



Brasília | ano 54 | nº 216
outubro/dezembro – 2017

Novos rumos para a democracia representativa no Brasil e a PEC 61/2007 do Senado Federal

NINA TRICIA DISCONZI RODRIGUES

LUCAS MATEUS CANABARRO RODRIGUES

Resumo: O presente trabalho trata dos impasses da democracia representativa no Brasil, especialmente após os impactos provocados pelas delações da Operação Lava Jato, a corrosão do sistema representativo e o enfraquecimento das ideologias partidárias. No primeiro capítulo, aborda-se a crise de representatividade que enfrenta o País desde as manifestações de junho de 2013 e o papel dos partidos políticos depois da Constituição de 1988. No segundo, aborda-se a questão dos sistemas eleitorais utilizados em outros países e o sistema proporcional brasileiro, analisando as vantagens e desvantagem do sistema majoritário, proporcional e misto. Por fim, analisa-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 61/2007, que busca estabelecer o sistema eleitoral misto de voto distrital e lista fechada partidária para o fortalecimento da democracia representativa brasileira, e os novos desafios fundados em tal proposta. Para tanto, utiliza-se do método hipotético-dedutivo, valendo-se das premissas maiores para formação das premissas menores.

Palavras-chave: Democracia. Crise do Sistema Representativo. Partidos Políticos. Sistemas Eleitorais. PEC 61/2007.

Introdução

Em 17 de março de 2014, deflagrou-se a maior investigação de esquemas de corrupção envolvendo políticos no Brasil, desvelando-se as relações promíscuas entre políticos e empresas do setor de construção civil e de empresas do setor de proteína animal, com a utilização do denominado “caixa dois”. Tal operação, batizada de “Lava Jato”, causou forte impacto

Recebido em 30/6/17

Aprovado em 31/8/17

no cenário político brasileiro, sobretudo após a delação do empresário Joesley Batista, sócio da empresa JBS, o qual declarou ter financiado por meio de “caixa dois” as campanhas eleitorais de 1.829 políticos (FERNANDES, 2017).

Diante da forte instabilidade política causada pela Operação Lava Jato e desvelando-se um lado obscuro e promíscuo das relações entre agentes públicos e empreiteiras, envolvendo aproximadamente 28 partidos até então relacionados na operação (DOAÇÕES..., [201-]), tornaram-se latentes os debates sobre como criar mecanismos de aprimoramento do sistema de representação política brasileiro, de modo a resgatar a credibilidade na democracia representativa.

Se por um lado é assustador o número de partidos políticos envolvidos na Operação Lava Jato, por outro é impensável a democracia representativa sem eles. Em entrevista ao jornal *Folha de S.Paulo*, o cientista político Fabio Wanderley Reis ressaltou que a Operação Lava Jato tem provocado um clima antipolítico no País, o que é preocupante segundo ele, já que não podemos prescindir dos políticos e dos partidos, e que não existem alternativas reais, a não ser que abduquemos de fazer democracia (LANDIM, 2017).

Na tentativa de promover uma reforma política e reforçar o sistema partidário no Brasil, de modo que os candidatos mantenham vinculação com a ideologia de seu partido, possibilitando a aproximação entre o representante e o representado, surgiu no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 61/2007 (PEC 61/2007), de autoria do senador Antônio Carlos Valadares. Ela propõe alterar o art. 45 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB, 1988) para estabelecer o sistema eleitoral misto de voto distrital e lista fechada partidária para a eleição de deputados federais, deputados estaduais e vereadores.

Tal é o objeto desta pesquisa: a possibilidade de utilização do sistema de lista fechada partidária e voto distrital à luz da PEC 61/2007 como forma de aprimoramento da democracia brasileira no contexto da instabilidade política decorrente da desvinculação das ideologias partidárias na democracia representativa no Brasil, acentuada pelos escândalos de corrupção divulgados com base nas delações da Operação Lava Jato.

