

As minirreformas políticas e eleitorais de 2015 e 2017 no contexto democrático da contemporaneidade

Political and electoral mini-reforms in 2015 and 2017 on the democratic context of contemporaneity

Igor Martins Coelho Almeida*
Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.

1. Introdução

Os mecanismos de representatividade política têm passado por crises e instabilidades ao longo das últimas décadas. Nas maiores democracias ocidentais, é constante a queda no número de pessoas que participa dos processos de escolhas de seus representantes. Pesquisas de opinião têm revelado que instituições de representação popular para a condução dos Estados possuem credibilidade popular cada vez mais baixa. No Brasil, o cenário não é distinto. O percentual de abstenções e votos considerados inválidos cresce a cada eleição geral.¹ Congresso Nacional e partidos políticos aparecem como as instituições mais desacreditadas da República.²

* Doutorando em Direito – Especialidade Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA; Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA; Professor na área de Direito Administrativo e Direito Financeiro no Centro Universitário UNDB, em São Luís / MA; ocupou cargo de Secretário Adjunto de Direitos Humanos do Governo do Maranhão (2015-2016). E-mail: imcalmeida7@gmail.com.

1 O resultado oficial do 1º turno das Eleições Gerais de 2018 apontam que quase 30 milhões de eleitores se abstiveram de comparecer às urnas (20,33%) em todo país. Dos que compareceram, mais de 10 milhões votaram em branco (2,65%) ou anularam (6,14%).

2 Pesquisa Datafolha do Grau de Confiança nas instituições, publicada em julho de 2019, aponta que 46% da população confiam muito pouco e 45% não confiam no Congresso Nacional. Em relação aos partidos políticos, 36% confiam muito pouco e 58% não confiam. No nível de confiança, ambas ficam atrás da Presidência da República, do Poder Judiciário, do Ministério Público, das grandes empresas nacionais e da imprensa.

Como é possível a consolidação e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito quando as instituições formatadas para sua condução estão em completo descrédito junto aos cidadãos?

Na tentativa de reverter esse quadro, o Congresso Nacional elaborou e aprovou minirreformas ao longo dos últimos anos com objetivo de reestabelecer o pacto de confiança entre o sistema político-eleitoral e a sociedade. Mecanismos como a cláusula de barreira e o fim do financiamento empresarial são apenas dois exemplos dessas iniciativas parlamentares. A questão que se coloca para debate é: como essas iniciativas se amoldam às mais modernas teorias sobre a democracia? Para responder à questão é necessário apresentar novos elementos que permitam uma visão mais ampla, plural, diversa e participativa sobre a democracia contemporânea.

Assim, como objetivo geral deste trabalho, pretende-se analisar as minirreformas políticas e eleitorais realizadas no Brasil nos anos de 2015 e 2017 a partir das teorias democráticas contemporâneas. Para alcançar tal objetivo, seguir-se-á o caminho de a) apresentar as teorias contemporâneas sobre democracia; b) apresentar a conjuntura sociopolítica – em especial a partir das jornadas de junho de 2013 – que culminou com a resposta do Congresso Nacional; e c) analisar os principais aspectos das recentes reformas eleitorais de 2015 e 2017 e como elas respondem à concepção democrática contemporânea e os anseios sociais pós junho de 2013.

Esta pesquisa é classificada quanto ao método de abordagem como indutiva. O presente trabalho aborda questões legislativas, a partir da análise das reformas eleitorais brasileiras ao longo da última década, bem como a contemporânea doutrina sobre democracia no século XXI. Com relação aos objetivos, esta pesquisa é exploratória. Esta visa proporcionar uma maior familiaridade com o problema, a fim de torná-lo mais explícito. Tem como objetivo central o aprimoramento de ideias ou descobertas de intuições.³ Esta pesquisa se utiliza das informações obtidas por consulta a sistemas de consulta legislativa.

Quanto ao método de procedimento, a pesquisa é documental. Esta é realizada a partir de documentos contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos.⁴ Segundo as vertentes teórico-metodológicas, esta pesquisa é de tecnologia científica, a qual converte o pen-

3 GIL, 2002.

4 GIL, 2002.

samento jurídico e toda a sua produção em uma tecnologia voltada para as questões sociais.⁵

2. O Estado contemporâneo e seus liames democráticos

O objetivo deste tópico é traçar linhas iniciais sobre como a ideia de democracia representativa se construiu ao longo dos últimos séculos no atual modelo de Estado e como ela pode ser interpretada para enfrentar esses desafios de uma sociedade que se apresenta, em cada oportunidade, menos interessada na participação democrática.⁶

2.1 Da ideia de representação à formação do poder político: representantes e representados

A democracia dos Estados modernos apresenta como premissa fundamental a criação de um regime com bases jurídicas e filosóficas da antiguidade clássica (fundada na democracia direta) e a inclusão dos cidadãos no processo de decisão política. Porém, um obstáculo se colocava inicialmente: como resgatar a democracia e a participação do povo nos processos de decisão política quando o *locus* de atuação deixa de ser a cidade e passa a ser a Nação, com um território vasto e uma população muito superior ao que se apresentava na Atenas da antiguidade? A resposta vem na ideia de *representação*, que se fortalece com a formação dos Estados Nacionais europeus no início da Idade Moderna. Diante da vastidão dos territórios, demonstrou-se inviável o modelo de assembleia de todos os cidadãos em caráter regular, como na Atenas da Antiguidade. Essa virada histórica aponta para o fortalecimento da representação política.

El Estado medieval es un Estado de gran superficie, y es dualista frente al antiguo Estado, que era unitário. Su pueblo no está formado tanto por unión de individuos

5 GUSTIN; DIAS, 2013.

6 Os elevados índices de abstenção em eleições e processos de decisão ao redor do mundo demonstram isso. Nas últimas eleições presidenciais dos Estados Unidos da América, em 2016, o índice de comparecimento e de votação foi de cerca de 52%, o mais baixo desde as eleições de 2000. Nas eleições francesas de 2018, no primeiro turno para as eleições legislativas, o índice de abstenção ultrapassou os 50%, o mais alto desde a instalação da 5ª República, em 1958. Nas eleições gerais do Brasil (onde, ao contrário dos EUA e da França, o voto é obrigatório), em 2018, o índice de abstenção foi de 20,3%, o maior desde 1998. Em números absolutos, aproximadamente 30 milhões de eleitores não compareceram às urnas.

*iguales cuanto por una pluralidade de individuos y asociaciones; asociaciones provistas de imperium, con um señor a la cabeza; iglesias y claustros con sus miembros; comunidades y asociaciones corporativas de otras clases, son muchas veces elementos inmediatos del Estado que encierran dentro de sí una grand parte del pueblo, el cual por este hecho deja de tener relación directa con el poder del Estado. Este momento histórico oferece a la ideia de la representación una amplia base social. La rica vida corporativa da lugar a una Concepción teórica de la idea, y hace aparecer por vez primera una doctrina científica de la corporación en los glosadores y canonistas. Independientemente de toda teoria, los acontecimientos políticos y sociales impulsan a la creación de los órganos representativos.*⁷

A solução encontrada para a nascente democracia liberal foi a inclusão da ideia da representação política para a formação *da vontade popular*. É por volta do século XVIII que sistemas aparentemente antagônicos começam a se fundir. A ideia da democracia antiga somada ao sistema representativo dos Parlamentos no absolutismo molda a *democracia liberal representativa* para garantir, sobretudo, os direitos, garantias e liberdades individuais emergentes. Hoje apresenta-se como o modelo democrático compatível com a complexidade dos problemas que atingem as sociedades modernas.⁸ Contudo, nos últimos anos, esse modelo vem enfrentando crises de legitimidade.

Em conceito mais amplo, a representação ocorre pela relação que uma pessoa tem com outra – ou com um grupo – no exercício da vontade da primeira sendo expressa pela última, criando um vínculo jurídico. Em sentido restrito “*se entiende por representación la relación de un órgano com los miembros de una corporación, la voluntad de estes miembros*”,⁹ com o órgão primário (o indivíduo/povo) tendo como poder apenas expressar de modo imediato sua vontade. A representação política é uma versão debilitada do conceito jurídico de *representação*. Traz consigo importante elementos, como o *accountability*. Essa prestação de contas da atuação dos representantes para com os representados deve acontecer não apenas em períodos eleitorais, mas de forma sistemática.¹⁰

7 JELLINEK, 1981, p. 432.

8 MIRANDA, 2002.

9 JELLINEK, 1981, p. 429.

10 SARTORI, 1999.

Busca-se hoje a *legitimidade* em decisões que, mesmo construídas pelos Parlamentos, sejam submetidas a escrutínio popular. Condições formais e materiais devem ser criadas para que os cidadãos possam livremente expressar sua vontade, tendo em vista que “a participação cívica na *polis* é, pois, uma condição indispensável à plena realização da Democracia”,¹¹ trazendo consigo uma carga de valor substancial. Na construção do *poder político*, vale destacar qual seria a relação entre representante e representado. Siéyès apontava a necessidade de desvinculação entre os dois. Em que pese o representante fosse “a voz” do representado no Parlamento, sua atuação deveria ser livre, pois a consulta constante ao povo (diverso e plural) poderia trazer conflitos. Essa independência parcial diante da vontade dos eleitores é um dos princípios do governo representativo, caracterizado pela rejeição dos mandatos imperativos e da revogabilidade discricionária teoria forjada no constitucionalismo inglês do século XVIII. A superioridade do sistema representativo se encontra exatamente no fato de permitir um distanciamento entre as decisões do governo e a vontade popular.¹² As decisões são tomadas com base em critérios racionais, a partir dos parâmetros legais e constitucionais, deixando de fora – em tese – as paixões que movem a vontade popular. Isso não significa que o povo fique afastado das instâncias políticas. Devem ser criadas instituições e procedimentos que outorguem a ele maior controle, como eleições periódicas e democratização dos partidos e espaços de decisão política, e isso é possível porque a liberdade de opinião pública sobre assuntos políticos foi garantida e ampliada.

