodriguez, na democracia representativa o processo eleitoral não pode e não deve ficar restrito a uma simples relação entre duas pessoas, representante e representado. A representação política necessita guardar correspondência com a idéia de representatividade, que será articulada pelos partidos políticos “como garantidores institucionais do sistema democrático”. A eleição, acima de tudo, deve ser manifestação de confiança do representado nesse sujeito coletivo que é o, reconhecido partido formal e politicamente pelas suas funções. A escolha do eleitor, obviamente, deve sempre recair sobre um programa partidário com o qual mais se identifique. Em contrapartida, resultado de construção coletiva, esse programa somente poderá ser modificado por meio de processo político

---

<sup>8</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. Op. cit., p. 11. A noção de *sujeito coletivo* importa uma ficção, é um recurso de linguagem que contradiz a noção liberal de um sujeito individual como agente político e social. O *partido político* é um exemplo dessa modalidade de sujeito. Ambos, sujeito individual e coletivo, podem ser *agentes políticos*, justamente por atuarem na esfera política.

<sup>9</sup> CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L. La Representación como Posibilidad en el Estado de Partidos. *Revista de Derecho Político*, Madrid, n. 27-28, 1988, p. 37-38.

intrapartidário amplo e democrático, que permita a efetiva participação do conjunto de seus autores.<sup>10</sup>

### 3. Os partidos políticos e o Estado

Na Inglaterra a partir do final do século XVIII, e nos Estados Unidos ao longo do século seguinte, a literatura sobre os partidos girava em torno dos efeitos favoráveis e desfavoráveis que poderiam causar ao sistema político ou ao sistema de governo, olvidando o problema da articulação do partido com a estrutura do Estado.<sup>11</sup> Dominante no século XVIII e XIX, a tendência do pensamento político de negligenciar o tratamento contextualizado das organizações partidárias deve-se, provavelmente, à forte influência do pensamento liberal de então: em um primeiro momento combatidas e responsabilizadas pela fragmentação da soberania nacional, e, em um segundo momento, aceitas apenas como simples instrumentos de ascensão ao poder político e da própria legitimação dessa conquista.

Entretanto, a partir da metade do século XIX, já havia na Alemanha acentuada preocupação de discutir a articulação das organizações político-partidárias com a estrutura do Estado. No caso específico daquele país, isso foi possível pela prévia presença de elementos teóricos e práticos que García-Pelayo enumera:<sup>12</sup>

a) o surgimento de uma teoria do Estado sistematizada que buscava abarcar a problemática estatal junto com as relações sociais, enquanto nos demais países europeus tal relação não era, até então, muito estudada e desenvolvida. Em decorrência dessa realidade alemã, a área de conhecimento que envolvia o estudo da teoria do Estado, pelas suas próprias funções gnoseológicas, foi chamada a delinear os pressupostos básicos que possibilitassem a articulação das organizações político-partidárias com o sistema estatal;<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L. Op. cit., p.42-43.

<sup>11</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. Op. cit., p. 14.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Em 1865 surge na Alemanha a primeira edição de uma obra que passa a estabelecer importante marco na relação Estado – sociedade. Seu autor chama-se GERBER. Com seus **Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrecht** (Fundamentos de um Sistema de Direito Estatal Alemão) o

b) a existência de forte tensão, não detectada ou já superada na maioria dos países europeus, entre o componente parlamentar e o componente monárquico parlamentar. A questão fundamental que se colocava era a de determinar se o centro de decisões políticas deveria permanecer na estrutura do governo monárquico, sustentado pela burocracia e por aparelhos repressivos, ou se radicava na esfera do Parlamento; ou, ainda, se, situando-se no Parlamento, a vontade popular, com a mediação das organizações político-partidárias, deveria ou não de fazer representar;<sup>14</sup>

Entre os anos 1850 e 1918 vigorava na Alemanha uma monarquia constitucional, considerada por seus defensores como exemplo original típico da “concepção germânica em oposição ao absolutismo e ao parlamentarismo”; não era esse, no entanto, o entendimento dos seus opositores que a consideravam “uma etapa de transição entre o absolutismo e o parlamentarismo”. Nesse período o Estado era definido como “entidade existente por si mesma que transcende a sociedade, uma expressão do espírito objetivo (...) que se caracteriza pela unidade, totalidade, objetividade, permanência e generalidade diante da pluralidade, parcialidade, subjetividade e contingência dos critérios e interesses sociais divergentes”, ou seja, o Estado apresentava-se como “sistema senão totalmente fechado, certamente com o maior autocontrole possível a respeito da penetração em sua estrutura de critérios e interesses sociais”. Em outras palavras, “para os alemães não se tratava de um povo que tinha um Estado, mas de um Estado que tinha um povo”.<sup>15</sup> Justamente nesse contexto é que as discussões acerca da interação entre as organizações político-partidárias com a esfera estatal começariam a ganhar crescente destaque na Alemanha.