A análise do tema proposto utilizou-se do método de abordagem hipotético-dedutivo e baseou-se na delimitação e na caracterização do modelo de democracia representativa, bem como nos impasses para sua eficiência no Brasil. Num segundo tópico, traçaram-se breves características sobre os modelos de sistemas eleitorais e a viabilidade político-constitucional de estabelecer o sistema misto de voto distrital e lista fechada partidária para o fortalecimento democrático do Poder Legislativo.

1. A democracia representativa e o papel dos partidos políticos na CRFB

Antes de abordar propriamente a PEC 61/2007 (BRASIL, 2007), que busca instituir no Brasil o sistema eleitoral de voto distrital e lista fechada partidária, alterando o art. 45 da CRFB, tópico que será dissecado no capítulo a seguir, é necessário analisar os conceitos de democracia representativa, suas teorias principais e sua evolução histórica.

A palavra “democracia” é formada pelos radicais gregos *demos* (“povo”), e *kratos* (“autoridade”); portanto, um governo baseado na autoridade do povo e legitimado a tomar as decisões daqueles que representam. A democracia pode ser exercida de diferentes formas: democracia representativa, direta, participativa, entre outras (MENEZES, 1999, p. 267).

Para Fleury (2006, p. 94), como em outros países, no Brasil a soberania popular é exercida primordialmente por meio da representação, obtida mediante eleições para os Poder Executivo e Legislativo.

Fleury (2006, p. 94) também observa que cada vez mais surgem mecanismos de participação popular que demonstram a necessidade de convivência entre a democracia representativa e a participativa. Especialmente no Brasil, a CRFB consagra o exercício da soberania no artigo primeiro, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Assim, ela elege a democracia representativa e a democracia direta como formas de participação política – e a primeira delas é o objeto deste trabalho.

Para Bonavides (2001, p. 355), o “poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa”; este é o modo como a população governa o Estado. O autor assevera que a democracia representativa tem como bases a soberania popular, o sufrágio universal, a observância à Constituição, a separação dos Poderes, a igualdade de todos perante a lei, a adesão ao princípio da fraternidade social, a limitação das prerrogativas dos governantes, a temporariedade dos mandatos eletivos, entre outras (BONAVIDES, 2001, p. 294).

Bobbio parte de um conceito mínimo de democracia e afirma que

Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos (BOBBIO, 1986, p. 18).

Portanto, Bobbio deixa clara a ideia de democracia representativa, a de que um grupo de indivíduos tomará a decisão do grande grupo. Entretanto, a tomada de decisão, por si só, não basta para sua concepção de democracia: é necessário o respeito aos indivíduos que tomarão as decisões e às regras de procedimento. O autor introduz ainda a ideia de que sejam assegurados direitos e garantias individuais aos votantes, como os direitos de liberdade, de opinião, de expressão e de livre associação (BOBBIO, 1986, p. 13).

No mesmo sentido, Schumpeter (1961, p. 295) define democracia como método político, um arranjo institucional para se chegar às de-

cisões políticas (legislativas ou administrativas) – por isso mesmo incapaz de ser um fim em si próprio. Justamente deve ser esse o ponto de partida para uma definição. Consigna o autor ainda que, como um sistema institucional para a tomada de decisões, os indivíduos legitimados adquirem o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor; ou seja, a democracia seria um mecanismo de escolha e de autorização a governos mediante competições de elites¹ em eleições periódicas (SCHUMPETER, 1961, p. 327).

Segundo Müller (2003, p. 57), a ideia fundamental da democracia é a normatização de convívio de um povo determinada pelo próprio povo. Destaca o autor que não se pode ter autogoverno, já que na prática é quase inexequível; o que se pretende com a democracia é a autocodificação das prescrições vigentes com base na livre competição entre interesses e opiniões divergentes, com alternativas manuseáveis de equacionamento político. Entretanto, a distância crescente entre os representantes e os representados não garante mais a legitimidade de um sistema representativo que reflita a vontade do povo, demonstrando preocupações com os destinos da democracia, isolada num conteúdo social que pode gerar um contrassenso que culmine numa sociedade democrática injusta (TOCQUEVILLE, 1988 apud FONSECA; LACERDA; PEREIRA, 2014).