A concepção tradicional de que os cidadãos estão pessoalmente representados pelos membros do Parlamento e que devem acatar os atos legislativos é coerente e acertada com a fundamentação jurídica da representação popular. Trata-se da vontade de um povo, como uniformidade, deixando de lado a diversidade que o constitui,¹³ o que é um perigo se vista com os olhos da democracia material. Essa vontade transmite a falsa ideia de unidade e uniformidade dentro de uma sociedade repleta de contradições. O processo legislativo é uma imagem real de um sistema social, ou seja, a forma e o conteúdo da produção das normas refletem os valores manifestados

11 FEIJÓ, 2017, p. 37.

12 MANIN, 1995.

13 JELLINEK, 1981.

pelo segmento social que se sente representado por aquele Parlamento.¹⁴ Uma casa legislativa composta majoritariamente por um segmento social ou econômico tende a discutir e elaborar leis que atendam seus interesses. Na estruturação geral do Estado, as regras eleitorais e de escolhas dos representantes devem ser cuidadosas e bem construídas para que não sejam eleitos representantes majoritários de um grupo ou segmento social, o que oferece um risco para a democracia.¹⁵

O processo legislativo manifesta a necessidade de criação de um sistema de normas. Como parte integrante de um sistema social, apresenta grande complexidade e por isso carece de conhecimentos temáticos e científicos variados para que seja legítimo. Ademais, é necessário conhecimento prévio das etapas e prazos para a decisão formal, bem como de tempo adequado para construção de alternativas.¹⁶ A ausência de cuidado com a razoabilidade e proporcionalidade no procedimento legislativo também pode ser apontada como fragilização da democracia.

2.2 A democracia substancial e sua institucionalização no Brasil

Na construção de sua teoria, Robert Dahl apresenta cinco elementos que caracterizam um governo como democrático,¹⁷ descrevendo atributos qualificadores que se assemelham ao que outros – como Norberto Bobbio – classificam de *democracia formal*.¹⁸ Alerta-se que, sem que as condições necessárias para a igualdade política sejam satisfeitas, ocorre o favorecimento de uma elite político-econômica na permanência do poder, desconfigurando o caráter plural da democracia.¹⁹ Nesse cenário, há uma

14 LUHMANN, 1980.

15 JELLINEK, 1981.

16 LUHMANN, 1980.

17 Quais sejam: *a*) a participação efetiva dos cidadãos com oportunidades iguais no processo; *b*) a igualdade de voto; *c*) o entendimento coletivo, ou seja, o necessário investimento em educação para que todos os cidadãos possam, livremente, manifestar-se no processo democrático; *d*) o controle exercido sobre o planejamento das políticas públicas, e *e*) a inclusão de todos os adultos.

18 DAHL, 2012.

19 Com suporte na base de dados do resultado das eleições gerais de 2018 divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o portal de notícias G1 publicou reportagem realizando um comparativo do perfil étnico e econômico dos deputados e deputadas federais eleitos com o perfil da sociedade brasileira em geral. De acordo com a reportagem de 21 de outubro de 2018, as mulheres representam apenas 15% de todos os membros da Câmara dos Deputados (segundo o último Censo do IBGE, elas são 51% da população brasileira); segundo a etnia, 24,4% dos eleitos se declararam pretos e/ou pardos (na sociedade, o percentual da

democracia de fachada, pois mesmo que os governantes sejam escolhidos em eleições periódicas e (supostamente) livres, existe a manutenção de *status quo*. A representação sociológica é elemento da representação política, devendo o Parlamento ser reflexo do país, apontando a representatividade (étnica, social, econômica, religiosa) como condição necessária para a compreensão da política de representação.²⁰

Em contraposição, está a democracia substancial. Nela prevalecem conteúdos que são inspirados em ideais revolucionários e típicos do pensamento democrático do igualitarismo – jurídico, social e econômico.²¹ Os elementos que permitem aprofundar o conceito de democracia também são importantes para o processo de criação legislativa. Em uma democracia sólida e substancial, os processos legislativos devem prezar pelo exercício do debate, tolerância e respeito, não existindo legitimidade democrática em processos legislativos que excluem tais valores. A democracia substancial não deve se satisfazer apenas com igualdade política e participação de seus cidadãos nos processos eleitorais, pois “é um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e ativa oferecendo aos cidadãos possibilidade de desenvolvimento integral e liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade econômica, política e social”.²²

A experiência democrática não deve estar restrita às macro instituições políticas mas se aproximar dos cidadãos, pois “a democracia só é possível e duradoura quando os cidadãos efetivamente sentem que têm directa interferência na gestão das comunidades em que imediatamente se situam”²³ e a democracia política/institucional com formas de participação popular instiga a prática democrática na sociedade. Analisando o cenário duas décadas depois dos primeiros escritos sobre democracia, Jorge Miranda ratifica a tese sobre a relação simbiótica entre democracia e participação popular quando afirma que um governo se qualifica como democrático

população que assim se autodeclara é de 55,9%); em relação à escolaridade, 80,9% dos eleitos em 2018 declararam ter ensino superior completo (na população brasileira em geral, esse percentual é de apenas 15,3% segundo dados PNAD de 2016); por fim, 46% dos eleitos em 2018 declaram ser “deputados” como ocupação usual, 9,9% declaram-se empresários e 7,6%, advogados. Os dados divulgados pelo TSE demonstram a completa dissociação do perfil do parlamento brasileiro com a sociedade que diz representar.

20 SARTORI, 1999.

21 BOBBIO, 2004.

22 CANOTILHO, 2003, p. 289.

23 MIRANDA, 1976, pp. 402-403.

quando o povo tem mecanismos efetivos de determinar diretrizes políticas nos órgãos estatais.²⁴

A democracia do século XXI exige mais do que instrumentos puramente formais de escolhas de representantes ou que as decisões destes sejam inquestionáveis pelo povo. Em uma sociedade complexa, com profunda diversidade político-cultural, esperar que as decisões oriundas do sistema legislativo sejam, por si só, caracterizadas como *democráticas*, não é correto, tendo em vista que podem conter dispositivos que infrinjam o valor substancial do conceito contemporâneo de democracia.

Na teoria contemporânea da democracia, fundamental a correlação entre a *quantidade* (marca da democracia representativa) e os *valores*. A democracia liberal fundada na representação não pode atuar devidamente na presença de uma cultura que despreza valores sociais, culturais e, até mesmo, científicos. É necessário fortalecer valores como meritocracia e o princípio da seleção, desde que alinhados a outros, como o princípio da igualdade. Caso haja a desvalorização deste princípio em detrimento do mérito, nada se consegue senão uma igualdade em demérito.²⁵ A perversão na representação política no Brasil é resultado dessa igualdade em demérito, que privilegia demasiadamente a meritocracia sem a construção de mecanismos de correção das distorções do sistema político-partidário.

O fortalecimento da democracia passa, em primeiro lugar, por dar mais peso ao *demos* na própria representação mediante a introdução de limites ao mandato no nexo representativo, em direção à institucionalização de uma democracia semidireta. Esse seria o caminho para confrontar *a)* a volta a uma *concepção medieval de representação*, que leva a um sistema de representativo altamente disfuncional e localmente fragmentado, perdendo de vista o interesse geral, e *b)* o surgimento de uma democracia direta, que causaria a morte da própria democracia.²⁶

O artigo 14 da Constituição brasileira remete à necessária distinção que eleva o valor da decisão popular no exercício do poder político: a *soberania popular* é exercida também por iniciativas diretas de tomadas de decisão, como o plebiscito e o referendo.²⁷ A vontade do constituinte foi

24 MIRANDA, 2002.

25 SARTORI, 1999.

26 SARTORI, 1999.

27 BRASIL, 1988.

de estabelecer poderes de exercício democrático ao cidadão para além da democracia representativa.

Como manifestação da democracia liberal representativa, o dispositivo aponta para o sufrágio universal e para o voto direto e secreto, apresentando-os como elementos básicos caracterizadores de uma democracia.²⁸ Adotou-se a igualdade de voto como princípio e a divisão do sistema eleitoral majoritário para eleições de cargos do Poder Executivo e do Senado da República e o sistema proporcional para as eleições parlamentares. Este último tem gerado críticas em setores da sociedade brasileira, o que levou à proposição de vários projetos legislativos para alteração (ou aperfeiçoamento) do sistema às características nacionais.²⁹

O modelo proporcional brasileiro (adotado apenas na Finlândia e Chile³⁰) sofre críticas, pois torna os partidos políticos muito dependentes do desempenho individual dos candidatos para que seja alcançado o quociente eleitoral. Isso confere às eleições um caráter personalista, acentuando “a dependência do partido e a determinar a sua fragilidade programática”,³¹ refletindo a fragilidade da institucionalidade democrática.

2.3 Democracia política: institucionalidade, procedimentalidade e os partidos

Mesmo tendo em conta a estima dos valores democráticos materiais, deve-se reconhecer a importância da democracia política³² como caminho que deve ser percorrido para se alcançar a democracia substancial.³³ As

28 DAHL, 2012.

29 Como exemplo, temos os Projetos de Lei do Senado (PLS) 86/2017, de autoria do Senador José Serra e 345/2017, de autoria do Senador Eunício de Oliveira, foram aprovados no Senado Federal, e estão atualmente tramitando na Câmara dos Deputados, que tratam da adoção do sistema eleitoral distrital misto alemão nas eleições proporcionais brasileiras.

30 Mais informações sobre os sistemas eleitorais desses dois países podem ser encontradas na obra *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*, de José Antônio Giusti Tavares.

31 MENDES, 2016, p. 755.

32 A análise que Jorge Miranda faz leva em conta uma percepção de *democracia política* enquanto o entendimento de uma democracia liberal com instituições políticas (notadamente Executivo e Legislativo) pautadas pela representatividade com eleições livres, universais e periódicas. Alinha-se, nessa perspectiva, a uma aproximação com o liberalismo político e o liberalismo filosófico do Renascimento europeu. Assim, remonta a todo um conjunto de órgãos e instituições liberais baseados sobretudo nas doutrinas de Locke e Rousseau sobre poder político e separação de poderes.