---

autor procurou fazer uma sistematização exclusivamente jurídica dos fenômenos políticos. Em 1873 aparecem duas outras obras também importantes, influenciadas diretamente pelo livro de GERBER. A primeira, de MAX SEYDEL, com o título de *Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre* (Fundamentos de uma Teoria Geral do Estado); e a Segunda, de ALBERT Th. van KRIEKEN, com o título *Über die Sogenannte Organische Staatstheorie. Ein Beitrag zur Geschichte des Staatsbegriffs* (Sobre a chamada Teoria Orgânica do Estado. Contribuição à história do conceito de Estado). A obra de GERBER também exerceria grande influência sobre outro pensador alemão, GEORG JELLINEK, que, com seu livro *Teoria Geral do Estado*, publicado em 1900, propõe uma disciplina autônoma para o estudo do Estado. Ver GARCÍA-PELAYO, Manuel. Op. cit., p. 14-27. LARENZ, Karl. *La Filosofía Contemporánea del Derecho y del Estado*. Tradução de E. Galán Gutiérrez e A. Truyol Serra. Madrid : Editorial Revista de Derecho Privado, 1942. p. 163-174. Ver também: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 3.

<sup>14</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. Op. cit., p. 14-15.

<sup>15</sup> Idem, p. 17-18.



Conforme enfatiza García-Pelayo, em uma monarquia constitucional não se pode falar em regime de partidos, mas tão-somente em “maior ou menor influxo dos partidos e das câmaras parlamentares em geral”. Nesse caso, “o ponto de gravidade radica mais na crítica do que na cooperação positiva ao governo”, haja vista que o governo se coloca como representante do Estado, enquanto que os partidos se colocam “como representantes dos interesses particularizados das ramificações profissionais, econômicas, territoriais e de comunidades religiosas”.<sup>16</sup>

c) a existência de uma clara consciência da necessidade da separação ou, pelo menos, de distinção entre Estado e sociedade. Tal discussão, finalmente, seria o fator que acabaria sendo determinante para o desenvolvimento da teoria do Estado de partidos. A sociedade passaria a ser concebida como espaço no qual ocorrem os embates de interesses egoístas e particulares, enquanto o Estado seria a configuração da totalidade e a expressão máxima dos interesses gerais: a expressão da verdadeira comunidade nacional. Naturalmente que essas idéias de uma forma ou de outra já estavam presentes em outros países; porém, a partir da metade do século XIX, nenhum outro “havia alcançado a clara consciência teórica e o *substratum* jurídico-político” tal como na Alemanha.<sup>17</sup>

Antes, porém, que a idéia de um Estado de partidos adquirisse *status* teórico definido, algumas discussões alcançaram certa relevância no painel do pensamento político alemão anterior à Constituição de Weimar.

#### 4. O partido político entre a sociedade e o Estado

Os antecedentes teóricos do modelo de representação política do Estado de partidos encontram-se nos próprios domínios da teoria do Estado alemã entre fins do século XIX e primeiras décadas do século seguinte. Naquele momento o cenário do pensamento teórico-político era dominado pelas in-

---

<sup>16</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. Op. cit., p. 23-25. Ver também BLUNTSCHLI, Johann Caspar. El Progreso en la Evolución de los Partidos. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos**. Tradução de Ignácio de Otto. Barcelona: Anagrama, 1980. p. 128-136.

<sup>17</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. Op. cit., p. 14-15. Sobre a discussão concernente à relação Estado-sociedade ver LARENZ, Karl. **La Filosofía Contemporánea del Derecho y del Estado**. Tradução E. Galán Gutiérrez e <sup>a</sup> Truyol Serra. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1942. p. 163-174.

cursões de uma gama variada de autores na teoria do Estado como também nos limites de uma ainda incipiente teoria do partido. É dentro do debate concernente às relações entre Estado e sociedade que o tema dos partidos políticos passa a ocupar lugar destacado nas discussões que se seguiram.