Ao discorrer sobre o tema, Ferreira Filho (2012, p. 46) registra o pensamento político de Montesquieu que prezava o entendimento de que o homem não era capaz de tomar as decisões políticas, mas tinha a capacidade para eleger aqueles que a tomariam:

A base fundamental da representação é a ideia exposta por Montesquieu de que os homens em geral não têm a necessária capacidade para bem apreciar e conseqüentemente bem decidir os problemas políticos. Assim, no interesse de todos, essas decisões devem ser confiadas aos mais capazes, aos representantes do povo. Mas todo e qualquer homem tem a capacidade de identificar, no seu círculo de convívio, esses que são mais capazes. Por isso, a seleção desses representantes deve ser dada a todo o povo, que a estabelecerá por meio de uma eleição (Montesquieu apud Ferreira Filho, 2012, p. 46).

Ferreira Filho (2012, p. 46) destaca que a “A chave da democracia representativa é obviamente a representação”, sendo que “a *representação*

¹O termo “elite” aqui é tomado no sentido social de pessoas e grupos sociais superiores, conceito muito divulgado pelos sociólogos da teoria das elites do final do século XIX, os quais entendiam que haveria em todas as esferas, em todas as áreas de ação humana, indivíduos que se destacam dos demais por seus dons, por suas qualidades superiores. Eles compõem uma minoria do restante da população – uma elite (PARETTO, 1966, p. 73) –, os quais nesse contexto são tidos como os indivíduos capazes de gerir e influenciar as decisões políticas num país.

— esse vínculo entre os governados e os governantes pelo qual estes agem em nome daqueles e devem trabalhar pelo bem dos representados e não pelo próprio — constitui um dos mais difíceis problemas do Direito Público e da ciência política”. Nesse sentido, importa compreender os problemas da democracia representativa na atualidade, pois aprimorar o sistema é necessário, uma vez que “Kautsky acha, por sua vez, que a democracia representativa seja um instrumento fundamental a ser fortalecido, mas não substituído por elementos de democracia direta ou participativa” (BOBBIO, 1986, p. 210).

No entendimento de Almeida (2006, p. 180), numa democracia representativa o mandato do eleito pertence aos cidadãos, os quais podem reafirmá-lo ou revogá-lo a cada eleição. Entende a autora que se presume que os mandatários correspondam às aspirações dos eleitores e que lhes prestem contas, mas a maneira como fazem essa satisfação é muito antiga, pois, de um lado, o mandato pode ser entendido como autorização ampla para agir; e, de outro, pode ser circunscrito a definições precisas dos objetivos almejados pelos eleitores.

A teoria da “duplicidade” do mandato foi o ponto de partida para a elaboração de todo o moderno sistema representativo, nas suas raízes constitucionais, que assinalaram o advento do Estado liberal. Segundo essa teoria, a partir do momento em que é eleito, o candidato desvincula-se do segmento que o elegeu, para então tomar as decisões pensando nos interesses da nação, o qual passa a ser entendido como parte de um corpo político espiritual. Ensina Bonavides:

Com efeito, toma-se aí o representante politicamente por nova pessoa, portadora de uma vontade distinta daquela do representado, e do mesmo passo, fértil de iniciativa e reflexão e poder criador. Senhor absoluto de sua capacidade decisória, volvido de maneira permanente – na ficção dos instituidores da moderna ideia representativa – para o bem comum, faz-se ele órgão de um corpo político espiritual – a nação, cujo querer simboliza e interpreta, quando exprime sua vontade pessoal de representante (BONAVIDES, 2001, p. 203).

Entretanto, com o passar dos anos, a teoria da duplicidade não mais atende aos anseios da população, a qual busca em seu voto um candidato que representa os seus interesses perante a nação. Surge, então, a teoria da identidade, segundo a qual governantes e governados teriam uma só vontade; por conseguinte, o eleito estaria vinculado diretamente durante seu mandato àqueles que o elegeram. Ensina Bonavides (2001, p. 215) que essa imperatividade do mandato entrou como um paradoxo no sistema de sufrágio, pois a vontade una e soberana do povo, que deveria resultar num sistema representativo de inspiração totalmente

popular, acabou decompondo-se em vontades antagônicas e disputas entre partidos e grupos de pressão, fugindo-se à ideia central de um mandato representativo vinculado aos eleitores.