33 MIRANDA, 1976.

instituições da democracia política precisam estar fortalecidas e com canais políticos livres de qualquer intervenção exógena para não danificar seu funcionamento. Mais do que isso, é necessário aprofundar seus instrumentos. Assim, procedimento e institucionalidade são importantes para o fortalecimento democrático, conferindo legitimidade ao sistema, haja vista que o processo legal não é apenas um conjunto de normas, mas um “sistema especial de comportamento que trata de um determinado método especial de legislação e que prossegue o objetivo de elaborar leis e pôr em vigor”.³⁴ Esse *sistema especial* tem o princípio da maioria como regra, a fim de racionalizar o processo legislativo, e com isso permitir a manutenção de diálogos e negociações internas que visam alcançar aquilo que seja possível dentro da institucionalidade.

Nessa simbiose entre democracias liberal e substancial, os procedimentos são importantes porque aumentam o consenso atual na elaboração de leis. Para que o processo legislativo seja legítimo, devem estar presentes elementos que estão relacionados em como a sociedade os encara, como, por exemplo, a autonomia do sistema político e a separação dos papéis de cada um dos Poderes e Instituições.³⁵ O procedimento formal encontra fundamento no conceito mais denso e contemporâneo de democracia, pois em uma sociedade cuja base é o diálogo, o respeito às instituições, a separação de Poderes e que reconhece o sistema político como caminho para a condução do Estado, não haverá maiores questionamentos sobre a legitimidade do procedimento legislativo para a formulação de leis caso tais elementos sejam seguidos à risca.

Nas democracias políticas modernas, os principais protagonistas no procedimento legislativo são os partidos políticos. A inserção dos partidos na vida política da sociedade é relativamente recente. A influência dos partidos no sistema político começa apenas a partir do segundo quarto do século XIX, com o fortalecimento institucional da democracia representativa na Europa e a “extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares”.³⁶ Há um movimento de mão dupla, com partidos que surgem a partir de movimentos internos nos Parlamentos e os partidos políticos nascidos de movimentos de grupos sociais fora do sistema representativo,

34 LUHMANN, 1980, p. 146.

35 LUHMANN, 1980.

36 DUVERGER, 1967 In: CHARLOT, 1974.

como verdadeiros grupos de pressão e resultado da expansão do sufrágio. Os primeiros partidos políticos, como conhecemos hoje, surgiram nos Estados Unidos a partir de 1828, espalhando-se pelo mundo até chegar à Grã-Bretanha pelas reformas eleitorais de 1832 e 1867 e na França em 1848.³⁷ Chega-se à segunda metade do século XX com uma concepção mais qualificada sobre *partidos políticos*: uma organização durável e local bem estabelecida que mantém relações regulares e variadas com a escala nacional e que possui vontade deliberada de seus dirigentes nacionais e locais em tomar o poder político, de exercê-lo e influenciá-lo com a preocupação de procurar o apoio popular através das eleições ou outro modo.³⁸

No Brasil, a institucionalização dos partidos políticos como instrumentos de democracia representativa só acontece na Constituição de 1946, mas isso não significa que os primeiros partidos políticos brasileiros tenham surgido apenas nessa data. No Império e na Primeira República no Brasil, o sistema impedia que os partidos fossem os protagonistas.³⁹ Até o fim do século XX, os partidos políticos brasileiros estiveram às voltas com extinções, criações e intervenções. Apenas com o advento da Constituição Federal de 1988 conseguiu-se estabelecer segurança e liberdade de atuação dos partidos políticos como únicos protagonistas da democracia representativa.

A *democracia de partidos* (expressão cunhada por Bernard Manin) proporcionou a formação de partidos de massa – que no início eram vistos como ameaça à democracia – e foram fundamentais para consolidação do governo representativo entre fins do século XIX e os anos 1970 do século XX. Segmentos populares passaram a ter incidência em certas organizações partidárias, inclusive participando da seleção dos candidatos. O surgimento desses partidos levou à criação de uma identidade social e cultural entre representantes e representados. O que está em declínio no sistema atual é justamente a identificação entre representante e representado. Contudo, mesmo nos países com história de formação de grandes partidos de massa, uma grande distância separava as lideranças partidárias de suas bases (criando uma “elite proletária”). Manteve-se o caráter elitista do governo.⁴⁰

37 CHARLOT, 1974.

38 CHARLOT, 1974.

39 BONAVIDES, 2016.

40 MANIN, 1995.

3. A conjuntura pré-reformas: a (nova) crise política brasileira

Em 2013, vários movimentos sociais – notadamente, o estudantil – saíram às ruas para manifestar contra o aumento das passagens do transporte público em algumas capitais. A forte repressão policial e a velocidade das convocações das manifestações pelas redes sociais fizeram milhares de pessoas tomarem as ruas das principais cidades do país, com pautas de reivindicações difusas. Como grande catarse social, expuseram tudo aquilo que parecia ser um debate necessário. Em que pese a pluralidade dessas pautas, a insatisfação com o sistema político brasileiro foi linha mestra. Nos anos seguintes, tentar mudar esse sistema e permitir um aprofundamento da democracia no Brasil estava nas mãos da institucionalidade político-partidária. Foram tomadas algumas medidas para responder às demandas das ruas e que serão analisadas – bem como sua relação com a atual concepção democrática – a seguir.

3.1 As jornadas de junho de 2013 e a (nova) crise política

Como resultado de um grande processo de insatisfação popular com o sistema político-representativo, as manifestações conhecidas como “Jornadas de Junho de 2013” são consideradas o estopim do mais recente processo de desgaste do sistema político brasileiro. A pauta de reivindicações estava pulverizada: protestos contra a realização da Copa do Mundo de Futebol;⁴¹ melhorias na saúde e educação; campanha pelo Revalida⁴² para médicos cubanos; contra a proposta de emenda constitucional que retirava do Ministério Público os poderes de investigação criminal (PEC 37); dentre outros. Contudo, um eixo entrelaçava todas elas: o descontentamento com o modelo político-partidário da democracia brasileira. O antipartidarismo tem sido tradição e característica da política brasileira, com manifesta vontade de concentração de poderes no âmbito do Executivo. Isso alimenta a crítica às próprias instituições parlamentares, levando à condução de práticas personalistas no exercício do poder, em ambos os Poderes.⁴³

41 BBC BRASIL, 2013.

42 Exame obrigatórios para quem cursa Medicina no exterior e quer exercer a profissão no Brasil, a manifestação do Revalida ocorreu em virtude da criação pelo Governo Federal do programa Mais Médicos, que concedia bolsas a médicos estrangeiros ou brasileiros formados no exterior para atuarem em regiões longínquas, sem cobertura médica.

43 GOMES, 2019.

Momentos de tensão por conta de um suposto *apartidarismo* das manifestações eram comuns. Por conta da pluralidade de pautas e ideologias, alguns partidos – atuando de forma legítima – também foram às ruas com suas bandeiras em defesa de pautas específicas. Houve repúdio à presença dos militantes partidários, com palavras de ordem como “Sem Partido! Sem Partido!”.⁴⁴ Era a demonstração da insatisfação com um sistema que, para alguns, já não dialogava com a sociedade no atendimento de suas demandas. A crise do modelo de democracia representativa – às vésperas de completar 30 anos do fim da ditadura militar – começava a entrar em ruínas. Esses posicionamentos demonstram a crise da *democracia de partidos*, pois nesse modelo são eles que organizam os modos de expressão da opinião pública. As manifestações de junho de 2013 evidenciaram o esfacelamento da democracia de partidos, aprofundando o modelo da democracia de público. É claro que o povo pode (e deve) se manifestar como entidade política, capaz de falar e agir independentemente dos que estão no governo.⁴⁵ Contudo, a tradição histórica da democracia apresenta um modelo coordenado de manifestação. A partir de 2013, os partidos políticos passam a ficar (ainda mais) aliados desse papel de coordenação histórica.

Entretanto, crise política no Brasil não é novidade. Paulo Bonavides já apontava que sua existência é própria do presidencialismo montado no país a partir de uma experiência (fracassada) do modelo norte-americano. O Brasil viverá em eternos conflitos entre os Poderes e entre estes e a sociedade enquanto reformas democráticas estruturais e profundas não forem feitas, pois “o presidencialismo responde com dificuldades à mudança dos tempos, ao desafio das crises, ao reequilíbrio periódico das instituições face a novas exigências de comportamento político e social”.⁴⁶ Já na década de 1960, Bonavides expunha as dificuldades de diálogo entre Executivo e Legislativo, resultado de uma cisão ideológica profunda que impediu a construção de pontes em áreas e políticas comuns, o que acabou por resultar no golpe militar e instalação da ditadura em 1964.

Há cerca de 50 anos, Bonavides já defendia algo que só se concretizaria em 2017: o financiamento público de campanhas e do sistema partidário, pontos de uma reforma eleitoral mais ampla. Nos anos 1960, os processos

44 UOL, 2013.

45 MANIN, 1995.

46 BONAVIDES, 1978, p. 92.

eleitorais estavam cada vez mais caros por conta dos investimentos milionários realizados por empresas e cidadãos, repercutindo em representantes alinhados ideologicamente aos seus financiadores. As elites tinham encontrado uma forma de burlar a universalidade do sufrágio a todos e garantir certos privilégios.⁴⁷ A forte ingerência financeira causava desordem e debilitava a ordem democrática brasileira, sendo “o financiamento dos partidos pelo Estado, sob regime de rigorosa fiscalização” o único meio de neutralizar que os interesses econômicos fragilizassem ainda mais nosso sistema.⁴⁸ Trata-se do mesmo cenário de instabilidade política vivenciada pelo Brasil na última década⁴⁹ até os movimentos de reforma de 2015 e 2017. O financiamento empresarial das eleições está na contramão dos interesses dos cidadãos em geral, mas em acordo com os interesses dos eleitores que ignoram políticas de bem-estar da coletividade, sendo que “o custo social de tais distorções é provavelmente muito maior do que aquele do roubo aberto”.⁵⁰ Essa hipótese é possível mesmo em eleições mais baratas ou com financiamento público, mas o grau de incidência é muito menor. Assim, o financiamento público, por si só, não é resposta definitiva para corrigir as distorções no sistema democrático representativo, mas uma delas.