O pensamento de pelo menos três autores merece ser estudado como forma de aproximação à problemática representativo-partidária no seio da dinâmica Estado-sociedade. O primeiro, Bluntschli, por volta de 1869 já se dedicava a esse assunto, ainda que de perspectiva tipicamente liberal. Suas incursões nesse tema são dignas de menção pelo destaque que dá ao papel dos partidos ante o Estado. Jellinek compartilhou com o autor anterior algumas posições que aqui serão mencionadas. Após esse enfoque atenção especial deve ser dada aos trabalhos de Richard Schmidt que, no primeiro ano de século XX, tentou aproximar a teoria do partido da teoria do Estado, afirmando a cristalização de um vínculo político permanente entre Estado e sociedade mediante a atuação imprescindível dos partidos.

#### 4.1 Relação Estado-partido em Bluntschli

Para Bluntschli, os partidos políticos apresentam-se como instituições políticas, compostas por grupos sociais livres, sendo seus membros unidos por “uma ação política comum delimitada por uma determinada ideologia e orientação”. Os partidos políticos são o produto da representação e, ao mesmo tempo, buscam representar as “diferentes correntes do espírito político, que animam a vida do povo dentro da ordenação jurídica e constitucional”. Por outro lado, as facções representam a deformação dos partidos, sua forma degenerada. Enquanto os partidos buscariam o aperfeiçoamento do Estado, as facções o destruiriam. Enquanto a “construção progressiva do Estado é obra dos partidos, (...) a desintegração do Estado revela ser tipicamente atividade das facções”.<sup>18</sup>

Na leitura de Bluntschli, quando o partido busca subordinar os interesses do Estado aos seus interesses particulares, deixa de atuar como partido para assumir a função de facção. Via de regra, a facção não tem por objetivo servir ao Estado, mas, simplesmente, fazer com que o Estado a sirva. Isto é, a

<sup>18</sup> BLUNTSCHLI, Johann Caspar. El Progreso en la Evolución de los Partidos. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. Op. cit., p. 128-129.

facção não tem como finalidade servir aos interesses comuns, somente aos seus próprios interesses egoísticos. “No conflito entre o bem do Estado e o interesse do partido, a facção prefere o segundo e sacrifica o primeiro”. Em momento algum as organizações partidárias podem colocar-se antes do Estado, porque estariam posicionando a parte acima do todo. Com isso, o partido jamais deve querer subordinar os interesses do Estado aos seus próprios interesses particulares, uma vez que apenas representa parte de uma totalidade mais ampla e nunca a totalidade propriamente dita.<sup>19</sup>

Para esse autor, os partidos não fazem parte do corpo estatal; muito pelo contrário, eles se configurariam como grupos sociais livres cuja composição estaria diretamente vinculada pela entrada ou saída de seus membros. Assim, se o partido político se configura como pequena parte de um todo e jamais a totalidade em si, em hipótese alguma poderia ser identificado com o próprio Estado. O partidarismo político encontraria seus limites na ação imparcial de seus membros que eventualmente exercessem funções no Estado. Sendo assim, os partidos são apenas instituições políticas e não instituições de direito público, isto é, não jurídicas. O autor entende por político “o grau de participação de um partido nas questões vitais e realmente decisivas do Estado como ente global”.<sup>20</sup>

Exemplo de pensamento de natureza tipicamente liberal, Bluntschli parece apoiar a idéia de um Estado representativo partidário. Com efeito, o autor deixa claro que reconhece a importância do papel dos partidos políticos junto ao Estado, ainda que estabeleça nítida distinção entre eles. O modelo de representação política liberal, desenvolvido pela crescente participação partidária de então, possui forte ressonância na posição do autor que têm seu maior mérito na tarefa de valorizar o papel dos partidos, ainda que como instituições apenas políticas.

---

<sup>19</sup> BLUNTSCHLI, Johann Caspar. Op. cit., p. 129.

<sup>20</sup> Ibid., p. 21 e 128-136. Ver também: GÁRCIA-PELAYO, Manuel. Op. cit., p. 25-26.

## 4.2 Estado e sociedade em Jellinek

A idéia de separar Estado e sociedade já havia sido tratada por Georg Jellinek, na obra *Teoria geral do Estado (Allgemeine Staatslehre)*. Para ele, o partido se caracteriza como formação social, e por isso, a sua organização não tem qualquer “caráter estatal”. Sendo assim, o partido político não pode ser objeto da teoria do Estado, mas apenas das Ciências Sociais. Conseqüentemente, o partido não é instituição de direito público, mas instituição política, sem qualquer ligação com os órgãos do Estado. Segundo Jellinek, a formação de partidos tem sua origem nos grupos sociais que gozam de plena liberdade. Neste sentido, a atuação de cada partido político dependeria única e exclusivamente da entrada e de saída de seus membros. Para Jellinek, portanto, se a organização partidária é um produto da própria sociedade, logicamente que inexistente a necessidade de se introduzir um conceito de partido na estrutura do Estado.<sup>21</sup>