O autor aduz que nas sociedades de massa chocam-se de forma violenta os pilares da teoria da identidade com os interesses econômicos, políticos e sociais, pois cada vez mais os interesses globais do povo e os interesses parcelados de grupos e classes conflitantes surgem, sendo inviável atendê-los por uma teoria da democracia clássica, baseada na teoria da identidade (BONAVIDES, 2001, p. 216-217).

Esse movimento de dissolução da teoria da identidade a gerar insatisfação dos eleitores com o representante também é apontado por outros autores, como Bobbio (1986, p. 9), que prefere não falar em crise da democracia, pois o termo “crise” faz pensar num colapso iminente; de fato, embora não goze de boa saúde por todo o mundo, a democracia também não está à beira do túmulo. Afirma o autor que, para um regime democrático, sua transformação é o estado natural, pois a democracia é dinâmica e o despotismo é estático, sempre igual a si mesmo.

Bobbio refere-se a um sistema democrático em constante mutação e adaptação, e não deixa de registrar também os problemas da democracia representativa, especialmente a falta de compromisso do eleito com o eleitor após o pleito. Tal desvinculação, segundo o autor, tem duas características: a) na medida em que o eleito goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante seus eleitores sobre os atos praticados durante o seu mandato, o qual não é revogável; e b) não é responsável perante os seus eleitores a tutelar os interesses da sociedade civil e, sim, os interesses particulares de determinadas categorias (BOBBIO, 1986, p. 42).

Tais comportamentos do corpo político têm marcado as democracias contemporâneas, as quais têm, entre suas características primordiais, as eleições livres e diretas, bem como a “representação que não representa” (NOVELLI, 2011, p. 245), traduzida como um distanciamento entre aquilo que é prometido no período de eleições e aquilo que é colocado em prática durante o mandato. Outros autores utilizam-se da expressão “crise de representatividade”, especialmente no caso do Brasil:

O que tem se vivenciado no Brasil é a crise desse modelo. Os representantes já não representam o povo; este, por sua vez, já não se interessa pelos assuntos políticos. O número de partidos cresce, mas as ideologias continuam as mesmas, e o poder legislativo ainda não logrou sua independência, continua a operar com preponderância do executivo (MANFREDINI, 2008, p. 25).

Segundo Comparato (2007), a crise de representatividade acentua-se a cada dia mais com a indignação da população e as disparidades na sociedade brasileira. Segundo o autor, o “sistema de representação liberal, no Brasil, sempre foi uma fantasia retórica. Não é o povo que aparece representado nas nossas casas legislativas, e sim as classes ricas, as corporações poderosas ou os grupos de pressão mais influentes” (COMPARATO, 2007, p. 28). De fato, as considerações do autor, embora bastante chocantes, são confirmadas pelos recentes escândalos de corrupção, especialmente após a delação de um dos proprietários da empresa JBS, o qual confirmou pagamentos a 1.829 políticos e valores repassados durante as campanhas para representar os interesses da empresa nos mais variados níveis da política (FERNANDES, 2017).

Para Avritzer (2016, p. 7), existe hoje no País uma situação de incômodo com relação à

democracia representativa, especialmente desde as manifestações de junho de 2013, o que pode ser aferido com a constante ida às ruas de milhões de pessoas para protestar contra os políticos ou os serviços públicos. O número de protestos e manifestações acentuou-se depois da Operação Lava Jato², da qual decorre um clima antipolítico no País – o que é preocupante, pois “não podemos prescindir dos políticos e dos partidos. Não existem alternativas reais a não ser que abduquemos de fazer democracia” (LANDIM, 2017).

Diante desse dilema, não há como desprezar as manifestações de insatisfação políticas nas ruas, o que é classificado por Avritzer (2016) como uma situação de impasse da democracia no Brasil:

Por impasse, entendo uma crise de crescimento e de evolução da cultura democrática no país. Se, de um lado, todos os indicadores da prática democrática são positivos, de outro parece existir um incômodo em relação à democracia, que não chega a ser um mal-estar e está relacionado a diversos indicadores: aumento das expectativas da população em relação ao governo que não se traduziram em melhor performance ou em piora de indicadores da mídia em relação ao governo, como ocorre em todas as democracias do mundo (AVRITZER, 2016, p. 9).