3.2 Os primeiros movimentos de reforma pós-junho de 2013

Como resposta à onda de manifestações, a Presidência da República encaminhou Mensagem⁵¹ ao Senado Federal que propunha “um amplo e ime-

47 “A burguesia, que perdeu a batalha do sufrágio universal, ganhou novamente o poder das urnas, estendendo sobre o País vasta rede de conspiração financeira, através de capitais particulares ou oficiais, individuais ou agrupados que se caracterizam por sua inconfessável origem, e cuja intervenção concentrada tem por imediata consequência a contaminação da vontade democrática, o falseamento do processo eleitoral” (BONAVIDES, 1978, p. 101)

48 BONAVIDES, 1978.

49 Em passagem histórica no ano de 1963, Paulo Bonavides relembra com dois fatos que marcaram a memória política brasileira se desencadearam a partir de um modelo “ultrapassado” para a História e para a realidade brasileira. Afirma o constitucionalista que “o presidencialismo brasileiro continua em 1963 vivendo a mesma crise de que redundou no suicídio de Vargas e na renúncia de Jânio Quadros: uma disputa mortal do Executivo com o Legislativo, uma desconfiança capital entre o Presidente da República e o Congresso, uma concentração de ódios, como jamais se viu, pondo as reformas em termos ideológicos quase inarredáveis. Está o Brasil cada vez mais próximo de confirmar o fim de todos os regimes presidenciais da América Latina: a sublevação e a ditadura” (1978, p. 96)

50 MANIN; PRZEWORSKI; STROKES, 2006. p. 113.

51 G1, 2013.

diato esforço conjunto para a renovação do sistema político brasileiro”. Para o Executivo, as manifestações demonstravam, “de forma inequívoca, a força e o caráter irreversível do processo de consolidação de uma democracia participativa em nosso país”. Na mensagem presidencial, a proposta para o Congresso Nacional realizar um plebiscito sobre as bases fundamentais da reforma política almejada pela sociedade brasileira, pois “a simples manifestação de concordância ou discordância popular com um modelo já predefinido pode afastar a sociedade da ampla discussão dos alicerces e princípios que deverão orientar a renovação do sistema de representação política”.⁵² Como pontos para apreciação popular, a Presidência da República propunha a abordagem de cinco linhas mestras da reforma política.⁵³

Agindo de forma contrária, o Congresso Nacional decidiu não realizar o plebiscito e construiu, ele próprio, as bases que julgava necessárias para a reforma política brasileira. O Legislativo, então, iniciou o processo legislativo de *mudança* no sistema em sentido contrário ao reivindicado pelos manifestantes de junho de 2013, que pugnavam por mais espaço de participação política. As primeiras mudanças efetivas só ocorreram a partir de 2015. Para as lideranças do Congresso, não era aceitável que temas tão complexos, como os sugeridos pela Presidência da República e por entidades da sociedade civil organizada,⁵⁴ fossem discutidos e votados próximo à realização do processo eleitoral de 2014.

52 BRASIL, 2015.

53 “a) a forma de financiamento das campanhas eleitorais, de modo a permitir uma avaliação do modelo atual. Que o povo possa comparar as vantagens e desvantagens com relação ao financiamento exclusivamente público. Que o povo possa fazer comparação semelhante com o modelo misto, em que os candidatos recebem recursos públicos e recursos de fontes privadas, com ou sem restrições; b) a definição do sistema eleitoral, em que se faça uma opção entre o sistema proporcional como é hoje, o voto distrital [*ilegível*] voto majoritário para a eleição de parlamentares, o voto em lista fechada ou flexível, ou, então, o voto em dois turnos como propõem entidades da sociedade civil; c) a continuidade ou não da existência da suplência nas eleições para o Senado Federal; d) a manutenção ou não das coligações partidárias para a eleição de deputados e vereadores; e) o fim ou não do voto secreto no parlamento”

54 Nesse sentido, várias foram as entidades da sociedade civil que elaboraram propostas de Reforma Política. Merece destaque a *Coalizão pela Reforma Política Democrática e eleições limpas* composta por um coletivo de 114 entidades nacionais, cuja Executiva era formada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política e União Nacional dos Estudantes (UNE). Informações sobre a Coalizão e o projeto podem ser encontrados no endereço eletrônico: <http://www.reformapoliticademocratica.org.br/>

O marco que impulsionou as atividades legislativas em 2015 foi a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650-DF, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para, no mérito, declarar a inconstitucionalidade da doação empresarial nas campanhas político-eleitorais no sistema brasileiro.⁵⁵ No pedido, a OAB mencionava a “relação tóxica” entre eleições e democracia e o poder econômico, e este acabava por contaminar aqueles, pois “a infiltração [do poder econômico] cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fontes de favorecimento e de corrupção após a eleição”.⁵⁶ A doação empresarial às campanhas políticas e eleitorais violava, dessa forma, o princípio da igualdade, bem como uma *violação ao princípio democrático e ao princípio republicano*.

Em 17/09/2015, o plenário do STF julgou a ação parcialmente procedente ao declarar a inconstitucionalidade de doação por pessoas jurídicas como violação ao princípio democrático e da igualdade política. Para a Suprema Corte brasileira,

9. A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano.

10. O telos subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiarem campanhas

55 Como pedidos de mérito da Petição Inicial da ADI 4.650-DF:

“e.1 – seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do Parágrafo Único do mesmo dispositivo, e do art. 81, caput e § 1º do referido diploma legal;

e.2 – seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; e a inconstitucionalidade das expressões ‘ou pessoa jurídica’, constante no art. 38, inciso III, da mesma lei, e ‘e jurídicas’, inserida no art. 39, caput e § 5º do citado diploma legal;

e.3 – seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 9.504/97, autorizando-se que tais preceitos mantenham a eficácia por mais 24 (vinte e quatro) meses, a fim de se evitar a criação de uma ‘lacuna jurídica ameaçadora’ na disciplina do limite às doações de campanha realizadas por pessoas naturais e ao uso de recursos próprios pelos candidatos nestas campanhas;

e.4 – seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/95 - com exceção da expressão ‘e jurídicas’, contemplada no pedido ‘e-2’, supra - autorizando-se que tal preceito mantenha a eficácia por mais até 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma ‘lacuna jurídica ameaçadora’ na disciplina do limite às doações a partido político realizadas por pessoas naturais.”

56 BRASIL, 2015.

eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidência desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo.⁵⁷

O *agir estratégico* dos grandes financiadores das campanhas eleitorais vinha, segundo o Supremo Tribunal, contaminando o processo democrático de escolha de representantes, como já advertia Paulo Bonavides pouco antes do golpe militar de 1964. Com a decisão do STF, o Congresso se viu obrigado a disciplinar regras que amoldassem o sistema político-legislativo à manifestação da Corte. Os primeiros passos resultaram na minirreforma eleitoral de 2015, através da Lei n. 13.165/2015, que será objeto de breve análise.

4. As recentes minirreformas: simulacro de realização democrática

Os anos de 2015 e 2017 foram especialmente produtivos na elaboração de normas que (re)adequassem a democracia liberal representativa brasileira a parte dos anseios populares e da proposta presidencial encaminhada em meados de 2013. Por conta da regra constitucional que proíbe a criação de lei que vise alterar o processo eleitoral no intervalo de até um ano da data da eleição seguinte (art.16), as medidas efetivas só poderiam ser tomadas pelo legislativo após as eleições gerais de 2014. As novas regras começaram a ser implementadas nas eleições municipais de 2016 e nas eleições gerais de 2018, algumas delas extensivas até as eleições de 2026.⁵⁸ Os pontos mais significativos dessas mudanças – e sua relação com a concepção contemporânea de democracia – serão discutidos a seguir.

4.1 A lei nº 13.165 como primeira minirreforma da (nova) crise política

Em 2015 foi promulgada a Lei n. 13.165/2015, alterando a Lei de Eleições (9.504) e o Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965), com objetivo de “reduzir os custos de campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos

57 BRASIL, 2015.

58 Art. 3º, III, Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017.

Políticos e incentivar a participação feminina”.⁵⁹ A maioria das novas regras trazidas pela minirreforma de 2015 (como a lei ficou popularmente conhecida no ambiente político) foi essencialmente procedimental, regulando temas como tempo de propaganda de televisão, prazos para inscrição eleitoral de candidatos, procedimentos para prestação de contas eleitorais, regras de convenções partidárias, dentre outras. Portanto, ela não enfrentou aquilo que foi levantado como uma das principais bandeiras das Jornadas de Junho de 2013: maior participação política da sociedade e mudança significativa do sistema democrático representativo.

Ante a forte presença de elementos procedimentais, duas regras de cunho material se destacam: o artigo 45, IV da Lei n. 9.096⁶⁰ (que, ainda assim, está longe de significar a igualdade e o equilíbrio de gênero nas campanhas políticas) e a criação de uma votação nominal mínima para que um candidato possa ser eleito dentro do sistema proporcional brasileiro de lista aberta. Nesta regra, estipulou-se o número de votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente previsto no artigo 108 do Código Eleitoral. Quis o legislador evitar situações ocorridas anteriormente em que, por conta do quociente eleitoral, foram eleitos candidatos para a Câmara dos Deputados com menos de 300 votos.⁶¹

A Lei n. 13.165/2015 foi sancionada com vetos pela então Presidenta Dilma Rousseff. No projeto aprovado pelo Legislativo existiam dois dispositivos que flexibilizavam a doação de dinheiro por parte de pessoas jurídicas para candidatos e partidos em determinadas situações.⁶² O então

59 BRASIL, 2015.

60 “Art. 45, IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49.”

61 Em *A mentirosa urna*, Costa Porto lembra da eleição para a Câmara dos Deputados de 2002. No Estado de São Paulo, o deputado Enéas Carneiro (PRONA), alcançou 1.573.642 votos. Por conta dessa votação expressiva, o quociente eleitoral de 280.000 votos foi atingido e o partido ganhou o direito a 06 (seis) cadeiras. Assim, com o Deputado Enéas Carneiro, outros cinco candidatos tomaram posse. Suas votações foram de, respectivamente, 18.000 votos, 673 votos, 484 votos, 382 votos e 275 votos. Essa situação voltou a ocorrer no mesmo Estado em 2010 – com menos intensidade, é verdade – com a eleição do Deputado Tiririca que também obteve uma votação expressiva (mais de 1 milhão de votos) e conseguiu assim que seu partido lograsse mais três assentos na Câmara dos Deputados com candidatos que tiveram votações bem abaixo do quociente eleitoral. Essas situações levaram o Parlamento brasileiro ao estabelecimento da votação mínima de 10%.