Segundo Jellinek, os partidos políticos são, por natureza, grupos que, mediante convicções comuns, relativas a certos fins do Estado, buscam organizar-se com a finalidade de realizar concretamente estes fins. Nesta perspectiva, as organizações partidárias surgem como produtos da própria sociedade, que lutam para que esta possa conquistar e controlar o poder do Estado<sup>22</sup>, ou seja, para Jellinek, tanto o Estado como a sociedade devem ser considerados como distintos e independentes, sendo que entre eles existe um processo de luta pelo controle do poder político. Nesse contexto, os *partidos políticos* estariam muito mais identificados com a sociedade do que com o Estado.

É interessante notar que, no período que antecede a Constituição de Weimar, toda problemática envolvendo o estudo dos partidos políticos estava em voga. Assim, a título ilustrativo, além de Bluntschli e Jellinek, outro autor que se ocupou da questão partidária nesse período foi Gustav Radbruch. Em sua obra *Filosofia do Direito*, de 1914, ele chega a dedicar um parágrafo de sua parte geral ao que denomina *teoria filosófico-jurídica dos partidos*. Nos limites

---

<sup>21</sup> JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. Traducción de la segunda edición alemana por Fernando de Los Rios. Buenos Aires : Albatros, 1981. p. 83-84.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 84-85. Ver também: JELLINEK, Georg. Los Partidos como Elementos de la Sociedad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos**. Op. cit. p. 184-186.

desse estudo, Radbruch compreende que todo partido deve necessariamente ter uma ideologia, a partir da qual poderá não só deflagrar disputas com seus adversários como também utilizá-la como instrumento de cooptação de novos adeptos.<sup>23</sup> Mas é em Richard Schmidt que uma teoria dos partidos perfeitamente integrada à teoria do Estado ganha corpo, possibilitando mais tarde o desenvolvimento do aporte teórico do Estado de partidos.

### 4.3 Relação Estado—partido em Richard Schmidt

Richard Schmidt foi o primeiro autor a tentar introduzir uma teoria de partidos como parte imprescindível e inseparável da teoria do Estado: os partidos políticos se apresentariam como instrumentos da vida social buscando amoldar politicamente o Estado. Segundo o autor, os postulados jurídicos e políticos na ordem estatal deveriam surgir das convicções e demandas individuais. Como seria impossível implementar uma política estatal comum a cada indivíduo, a questão que se coloca é a de quem estaria em condições de mediar Estado e indivíduos e de que forma. Assim, nascidos a partir das convicções políticas comuns de grupos de indivíduos, os partidos políticos surgem como os instrumentos mais apropriados na articulação da vontade política de cada agrupamento da sociedade, como “forças formadoras do Estado dentro da vida social”.<sup>24</sup>

A partir de Schmidt, em sentido amplo o partido político pode ser definido como um grupo de indivíduos que na sua união busca se inserir

(...) na vida política, para poder dismantelar determinada instituição jurídico-política, ou implantar outra mediante a persuasão dos governantes, ou para influenciá-la mediante manifestações ou exposições de sua opinião na imprensa, em assembleias populares, ou pela influência nos órgãos representativos, ou pela participação nos cargos públicos, ou talvez pela violência das armas em guerras civis ou em revoluções.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito**. Tradução de C. Cabral de Moncada. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1937. p. 86-87.

<sup>24</sup> SCHMIDT, Richard. Los Partidos Como Fuerzas Formadoras del Estado. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. Op. cit., p. 28, 171, 175 e 183. O livro de Richard Schmidt intitulado *Allgemeine Staatslehre*, foi publicado em 1901, na cidade alemã de Leipzig.

<sup>25</sup> Ibid., p. 172.

Os partidos seriam, em Schmidt, os portadores de princípios jurídicos, institucionais e jurídico-políticos em comum com aqueles mesmos princípios que configuram e instruem o Estado. Assim sendo, a luta entre os partidos deve ser encarada como característica da própria vida estatal, seus “efeitos sobre [o Estado] podem ser bons ou maus dependendo do sistema em que estão ordenados e na medida em que querem fazer valer a particularidade de seus interesse”. É justamente a partir dessa perspectiva que Schmidt passa a defender a tese de que os partidos estariam indissoluvelmente unidos à vida do Estado, e nesta perspectiva, a teoria do Estado deveria ser, fundamentalmente, a sistematização da vida dos partidos.<sup>26</sup>