Um dos problemas das democracias contemporâneas diante de todo esse colapso do sistema é a persistência das oligarquias, pois a evolução da democracia não conseguiu diminuir ou acabar com elas; ou seja, a eliminação

²“A Operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia” (ENTENDA..., [201-]).

da tradicional distinção entre governantes e governados, a superação da ideia de distinção entre quem dá e quem recebe a regra de conduta (BOBBIO, 1986, p. 26).

Sobre a persistência das oligarquias, Rancière (2014, p. 68) destaca que a sociedade democrática é apenas uma pintura fantasiosa destinada a sustentar o princípio do bom governo. Aduz o autor que as sociedades, tanto no presente quanto no passado, são estruturadas pelos jogos das oligarquias e não existe governo democrático propriamente dito. Por fim, destaca que “o poder do povo é necessariamente heterotópico à sociedade não igualitária, assim como ao governo oligárquico. Ele é um governo que desvia o governo dele mesmo, desviando a sociedade dela mesma” (RANCIÈRE, 2014, p. 68).

Ainda diante de todos os problemas da atualidade, Bobbio entende o caminho da democracia representativa como o único caminho a ser seguido por uma sociedade, descreditando as formas de participação política direta por meio da internet, por entender que ocasionaria a apatia política dos cidadãos:

A hipótese de que a futura computadocracia, como tem sido chamada, permita o exercício da democracia direta, isto é, dê a cada cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril. A julgar pelas leis promulgadas a cada ano na Itália, o bom cidadão deveria ser convocado para exprimir seu próprio voto ao menos uma vez por dia. O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral (BOBBIO, 1986, p. 26).

E, com relação à participação direta como solução para a democracia, não é apenas

Bobbio que refuta essa possibilidade diante do contexto do século XXI, no qual o homem mediano tem outras preocupações a zelar no seu dia a dia, de modo que o excesso de chamamento do cidadão ao processo decisório pode ocasionar apatia política (BONAVIDES, 2001, p. 352). No mesmo sentido, Oliveira (2013, p. 158) destaca que “a internet não é um substitutivo da democracia representativa conduzindo-a para a democracia direta, pois os usuários da rede mundial de computadores não reúnem a totalidade dos eleitores”, bem como nem toda a população tem acesso à rede e o pleno domínio da tecnologia.

Bonavides (2001, p. 352) também acredita ser impossível ao Estado moderno congregar todos os cidadãos em forma de democracia direta, pois “até mesmo a imaginação se perturba” em supor o tumulto que seria congregar em praça pública toda a massa do eleitorado. O autor relata que, nas experiências históricas de democracia direta nas cidades-estados gregas, os homens que se reuniam na praça eram integralmente políticos, e não tinham a preocupação do “homem econômico”, que precisa trabalhar e buscar seu sustento, chegando ao homem contemporâneo, o qual é político e também econômico:

Nos sistemas compactos da ordem totalitária, o homem, perante as esferas políticas, deixa de ser politicamente “sujeito” ou “pessoa”, para anular-se por inteiro como “objeto”, que fica sendo, da organização social. Se o homem moderno tem apenas uma banda política do seu ser, é porque antes de mais nada aparece ele também como *Homo oeconomicus*. Quando dizemos homem econômico e político, estamos principalmente aludindo à possibilidade que tem o homem de conceder ou deixar de conceder mais atenção, mais zelo, mais cuidado ao trato dos assuntos políticos (BONAVIDES, 2001, p. 352).

É importante o argumento de Bonavides com relação ao homem econômico, ainda mais numa sociedade baseada na lógica de mercado, onde o homem contemporâneo diariamente precisa envolver-se com questões da busca de seu sustento e, por vezes, não tem tempo disponível para a participação democrática direta. Especialmente na CRFB, adotou-se o Estado partidário ao elencar-se entre os princípios fundamentais o pluralismo político³, representado pelos partidos políticos e suas respectivas ideologias, uma vez que o homem moderno é representado por eles no processo de decisão política.