62 Artigos e incisos vetados pela Presidência da República na sanção da Lei n. 13.165/2015: “inciso XII e §§ 2º e 3º do art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, inserido pelo art. 2º do projeto de lei

projeto de lei foi encaminhado à Presidência para sanção no dia 10 de setembro daquele ano.⁶³ Somente após a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade de financiamento integral de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas (29 de setembro de 2015), a Presidência decidiu apreciar o Projeto de Lei, apondo veto nos dispositivos que tratavam do assunto⁶⁴ e sancionando parcialmente o PLC 75/2015 (transformado na Lei n. 13.165/2015). Os vetos foram apreciados pelo Congresso Nacional⁶⁵ em 18 de novembro, sendo mantidos.⁶⁶

Em que pese a deliberação do STF, o país continuava sem normas que se amoldassem aos anseios dos manifestantes. Houve a criação de medidas

XII – pessoas jurídicas com os vínculos com a administração pública especificados no § 2º

“§ 2º Pessoas jurídicas que mantenham contrato de execução de obras com órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta são proibidas de fazer doações para campanhas eleitorais na circunscrição do órgão ou entidade com a qual mantêm o contrato.

§ 3º As pessoas jurídicas que efetuarem doações em desacordo com o disposto neste artigo estarão sujeitas ao pagamento de multa no valor de 100% (cem por cento) da quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.”

Arts. 24-A e 24-B da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, inseridos pelo art. 2º do projeto de lei

“Art. 24-A. É vedado ao candidato receber doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa jurídica.

Parágrafo único. Não se consideram doações para os fins deste artigo as transferências ou repasses de recursos de partidos ou comitês para os candidatos.

Art. 24-B. Doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo não poderão ultrapassar nenhum dos seguintes limites:

I – 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição, somadas todas as doações feitas pelo mesmo doador, até o máximo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II – 0,5% (cinco décimos por cento) do faturamento bruto, somadas todas as doações feitas para um mesmo partido.

§ 2º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no § 2º, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 4º As representações propostas objetivando a aplicação das sanções previstas nos §§ 2º e 3º observarão o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e o prazo de recurso contra as decisões proferidas com base neste artigo será de três dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.”

63 BRASIL, 2015.

64 Ressalte-se que a Presidência da República estava resguardada pelo artigo 66, §1º da Constituição Federal, que estabelece o prazo de quinze dias úteis para sanção ou veto dos projetos.

65 Art. 66, §4º CF/88.

66 BRASIL, 2015.

para o fortalecimento das instituições partidárias como resposta à instabilidade democrática vivenciada pós junho de 2013. A democracia substantiva – e com ela, a possibilidade de mudança no sistema representativo para conceder mais espaço ao povo – teria nova chance dois anos depois, às vésperas das eleições gerais de 2018.

4.2 As reformas política e eleitoral de 2017 – uma linha do tempo

No processo legislativo como instrumento para legitimação do sistema político, a construção de pacotes legislativos e a simplificação da complexidade são importantes para a racionalidade do processo,⁶⁷ e isso parece necessário em alguns pontos e discussões que são eminentemente técnicas e operacionais. Esse “pacote” veio em 2017, com objetivo de atingir algumas das demandas dos manifestantes de junho de 2013. Enfim, parte do conteúdo material diz respeito à própria essência do fundamento democrático do Estado. Para a sociedade em geral, as regras criadas naquele ano simplificaram o processo eleitoral, na tentativa de legitimar o sistema.

4.2.1 Lei 13.488/2017: tramitação, proposta inicial e versão final

Posteriormente à Lei n. 13.165/2015 e a decisão do STF proibindo o financiamento empresarial para candidatos e partidos políticos, a Câmara dos Deputados começou a amplificar o debate sobre mudanças no sistema representativo da democracia brasileira. Em 11 de outubro de 2016 foi criada a Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política, em ato da Presidência da Câmara,⁶⁸ composta por 30 membros titulares e igual número de membros suplentes.

Logo nas primeiras reuniões da Comissão, o Deputado Relator afirmou que era necessário expandir o debate legislativo com membros e representantes de outros Poderes e entidades da sociedade civil organizada que já pautavam a necessidade de uma reforma política mais profunda, que atendessem aos anseios democráticos.⁶⁹ Entre seis audiências públicas

67 LUHMANN, 1980.

68 BRASIL, 2016.

69 “Consideramos imprescindível aos trabalhos da Comissão ouvir autoridades, especialistas e entidades representativas da sociedade brasileira. Para tanto, faremos uso dos instrumentos usuais da Casa: as audiências públicas. A nossa ideia é reservar de oito a dez reuniões da Comissão de audiências públicas para

e reuniões de trabalho realizadas entre 22 de novembro de 2016 e 20 de junho de 2017,⁷⁰ a Comissão ouviu propostas de especialistas, entidades e membros do sistema de justiça.

Somente em 19 de setembro de 2017 (menos de 20 dias antes do fim do prazo estipulado para que novas regras pudessem ter vigência nas eleições de 2018), a Comissão Especial apresentou a versão consolidada de seu trabalho, resultando no Projeto de Lei (PL) n. 8.612/2017. Sujeito ao regime de urgência,⁷¹ o processo de tramitação durou exatos dezesseis dias (atípico para a tradição da Câmara dos Deputados). Foi aprovado com 48 emendas, desconfigurando quase por completo o projeto inicial apresentado pela Comissão.⁷² O governo representativo foi originalmente concebido e justificado como debate e a ideia de representação sempre esteve ligada à da discussão, sendo algo inerente a uma Assembleia. O sistema proporcional é marcado pela diversidade social e assim o debate deve ser o ponto de encontro de convergências e assunção de compromissos para com o Estado.⁷³ A extrema celeridade na tramitação do Projeto na Câmara dos Deputados revela a dissonância não apenas com o conteúdo democrático, mas até mesmo com o fundamento básico do governo representativo.

No dia 05 de outubro de 2017, o PL foi encaminhado ao Senado Federal e se transformou no Projeto de Lei da Câmara (PLC) 110/2017. Em uma tramitação que durou menos de 24 horas, foi aprovado em Plenário sem análise da Comissão de Constituição e Justiça daquela casa legislativa,

as oitavas do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral ou representante por ele indicado; de membros do Ministério Público Eleitoral; da Ordem dos Advogados do Brasil; de representantes da sociedade civil organizada (MCC, CNBB, ABI, UNE, Frente Brasil Popular, Momento Povo sem Medo, CUT, CTB, UGT, Força Sindical e demais Centrais Sindicais; dos ex-Presidentes da República e de cientistas políticos, professores e especialistas nos temas em debate. Além dessas, nossas propostas contemplam a realização de audiências públicas regionais e, se necessário, com o apoio técnico dos funcionários da Casa, em cada uma das Regiões do País (Centro-Oeste, Norte, Nordeste, Sudeste), para oitiva de especialistas e autoridades regionais.” (Relator Dep. Federal Vicente Candido PT-SP, Câmara dos Deputados – DETAQ. Comissão Especial – Reforma Política. Número 1321/16. 08/11/2016, p. 3).

70 A Comissão Especial reuniu-se com convidados e membros externos em 20/11/2016, 29/11/2016, 01/12/2016, 22/03/2017, 10/05/2017 e 20/06/2017.

71 “Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.”

72 BRASIL, 2017.

73 MANIN, 1995.

substituída pelo Parecer n. 174/2017 -PLEN/SF.⁷⁴ No mesmo dia, a proposta foi encaminhada à Presidência da República, sendo sancionada no dia 06 de outubro de 2017, originando a Lei n. 13.488/2017.

A Lei n. 13.488/2017 modifica as Leis n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e n. 4.737/1965 (Código Eleitoral), bem como revoga dispositivos da Lei n. 13.165/2015. Nesta norma encontram-se os principais pontos de convergência para garantir a consolidação e aprofundamento da democracia, alterando a estrutura do sistema político-partidário brasileiro. Se aprovado conforme versão final da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, as mudanças seriam ainda mais radicais.

O projeto inicial previa a alteração da redação da Lei dos Partidos Políticos (9.096/1995) para garantir a “gestão democrática e participação dos filiados; renovação periódica nos cargos de direção e deliberação; transparência no que diz respeito às regras de funcionamento e gestão dos recursos públicos e privados”.⁷⁵ Em conjunto, a proposta de inclusão do artigo 10-C à lei, para garantir, no mínimo, 70% dos órgãos partidários ocupados mediante eleição dos seus dirigentes,⁷⁶ com previsão de sanções caso isso não ocorresse. O objetivo era garantir que os partidos políticos – protagonistas do processo eleitoral no Brasil – respeitassem, em suas instâncias, um valor democrático essencial: a alternância de poder e a transparência na gestão. Essa proposta não foi aprovada, ficando fora da redação da Lei n. 13.488/2017.

Em relação à capacidade passiva na igualdade do sufrágio, a versão inicial do projeto pretendia corrigir distorções entre os gêneros e possibilitar às mulheres maiores condições de participar do processo eleitoral e da vida partidária. Na proposta de modificação da Lei 9.096/1995, buscava-se um percentual mínimo (30%) de tempo de propaganda gratuita de rádio e

74 BRASIL, 2017.

75 BRASIL, 2017.

76 “Art. 10-C: Os partidos políticos deverão manter, no mínimo, setenta por cento dos seus órgãos partidários constituídos de forma definitiva, inclusive em nível estadual e municipal, mediante eleição dos seus dirigentes, na forma prevista em seus estatutos.

§ 1º O percentual mínimo previsto no caput será apurado de acordo com as anotações realizadas perante a Justiça Eleitoral no mês de novembro de cada ano.

§ 2º O partido que não atingir o percentual mínimo previsto no caput terá reduzidos, na proporção do percentual faltante, o tempo de rádio e televisão na propaganda partidária e a participação no Fundo Partidário no exercício seguinte.”