Schmidt trabalha na perspectiva de um sistema de partidos que seja pluralista. As normas jurídicas e os princípios constitucionais sob o aspecto teórico sempre deveriam decorrer da concorrência das mais diferentes concepções políticas existentes em um grupo social. A principal idéia proposta por Schmidt consiste na necessidade de reconhecimento das ações dos partidos como necessárias e fundamentais no processo de formação jurídica e política do Estado.<sup>27</sup>

Definindo o estatuto teórico da teoria do partido como área pertinente à teoria do Estado, Richard Schmidt lança os precedentes metodológicos necessários a que uma teoria do Estado de partidos possa desenvolver-se. Isso porque, no problema da articulação entre estrutura partidária e Estado, o autor compreende os partidos políticos como intermediadores essenciais ao processo de formação da vontade coletiva. O partido, então, não é mais visto somente como organismo original e exclusivamente político, passa também a ser um ente jurídico, cujo reconhecimento legal torna-se necessário para sua incorporação no jogo político da representação político-partidária do Estado.

---

<sup>26</sup> SCHMIDT, Richard. Op. cit., p. 171-176. Ver também: GARCÍA-PELAYO, Manuel. Op. cit., p. 25-26.

<sup>27</sup> LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. Op. cit., p. 28-29. SCHMIDT, Richard. Op. cit., p. 171-183.

## Considerações finais

À medida que os partidos foram sendo constitucionalmente reconhecidos a partir do século XX, coube-lhes a especial tarefa de realizar a representação política. Desta forma, o compromisso com a realização da democracia passou a ser objeto programático intrínseco às determinadas organizações partidárias. Afinal, conforme salienta García-Pelayo, “só os partidos podem cumprir a função de transformar as orientações e atitudes políticas gerais vividas por certos setores da sociedade em programas de política nacional”. E também só os partidos podem “converter as necessidades expressas ou latentes e os desejos mais ou menos difusos de parcelas da população em pretensões precisas e concretas” a serem realizadas pelos poderes públicos. Nessa tarefa de representar, exige-se, no entanto, que os partidos apresentem uma organização sólida e um programa bem definido. São essas as condições básicas para que eles possam realizar, na medida do possível, a vontade de seus eleitores, bem como cumprir exigências e requisitos da democracia em uma época em que prevalece a participação das massas.<sup>28</sup> Nesse contexto, portanto, pode-se falar em democracia representativa de partidos, já que lhes cabe a tarefa de mobilizar os indivíduos para a participação e a integração no processo democrático.

## Referências bibliográficas

BLUNTSCHLI, Johann Caspar. El progreso en la evolución de los partidos. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org). **Teoría y sociología críticas de los partidos políticos**. Tradução de Ignacio de Otto. Barcelona: Anagrama, 1980.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1987.

CHEVALLIER, Jean-Jaques. **História do Pensamento Político: da Cidade Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico**. Tradução de Roberto Cortes de Lacerda. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

---

<sup>28</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. Op. cit., p. 77-78 e 82.

CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L. La representación como posibilidad em el Estado de Partidos. **Revista de Derecho Político**. Madrid, n.27-28, 1988.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Seis vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977.

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

JELLINEK, Georg. Los partidos como elemntos de la sociedad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org). **Teoría y sociología críticas de los partidos políticos**. Tradução de Ignácio de Otto. Barcelona: Anagrama, 1980.

\_\_\_\_\_. **Teoria general del Estado**. Tradução de Ferando de Los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1980.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

\_\_\_\_\_. **Esencia y valor de la democracia**. Traduação de Rafael Luengo Tapia e Luis Legaz y Lacambra. Barcelona: Labor, 1934.

LARENZ, Karl. **La filosofia contemporânea del Derecho y del Estado**. Tradução de E. Galán Gutiérrez e a Truyol Serra. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1942.

LEITÃO, Cláudia Sousa. **A crise dos Partidos Políticos brasileiros**. Fortaleza: Gráfica Tipogresso, 1989.

LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org). **Teoría y sociología críticas de los partidos políticos**. Tradução de Ignácio de Otto. Barcelona: Anagrama, 1980.

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito**. Tradução de C. Cabral de Moncada. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1937.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Convívio, 1977.

SCHMIDT, Richard. Los partidos com fuerzas formadoras del Estado. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org). **Teoría y sociología críticas de los partidos políticos**. Tradução de Ignácio de Otto. Barcelona: Anagrama, 1980.

VAYENÁS, Alexander. Democracia: das origens à modernidade. In: ZANETI, Hermes (Org.). **Democracia: a grande revolução**. Brasília: UnB, 1996.