³“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A partir da CRFB, deu-se ainda mais espaço e liberdade aos partidos políticos como legitimados para exercer a representação, devido à grande desconfiança do Constituinte em relação ao legislador infraconstitucional, além de demonstrar a intenção de salvaguardar uma série de reivindicações e conquistas contra uma eventual supressão de direitos pelos poderes constituídos (SARLET, 2012, p. 64), fruto do trauma por que passou o Brasil durante a ditadura militar e da marginalização dos partidos que eram contra o regime. Tal importância fica clara ao se verificar que o Constituinte dedicou capítulo próprio no texto constitucional para eles, bem como dispôs sobre a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, CRFB)⁴.

E o legislador constitucional foi além, ao dispor no § 1º do art. 17 da CRFB que

É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, 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, 1998)

⁴Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei” (BRASIL, 1988). “§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, 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, 2006).

Portanto, é notória a preocupação do Constituinte com o destaque dos partidos políticos no movimento de redemocratização do Brasil em 1988, os quais ganharam amplo leque de direitos e garantias, sendo que

A adoção desse modelo iniciou-se no Brasil com a Constituição de 1946, mas se completou com a Constituição de 1967, em particular com a Emenda nº 1/69. Caracteriza-se ele pela inserção nas Constituições de normas que, definindo as funções do partido político, lhe concedem direitos, especialmente em matéria eleitoral e parlamentar, ao mesmo tempo que lhe conferem garantias (FERREIRA FILHO, 2012, p. 49)

Porém, se, de um lado, no cenário da CRFB, houve imensa preocupação com o posicionamento dos partidos políticos e toda sua importância para uma eficaz democracia representativa no Brasil, por outro lado, não se pode esquecer que os escritores políticos da literatura antipartidária não estabeleciam distinção entre partidos políticos e facções (BONAVIDES, 2001, p. 453). Para Madison (1948 apud BONAVIDES, 2001, p. 454), é um progresso o reconhecimento dos partidos políticos aparecerem separados das facções; porém, se o partido é o lado positivo, a facção é o lado negativo da participação política organizada.

Especialmente no caso do Brasil, é impossível uma candidatura sem vinculação partidária, pois o art. 14, § 3º, V⁵ estabelece como condição de elegibilidade a filiação partidária; os partidos políticos são um caminho obrigatório para a democracia representativa. Segundo Mezzaroba (2008, p. 40), a democracia brasileira caracteriza-se por ser uma democracia

⁵“§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária;” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

representativa partidária; desse modo, não se admitem candidaturas avulsas ou desvinculadas das ideologias político-partidárias.

Para Bobbio (1986, p. 23), a democracia como idealizada por seus fundadores foi pensada para a emancipação de um indivíduo soberano que, de acordo com outros indivíduos igualmente soberanos, criam uma sociedade política, sem corpos intermediários. Entretanto, conforme o caminho que seguiu, a democracia foi justamente o contrário, com a preponderância dos interesses de grupos em vez de indivíduos – com as grandes organizações, sindicatos e associações tomando o protagonismo da cena política, por exemplo.

As inúmeras forças de decisões políticas dentro da sociedade, capazes de movimentar o processo decisório político, foram abordadas por Dahl (1997, p. 211), o qual introduz a ideia de poliarquia, o estágio de democracia em que se encontram as sociedades ocidentais, com características marcantes: autoridades eleitas, eleições competitivas e periódicas, direito ao voto, direito de concorrer aos cargos eletivos, liberdade de expressão, meios alternativos de competição e liberdade de associação, incluindo os partidos políticos. Para Dahl, vive-se atualmente nessas sociedades uma poliarquia, uma aproximação pobre da democracia como idealizada pelos seus fundadores, pois a democracia pensada nas antigas cidades-estados gregas com uma população homogênea de cidadãos, unidos por ideologias, ocupações, estilo de vida e tantos laços comuns inerentes àquela democracia, tornaram-se impossíveis diante da sociedade atual, marcada pela diversidade e pelo pluralismo (DAHL, 2012, p. 344).