TV do partido político para “promover e difundir a participação feminina na política”, conferindo assim maior visibilidade às mulheres. Em conjunto, existia a previsão de mudança da Lei n. 9.504/1997 para garantir a paridade de gêneros nas eleições majoritárias: sugeriu-se a inclusão do §5º no artigo 2º e do §3º no artigo 3º da referida lei para que, na composição das chapas para prefeito e vice-prefeito, governador e vice-governador e presidente e vice-presidente, houvesse a participação de ambos os sexos.⁷⁷ Pretendia-se também a criação do artigo 10-A, a fim de garantir uma candidatura feminina quando partido ou coligação apresentasse duas candidaturas.⁷⁸ Essas propostas convergiam para o conteúdo material da democracia, bem como sobre a concepção da igualdade do sufrágio, com estabelecimento de condições e chances equivalentes na disputa. Todas foram desconsideradas pelo Congresso Nacional.

Outra proposta da Comissão Especial que merece destaque e não aprovada pelo Congresso se refere à criação de procedimentos democráticos para seleção de candidatos por partidos ou coligações quando houvesse mais postulantes ao cargo eletivo do que o número de vagas – a realização de prévias ou primárias.⁷⁹ A democratização do processo de escolha legitimaria o candidato perante seu partido/coligação e a sociedade.

Destaca-se, ainda, que tanto a versão inicial do PL 8.612/2017 quanto a versão aprovada que resultou na Lei n. 13.488/2017 trazem consigo procedimentos específicos e internos quanto ao funcionamento dos partidos, valores de limites de doações por pessoas físicas, propaganda eleitoral na *internet*, rádio e TV e nas ruas.⁸⁰ Alterações legislativas incapazes de atacar

77 PL n. 8612/2017, versão original:

“Art. 3º A Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as alterações seguintes:

Art. 2º.

§ 5º Na composição das chapas de candidatos a presidente e vice-presidente, bem como de governador e vice-governador, será assegurada a participação de ambos os sexos. (NR)

Art. 3º.

§ 3º Na composição das chapas de candidatos a prefeito e vice-prefeito será assegurada a participação de ambos os sexos. (NR)”

78 “Art. 10-A. Na eleição para o Senado Federal em que o partido ou coligação apresente duas candidaturas, uma das vagas será preenchida com um candidato do sexo masculino e a outra com candidata do sexo feminino.”

79 “Art. 7º-A Havendo mais postulantes a cargo eletivo do que a quantidade de vagas de que o partido dispõe nos termos desta Lei, devem ser observados procedimentos democráticos de seleção dos candidatos. § 1º Os partidos políticos poderão realizar prévias ou primárias no período de dezesseis de maio a trinta de junho dos anos eleitorais, podendo ser solicitado o apoio da Justiça Eleitoral para sua realização.”

80 BRASIL, 2017.

os principais problemas da mais recente crise política-democrática vivenciada no Brasil.

4.2.2 A Lei 13.487/2017 – o Fundo Especial para financiamento de campanhas

A Lei n. 13.487 teve origem no Projeto de Lei do Senado (PLS) 206/2017, protocolado em 27 de junho de 2017.⁸¹ O objetivo inicial do PLS 206 era “instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público”.⁸² Com a decisão do STF sobre a inconstitucionalidade do financiamento eleitoral por pessoa jurídica privada, faltava ao ordenamento brasileiro uma norma que dispusesse sobre o tema. Esse era o objetivo central do Projeto de Lei do Senado.

Em relação à tramitação, o PLS 206/2017 não passou por nenhum tipo de Comissão Especial. Foi protocolado diretamente no Plenário do Senado para, logo após, ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), conforme regimento interno. Na comissão, não recebeu nenhuma emenda. Somente em 22 de agosto de 2017 – dois meses após sua apresentação – foi deferida, nos termos regimentais,⁸³ a urgência na tramitação. Para que as novas regras pudessem ser adotadas na eleição do ano seguinte – e sem ter sido apreciado em seis sessões deliberativas anteriores – o PLS 206/2017 entrou na ordem do dia na sessão de 25 de setembro, recebendo emendas ao projeto inicial (32 ao todo). No dia 26 de setembro foi aprovado o texto substitutivo e encaminhado à Câmara dos Deputados para revisão e análise, sendo renumerado (PL 8703/2017).

Na Câmara, foi encaminhado às Comissões Permanentes de Finanças e Tributação, e Constituição e Justiça e de Cidadania. A matéria foi ao plenário para apreciação apenas em 04 de outubro, discutida em turno único da sessão deliberativa extraordinária que se iniciou às 19h34min, recebendo

81 Se levarmos em consideração apenas a ordem numérica, parece um descompasso falar da Lei n° 13.487 após a Lei n. 13.488. Contudo, basta lembrar que ambas foram sancionadas no mesmo dia, portanto após a instituição da Comissão Especial na Câmara dos Deputados que originou o PL 6812/2017. Por isso sua análise posterior.

82 BRASIL, 2017.

83 Artigo 336, II do Regimento Interno do Senado Federal.

emendas. No dia 05 de outubro foi encaminhada Mensagem n. 29/2017⁸⁴ à Presidência da República para apreciação. Nesse processo, a Câmara dos Deputados alterou o projeto inicial do PLS 206/2017 e na versão final cons-tou apenas a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a extinção da propaganda partidária paga no rádio e na televisão. Após sanção com vetos, a Lei n. 13.487/2017 instituiu no Brasil o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), com dotações orçamentárias da União em ano eleitoral,⁸⁵ cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) esta-belecer, em cada eleição, os critérios de distribuição dos recursos.⁸⁶

4.2.3 EC 97/2017 – A Cláusula de Desempenho e a proibição de coligações

Encerrando o ciclo das minirreformas em 2017, foi promulgada em 4 de outubro daquele ano a Emenda Constitucional n. 97. A alteração tem por objetivos *a)* proibir as coligações partidárias nas eleições proporcionais, *b)* estabelecer percentuais progressivos nos processos eleitorais de 2018, 2022 e 2026 para acesso a recursos do fundo partidário – a *cláusula de desempenho* – e *c)* o tempo de propaganda gratuita do rádio e da televisão.⁸⁷

A emenda é resultado da PEC 282/2016.⁸⁸ Além da vedação das co-ligações nas eleições proporcionais, a proposta original visava acrescentar na Constituição brasileira a autonomia dos partidos políticos, bem como disciplinar regras mais rígidas sobre seu funcionamento. Destaca-se, ainda, a criação de uma *federação partidária* para atuar com “identidade política única”, garantida sua autonomia. Seguindo o regimento interno da Câma-ra, a PEC 282/2016 foi apresentada em plenário no mesmo dia e poste-riormente encaminhada para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

84 BRASIL, 2017.

85 “Art. 1º A Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamen-tárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:
(...)”

86 BRASIL, 2017.

87 BRASIL, 2017.

88 Em Ofício (n. 1.324 SF) encaminhado ao Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados, o então pre-sidente do Senado Federal, Renan Calheiros, identifica a PEC originalmente como 36/2016. Quando ela chega à Câmara dos Deputados e inicia sua tramitação naquela Casa ela recebe nova numeração.

Foram pensadas outras propostas existentes na casa que versavam sobre a mesma matéria.⁸⁹ Após cinco meses de tramitação (em 03 de maio de 2017), a CCJ aprovou parecer sobre a constitucionalidade, criando a Comissão Especial para analisar o conteúdo material da proposta. Em 06 de junho, ela foi instalada e vários requerimentos para realização de audiências públicas na Câmara e em diversos Estados do país⁹⁰ foram apresentados, aprovando-os nos meses subsequentes. Contudo, na ficha de tramitação do projeto não consta a realização dessas audiências. O parecer sobre o projeto foi aprovado com modificações pela Comissão Especial em 23 de agosto e encaminhado ao plenário da Casa para discussão e deliberação. Após um mês de debates, o presidente da Câmara dos Deputados enviou o texto aprovado para apreciação do Senado Federal.⁹¹

No Senado Federal, a tramitação foi surpreendentemente célere. A análise do projeto aconteceu em apenas uma sessão deliberativa do plenário: dia 03 de outubro. Em nenhum dos dois turnos de votação houve apresentação de emendas por parte dos (...) senadores que, consensualmente, aprovaram o texto de forma integral.⁹² No dia seguinte o texto final foi promulgado, transformando-se na Emenda Constitucional n. 97/2017.

No texto final, a EC 97 deu nova redação ao parágrafo 1º do artigo 17 da CF/88.⁹³ Na primeira parte do dispositivo, fica garantida a autonomia interna dos partidos políticos na definição de sua estrutura interna, regras de administração e funcionamento. Como protagonistas do sistema democrático representativo, garantir essa autonomia permite que suas pautas identitárias e seus valores possam ser assegurados sem interferências de outrem. Por outro lado, a autonomia sem a construção de liames demo-

89 PEC 22/2015 e PEC 84/2011.

90 Vários são os deputados e deputadas que apresentam requerimentos para aprofundamento da discussão do conteúdo da PEC 282/2016.

91 Ofício n. 1.166/2017/SGM-P. Brasília, 28 de setembro de 2017.

92 Nos dois turnos, o resultado das votações foi distinto. No primeiro, a PEC 33/2017 (numeração dada já no Senado) foi aprovada por 62 membros. Já em segundo, por 58 senadores e senadoras. Essa diferença deve-se apenas ao número de membros presentes em plenário, já que não houve votos contrários e abstenções ao projeto.

93 “§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.” (BRASIL, 2017).

cráticos mínimos tende a perpetuar máquinas burocráticas que reproduzem sistemas de escolhas de candidatos sem transparência, vinculados a interesses políticos e econômicos que podem ser dissonantes da vontade do corpo de filiados daquele partido. A garantia de autonomia interna de funcionamento dos partidos políticos, assegurada pela EC 97, por mais paradoxal que seja, permite que os responsáveis pela realização da democracia possam ser antidemocráticos nos mecanismos internos de poder.

Já na segunda parte do §1º, uma das propostas da então presidenta Dilma Rousseff⁹⁴ foi atendida pelo Legislativo: o fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais. Como essa proibição só entrará em vigor nas eleições de 2020, não será possível avaliar, a curto prazo, o impacto no aprofundamento democrático tão reclamado ao longo da última década. Fundamenta-se a proibição das coligações para evitar distorções na vontade do eleitor, e corrigir injustiças no processo eleitoral. Elas induzem a fragmentação, pois “pouquíssimos são os candidatos às eleições proporcionais que se elegem com votos próprios, por conseguinte há grande transferência de votos dentro dos partidos e entre diferentes partidos”.⁹⁵ Essa situação reflete o total descompasso entre representante e representado.

No que se refere à cláusula de desempenho para acesso a recursos do fundo partidário, bem como a propaganda gratuita no rádio e na televisão, o artigo 3º da EC 97 criou regras de transição para os processos eleitorais de 2018, 2022 e 2026 até o percentual final estabelecido no §3º do artigo 17 de CF/88 – com redação trazida pela Emenda Constitucional e que valerá para as eleições de 2030.⁹⁶ Com os resultados das eleições de outubro de 2018, o TSE divulgou relação de 14 partidos políticos⁹⁷ que, desde 01 de fevereiro de 2019, deixaram de receber recursos do fundo partidário porque “não atingiram a composição e distribuição percentual do mínimo de votos ou não elegeram bancada mínima para a Câmara dos Deputados”,⁹⁸ descumprindo as regras dispostas no Art. 3º, I, alíneas *a* e *b* da EC

94 Em 31 de agosto de 2016, após um conturbado período de crise política e econômica, a Presidenta Dilma Rousseff, reeleita nas eleições gerais de 2014, foi afastada definitivamente do cargo em um processo de *impeachment*, assumindo o vice-presidente, Michel Temer.

95 VICTOR, 2015, p. 136.

96 BRASIL, 2017.

97 Da relação inicial constam Rede Solidariiedade, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU e PTC. Artigo 2º, Portaria TSE n. 48, 25 de janeiro de 2019.

98 Artigo 2º da Portaria TSE n° 48, de 25 de janeiro de 2019.

97.⁹⁹ Para não comprometerem seu funcionamento, alguns desses partidos buscaram a fusão/incorporação como alternativa para o acesso aos recursos do fundo partidário (uma das principais fontes de financiamento das agremiações políticas),¹⁰⁰ cabendo ao TSE o julgamento desses processos.¹⁰¹

A cláusula de desempenho não impede a criação e existência da multiplicitude de partidos – isso afrontaria o artigo 17 da Constituição, mas impõe requisitos para que possam dispor das prerrogativas estabelecidas em lei. Importante também afirmar que ela “não sufoca a democracia porque os partidos políticos não podem ser confundidos com a forma de organização política através do substrato popular”,¹⁰² ou seja, são instrumentos importantes, mas não detêm o monopólio da vontade popular.

No modelo brasileiro da cláusula de desempenho, há o estabelecimento de mecanismos que dificultam o funcionamento parlamentar de agremiação partidária, podendo levar, em condições extremas, a graves dificuldades na existência dos partidos, levando-os a decidirem pela fusão e/ou incorporação. Justifica-se a sua criação porque a proporcionalidade extrema conduz a um legislativo muito fragmentado, prejudicando a governabilidade.¹⁰³ Trata-se de tentativa para evitar a experiência de que, por falta de maioria no legislativo, as ações governamentais sejam constantemente impedidas diante da obstrução nos procedimentos que envolvem a função legislativa.¹⁰⁴

99 “Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

1 – na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;”

100 CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019.

101 Nesse sentido, o TSE já julgou favorável à incorporação e fusão do Partido Republicano Progressista (PRP) ao Patriota e do Partido da Pátria Livre (PPL) ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Após essas incorporações, o Patriota e o PCdoB garantem o atendimento às regras do artigo 3º, § único, I da EC 97.

102 AGRA; NETO, 2017. p. 711.

103 No processo eleitoral de 2018, a Câmara dos Deputados chegou ao recorde, com 30 partidos políticos representados.

104 NICOLAU, 2004.

A cláusula de desempenho introduzida pela Emenda 97 não é novidade no ordenamento brasileiro. Na atual ordem constitucional, a Lei n. 9.096/1995 (art. 13 e dele decorrentes) trouxe previsão semelhante, mas o dispositivo legal que abordava o tema foi considerado inconstitucional pelo STF, com fundamento de que o percentual estabelecido (5%) dificultava a garantia da representação política proporcional.¹⁰⁵ No julgamento, o Supremo deixou a possibilidade de existir cláusula de desempenho, desde que seu conteúdo não cause embaraços à representação parlamentar da sociedade brasileira. Os requisitos da Emenda 97 obedeceram às recomendações do STF, com percentuais menores e fracionados ao longo de quatro processos eleitorais (2018, 2022, 2016 e 2030), garantindo assim o mínimo de legitimidade e pluralidade no sistema de representação.

5. Conclusão

A atual crise de legitimidade democrática tem abalado as sólidas estruturas de regimes com democracias (até então) consolidadas. Como alertou Bonavides, não se trata de um ponto fora da curva. O tensionamento institucional que pode levar ao aprofundamento (e porque não ao rompimento) de fissuras causados por abalos nos sistemas político e jurídico é resultado de um modelo de democracia liberal representativa que não encontra mais respaldo em sociedades cada vez mais plurais, diversas, complexas, ramificadas e segmentadas. Esse modelo serviu durante décadas para manutenção de uma casta política governamental que pouco representava fielmente a sociedade. No caso brasileiro, por exemplo, somente em 2018 foi eleita a primeira congressista indígena desde a Independência. A realização de pesquisas e censos com membros do legislativo demonstra a subrepresentatividade de grupos majoritários da sociedade nos espaços de construção política. Diante desse descompasso, a sociedade passou a cobrar por mais esferas – institucionais ou não – de decisão política. A ocupação de um espaço não institucional pode incidir na reformulação de espaços institucionais, como foram as de junho de 2013. A questão que se apontou como problema inicial e que se pretendeu responder é se as decisões tomadas pelos representantes legislativos da população brasileira convergiram para o aprofundamento democrático reivindicado sociedade a partir daquelas manifestações.

105 Para maiores informações, consultar ADIs 1351 e 1354.

Ao longo da primeira parte deste trabalho foram traçadas as mudanças históricas e políticas no entendimento sobre a democracia, com objetivo de entender o caminho percorrido na construção de um sistema que fosse o mais adequado possível na organização política. A criação do atual modelo de democracia liberal representativa tornou-se crucial para que, no século XX, fosse construído um consenso científico que esse modelo era o mais adequado desde a formação dos Estados Modernos, respondendo a contento os desejos das sociedades ocidentais. Contudo, as mudanças e revoluções sociais, culturais e econômicas de então conduziram a uma reconfiguração do conceito de democracia que fosse além da simples escolha de representantes ou da realização de plebiscitos e referendos. Demonstrou-se necessário (re)construir um conceito de democracia que fosse mais denso materialmente. Ele se pauta pelo respeito aos direitos fundamentais, à necessidade do diálogo e incidência política e na observância dos procedimentos administrativos, legislativos e judiciais. Procedimentos internos que tolhem o diálogo em temas tão significativos para a imersão democrática – como os que aconteceram nos casos apresentados – não convergem para o conceito de democracia necessários para os tempos atuais.

Ainda são poucas as análises sobre o impacto das manifestações de junho de 2013 no sistema democrático brasileiro. Transcorridos sete anos dos eventos, é incerto dizer se haverá uma consolidação democrática (como se espera) ou o agravamento das fissuras do regime. Como alertou Bonavides na década de 1960, a situação em 2013 era bem mais complexa do que o sistema poderia responder. O processo de mudanças legislativas deveria ter sido conduzido de forma mais ampla e com conhecimentos mais abrangentes, como defende Luhmann. As fórmulas tradicionais adotadas pelo Congresso Nacional se mostram inadequadas para lidar com a complexidade de uma reforma que atenda aos valores democráticos atuais.

Encerrado o primeiro ciclo legislativo pós junho de 2013, pode-se afirmar que as reformas empreendidas que tiveram como fundamento atender à “voz das ruas”, estão, em verdade, em dessintonia com ela. Poucas foram as medidas efetivamente capazes de resguardar a democracia e o sistema político. A proibição do financiamento empresarial de campanhas (com o vanguardismo do STF), a instituição da *cláusula de desempenho* e a proibição das coligações partidárias nas eleições proporcionais convergem neste sentido. Por outro lado, pontos cruciais que poderiam aperfeiçoar o sistema democrático brasileiro não foram aprovados: garantia maior repre-

sentatividade política para grupos marginalizados da participação política, como mulheres, indígenas e negros; aperfeiçoamento do sistema de escolha de representantes do Poder Legislativo federal (voto distrital, distrital misto, etc.); e criação de maiores espaços de participação direta dos cidadãos nos processos eleitorais e nas políticas públicas. A ausência desses temas reforçará o papel da (permanente) crise política brasileira.

No que se refere à representatividade, o sistema proporcional tem colaborado para garantir uma participação mínima das minorias dentro do parlamento. Ainda assim, é inegável a sub-representação de diversos segmentos, mesmo com mais de duas dezenas de partidos representados no Congresso. O perfil socioeconômico das atuais bancadas parlamentares não reflete a sociedade brasileira, e as regras de conteúdo material presentes nas recentes legislações não garantem o equilíbrio de forças necessárias em uma disputa política por cargos no sistema legislativo. Além disso, o aspecto material das reformas não converge para um conceito contemporâneo de democracia. Não há uma *democratização da democracia*.

Faz-se necessária a identificação sobre o que tem falhado na representação política das democracias contemporâneas para tentar corrigi-las. Uma das falhas apontadas por Sartori é o “distanciamento” entre representantes e representados, por fatores que vão desde o aumento exponencial de eleitores à pluralidade de assuntos e demandas. A recomendação é que os políticos se (re)aproximem dos cidadãos. Nesse ponto, é manifesta a constatação de que o resultado das minirreformas de 2015 e 2017 não proporcionaram mecanismos diretos de aproximação entre o Congresso Nacional e a sociedade. A imposição da cláusula de desempenho, a proibição do financiamento por pessoa jurídica e a vedação às coligações em eleições proporcionais podem concretizar essa (re)aproximação, mas sob a perspectiva do “sentir-se representado” e não de uma ligação mais direta.