Por outro prisma, se de um lado é inegável a importância dos partidos políticos para a democracia brasileira, de outro é assustador o número de partidos políticos envolvidos na Operação Lava Jato, deflagrada em 2014, revelando um lado obscuro das relações entre os partidos políticos e as empreiteiras, envolvendo 28 partidos – até então relacionados na operação (DOAÇÕES..., [201-]). Tais acontecimentos tornaram latentes os debates sobre como criar mecanismos de aprimoramento do sistema de representação política brasileiro, de modo a resgatar a credibilidade na democracia representativa.

Para Avritzer (2016, p. 91), ainda nos anos 60 era possível ganhar uma eleição no Brasil com o *slogan* informal “rouba, mas faz”. Mesmo nos anos 70, as histórias sobre corrupção e a certeza de impunidade faziam parte da prática instituída pelo sistema político. Com a promulgação da CRFB e a criação de alguns formatos institucionais, “o jogo começou a virar”, pois a nova lei do Tribunal de Contas da União (TCU) e a criação da Controladoria-Geral da União (CGU) em 2002 possibilitaram a correção de erros da administração pública. O autor afirma também que a partir de 2002 houve grande aparelhamento de Polícia Federal (PF)

e ações integradas com o Ministério Público Federal (MPF), as quais demonstram um intenso trabalho de combate à corrupção no País.

Avritzer (2016, p. 92) observa ainda que o aumento da divulgação dos escândalos de corrupção impactou diretamente na percepção da sociedade sobre o fenômeno: 73% dos brasileiros consideram-na um fenômeno muito grave. Destaca o autor que o sistema político brasileiro passou por poucas alterações desde o processo de elaboração da CRFB e que a opção do Constituinte originário pelo sistema proporcional acabou criando o chamado “presidencialismo de coalizão”⁶ e, desde então, as negociações para a conquista de maiorias têm como moeda de troca no Congresso Nacional os recursos públicos alocados pela União e a distribuição de cargos nos ministérios. Tais fatores são o ambiente propício para a proliferação da corrupção e “caixa dois”, levando à diminuição da confiança da população no sistema e na sua legitimidade.

Segundo O’Donnell (1991 apud STRECK; MORAIS, 2014, p. 92), no Brasil e em alguns países da América Latina recentemente saídos de regimes autoritários, a democracia fundase num modelo de “democracia delegativa”; para embasar sua tese, o cientista político desenvolveu o argumento de que

As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: quem ganha a eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente, e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é, assim, a encarnação

da nação, o principal fiador do “interesse maior da nação”, que cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral – afinal, ele foi autorizado a governar como achar conveniente (O’DONNELL, 1991 apud STRECK; MORAIS, 2014, p. 92).

O autor destaca que essas democracias utilizam o artifício das eleições em dois turnos, pois, se as eleições do primeiro turno não geram diretamente uma maioria, o segundo turno terá que gerá-la, para acentuar o mito da “deleção legítima”. Mais ainda: a democracia delegativa é fortemente individualista⁷, já que pressupõe eleitores que escolhem o candidato e não o partido, independentemente de suas identidades e filiações. Por tal motivo, essas eleições são marcadas por processos altamente emocionais, sem levar em conta as restrições impostas pelos outros poderes para governar o País, levando a um jogo de debates de resultado absolutamente zero (O’DONNELL, 1991 apud STRECK; MORAIS, 2014, p. 93).

Se, de um lado, os partidos políticos enfrentam atualmente uma série de problemas em relação a sua legitimação para exercer a democracia representativa, ainda mais diante do cenário atual dos escândalos da corrupção investigada a Operação Lava Jato, de outro, os partidos políticos são o único caminho, porque servem para se repensar a estrutura da democracia, visto que nada mais pode substituí-los nesse papel. Todavia, há um certo veneno capaz de reduzi-los a nada, ou, ao menos, a deformá-los (DUVERGER, 1970, p. 273).