A ausência de uma reforma mais profunda no sistema brasileiro conduz, segundo Sartori, a um paradoxo: os eleitores não conhecem o que realmente precisam saber para avaliar o governo; mas os representantes sabem o que precisam fazer para serem reeleitos. Os espaços institucionais para formação e informação dos representados passaram ao largo das discussões nas minirreformas de 2015 e 2017. Apenas os processos eleitorais não são mecanismos suficientes para garantir que os representantes estipularão as políticas públicas necessárias para garantir o bem estar dos cidadãos. A renovação institucional dos sistemas representativos é crucial

para que haja transparência e responsabilidade democrática, bem como auxiliar os representados nos processos de escolha.

Os partidos políticos são peças fundamentais na consolidação e fortalecimento da democracia, sendo atores imprescindíveis de organização política e discussão de ideias e ideais. Contudo, não podem ter a exclusividade desse processo. Retirar o cidadão do debate público sobre reforma política é um contrassenso. A proposta do Executivo em realizar plebiscito para consulta do sistema que as pessoas são governadas é um bom ponto de partida, sendo perfeitamente possível haja vista serem as regras que nos definem enquanto sociedade. Em um país de dimensões continentais, centrar discussões, seminários e audiências públicas apenas na Capital Federal é excluir milhares de cidadãos da própria essência democrática: o debate público.

Um fator parece ainda mais grave na legitimidade democrática das minirreformas: a ausência de debates e discussão mais profunda dentro da própria casa legislativa. A tramitação dos projetos que deram origem às leis n. 13.487/2017 e 13.488/2017 demonstra isso de forma muito clara. Não se faz debate qualificado em uma casa legislativa composta de 513 membros de projeto tão significativo em apenas uma semana (dentre comissões, plenário e votação em dois turnos, como o PL 8.703/2017). Tampouco há debate qualificado em uma casa de 81 membros em apenas um dia, como foi o caso do PLC 110/2017 no Senado Federal. O fato aqui é ainda mais grave pois a ausência de debate legislativo ocorreu em projeto que pretendia reforçar a democracia.

O processo legislativo busca legitimidade na criação de símbolos (leis, atos, reuniões etc.) que tendem a inspirar confiança no sistema e os indivíduos aceitam os processos legislativos formais, pois toda essa ritualística transmite respaldo institucional. Por conta da complexidade dos temas *reforma política e reforma democrática*, o processo legislativo deve ser trabalhado com cuidado pelos legisladores. A forma apressada como alguns temas foram tratados – supressão de instâncias de discussão ou falta de especialistas no assunto – mina a credibilidade e a legitimidade dessa institucionalidade. O resultado disso acaba sendo o baixo grau de confiança que a sociedade tem no Legislativo. Clara ausência de legitimidade pelo procedimento.

Pode-se afirmar que, com objetivo principal de criar regras e procedimentos para vigência nas eleições do ano seguinte – sujeito a prazos

exíguos – toda a discussão democrática pelos representantes no Congresso Nacional ficou prejudicada. Em tema tão sensível para a estabilidade da democracia brasileira, a aprovação de reformas político/eleitorais deveria ser profundamente debatida não apenas pelos representantes do povo, mas também pelo próprio povo, como soberano e titular do poder político. Nos aspectos formal e material, os conteúdos das minirreformas políticas e eleitorais de 2015 e 2017 pouco atendem aos valores democráticos da contemporaneidade. A ausência de diálogo e debates públicos para (tentar) reformular um sistema que os tem como eixos estruturantes demonstra a descrença dos representantes para com seus representados. E o contrário também é correto.

Referências

- AGRA, Walber de Moura; NETO, Emiliane Priscilla Alencastro. A cláusula de barreira como instrumento de aperfeiçoamento da democracia. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v.12, n.2, 2º quadrimestre de 2017. ISSN 1980-7791. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 28 abr. 2020.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 9 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. *A crise política brasileira*. 2 ed. rev. aument. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2016
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Ato da Presidência*. Brasília, 10 out. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas/discursos-em-destaque/reforma-politica-1/criacao-da-comissao-especial-da-reforma-politica>: Acesso em: 02 mar. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Mensagem nº 29/2017*. Brasília, 5 out. 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1606221&filename=Tramitacao-PL+8703/2017. Acesso em: 03 mar. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Partidos que não atingiram cláusula de desempenho ainda buscam alternativas*. Brasília, 06 fev. 2019. Disponível

- em: <https://www.camara.leg.br/noticias/551419-partidos-que-nao-atingiram-clausula-de-desempenho-ainda-buscam-alternativas/>. Acesso em: 05 mar. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 282/2016, de 24 de novembro de 2016*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401> Acesso em: 19 fev. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 5735/2013, de 06 de junho de 2013*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 8612/2017, de 19 de setembro de 2017*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2151995> Acesso em: 23 fev. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, 21 set. 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019.pdf> Acesso em: 03 mar. 2020.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Veto nº 42/2015*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/9620> Acesso em: 23 fev. 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 fev. 2020.
- BRASIL. IBGE. *PNAD Contínua 2016: 51% da população com 25 anos ou mais do Brasil possuíam no máximo o ensino fundamental completo*. Brasília, 21 dez. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/18992-pnad-continua-2016-51-da-populacao-com-25-anos-ou-mais-do-brasil-possuiam-no-maximo-o-ensino-fundamental-completo>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm Acesso em: 27 fev. 2020.

- BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, §3º, inciso V da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm Acesso em: 27 fev. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm Acesso em: 28 fev. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm. Acesso em: 28 fev. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm. Acesso em: 28 fev. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Acesso em: 29 fev. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2017*. Votação Aberta. 1º turno. Brasília, DF 03 out. 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7215981&ts=1553282857417&disposition=inline>. Acesso em: 04 mar. 2020.

- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2017*. Votação Aberta. 2º turno. Brasília, DF. 03 out. 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7216125&ts=1553282857473&disposition=inline>. Acesso em: 04 mar. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Projeto de lei do Senado nº 206, de 2017*. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público. Brasília, DF. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782>. Acesso em: 01 mar. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei da Câmara nº 75, de 2015*. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, alterando as instituições político-eleitorais. Brasília, DF. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122392>. Acesso em: 26 fev. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei da Câmara nº 110, de 2017*. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131127>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 93, de 1970*. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília/DF. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 28 fev. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF*. Relator Min Luiz Fux. Data Julgamento: 17/09/2015. Diário de Justiça Eletrônico (DJE) 24/02/2016. ATA nº 16/2016. DJE nº 34. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acesso em: 24 fev. 2020.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Divulgação de Resultado de Eleições*. Ano 2018. Disponível em: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em: 02 mar. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria TSE nº 48 de 25 de janeiro de 2019*. Diário de Justiça Eletrônico (DJE), Ano 2019, n. 020 de 29 de janeiro de 2019. P. 02. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/clausula-de-barreira>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Plenário do TSE aprova incorporação do PRP ao Patriota*. Brasília, DF. 28 mar. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/tse-aprova-incorporacao-do-prp-ao-patriota>. Acesso em: 06 mar. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Plenário aprova incorporação do PPL ao PCdoB*. Brasília, DF. 28 mai. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/plenario-aprova-incorporacao-do-ppl-ao-pcdob>. Acesso em: 06 mar. 2020.
- CAESAR, Gabriela. *Perfil médio do deputado federal é homem, branco, casado e com ensino superior*. G1. 21 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/21/perfil-medio-do-deputado-federal-eleito-e-homem-branco-casado-e-com-ensino-superior.ghtml>. Acesso em: 04 mar. 2020.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5 ed. Lisboa: Almedina, 2003.
- CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos*. Lisboa: Parceria A. M. Pereira LDA, 1974
- DAHL, Robert. A. *A democracia e seus críticos*. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- FEIJÓ, Rui Graça. *Democracia – Linhagens & Configurações de um conceito impuro*. Porto: Edições Afrontamento, 2017.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002
- GOMES, Angela de Castro. A política brasileira em tempos de cólera. In: *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil de hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- GUEDES, Néviton. Art. 14. In: *Comentários à Constituição do Brasil / coord. J.J. Gomes Canotilho ... [et al.]*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica*. 4ª ed. Belo. Horizonte: Del Rey, 2013.

- INSTITUTO DATAFOLHA. *Relatório Grau de Confiança nas Instituições*. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/07/10/9b9d682bfe0f1c6f228717d59ce49fdci.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Trad. Fernando de Los Rios. Buenos Aires: Editorial Albatroz, 1981.
- LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Trad. Maria de Conceição Côrte-Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 29. v. 10. out. 1995. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf. Acesso em: 24 abr. 2020.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e Representação. Trad. Felipe Duch. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 67: 105-138, 2006. ISSN 1807-0175. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MIRANDA, Jorge. *Constituição e Democracia*. Lisboa: Petrony, 1976.
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- PASSARINHO, Nathalia. *Governo entrega ao Congresso pedido para convocação de plebiscito*. G1. Brasília, 02 jul. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/dilma-sugere-que-plebiscito-aborde-ao-menos-5-temas-diz-cardozo.html>. Acesso em: 04 mar. 2020.
- SARTORI, Giovanni. En defensa de la representación política. *Claves de Razón Práctica*. España. n. 91, pp. 2-6. 1999.
- UOL. “Sem partido!”, gritam manifestantes contra uso de bandeiras em protesto em SP. São Paulo, 17 jun. 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/17/sem-partido-gritam-manifestantes-contra-uso-de-bandeiras-em-protesto-em-sp.htm>. Acesso em: 01 mar. 2020.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015.

WASSERMANN, Rogério; QUERO, Caio. “Copa das Manifestações” deixa legado misto para o Brasil. BBC Brasil, Rio de Janeiro, 30 jun. 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/07/130630_final_confederacoes_cq_rw_cc. Acesso em: 27 fev. 2020.

Recebido em 12 de março de 2020.

Aprovado em 14 de abril de 2020.