⁶Termo desenvolvido pelo cientista político Sérgio Abranches para definir a lógica do presidencialismo vivenciado no Brasil. Ele é marcado por combinar o sistema eleitoral proporcional, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organizando o Poder Executivo com base em grandes coalizões e com a necessidade de intensas negociações com o Poder Legislativo para a aprovação das políticas desenvolvidas (ABRANCHES, 1988, p. 10).

⁷Sobre o tema, Sérgio Resende de Barros cunhou o termo “presidentismo”, pois em verdade não temos um “Presidente da República”, mas uma “República de Presidente” caracterizada pela exagerada concentração de poderes nas mãos do Presidente da República, inclusive com o dever-poder de legislar, ocasionando conflitos de Poderes (especialmente com o Legislativo) que atormentam o Estado (BARROS, 1971, p. 67).

Assim, buscando-se alternativas para uma democracia representativa eficaz, baseada no fortalecimento das ideologias partidárias, passa-se à análise da PEC 61/2017, a qual procura efetuar uma reforma eleitoral para incluir no Brasil o sistema de voto distrital e lista fechada partidária.

2. PEC 61/2007: perspectivas para a implementação do sistema eleitoral misto para eleições do Poder Legislativo no Brasil.

Ao se falar em sistemas eleitorais, é necessário conhecer os sistemas eleitorais vigentes nas democracias representativas. Segundo Nicolau (2004, p. 9), eles são “o conjunto de regras que define como em determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos” e dividem-se em duas grandes famílias: a representação majoritária e a proporcional.

No sistema majoritário, a ocupação de vagas ocorre mediante a detenção de um número maior de votos pelo candidato vencedor; ou seja, o grupo majoritário é o que elege o candidato vencedor por meio da maioria dos votos angariados em face de seus concorrentes – tal sistema é utilizado no Brasil para a eleição dos cargos de prefeito, governador, presidente da República e, no Legislativo, para senador. Um dos problemas da utilização do sistema majoritário para eleições no Poder Legislativo é a representação das minorias, pois se formam câmaras legislativas com prejuízo à representatividade de certos grupos minoritários, uma vez que apenas um candidato é o vencedor por distrito eleitoral (STRECK; MORAIS, 2014, p. 182). Ressalva-se, que embora o Senado Federal se utilize desse sistema para eleição de

seus membros, a função dos senadores é representar o Estado da federação; assim, é plausível a utilização do sistema majoritário para escolher o representante de um Estado.

Nas eleições do Executivo para presidente da República, governador e prefeitos de cidades com mais de 200 mil eleitores ainda se utiliza o processo em que os dois candidatos mais votados no primeiro turno que não atinjam a maioria absoluta (metade dos votos mais um) disputam uma nova eleição, o chamado “segundo turno”; nele os eleitores decidem qual dos dois será o eleito, conforme a ordem constitucional vigente no Brasil⁸ (BRASIL, 1988).

O problema da sub-representação das minorias no sistema majoritário pode ser, todavia, atenuado com o sistema proporcional. Afirma Ferreira Filho (2001, p. 173) que esse sistema exige que nas circunstâncias seja eleita uma pluralidade de representantes por meio de partidos políticos; o cerne do sistema está na equivalência entre a percentagem de votos obtida por um partido e o número de cadeiras que obtém na câmara em questão. Destaca o

⁸“Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997).[...] Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997); [...] Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)” (BRASIL, 1988).

autor que disso se retira uma proporção entre o número de votos recebidos pelo partido e o número de cadeiras que serão ocupadas por ele na casa legislativa.

É interessante que, para a divisão das cadeiras no legislativo, o sistema proporcional tende a reduzir a quase nada o fenômeno da sub-representação, pois o número de votos válidos é dividido pelas cadeiras a serem ocupadas na câmara, obtendo-se o quociente eleitoral, o qual é a proporção de representantes que cada partido conseguirá eleger (FERREIRA FILHO, 2001, p. 174). A principal virtude da representação proporcional está na sua capacidade de espelhar um Legislativo com todas as opiniões relevantes existentes na sociedade, bem como garantir a equidade matemática entre o número de votos que um partido recebeu e a sua representação na casa legislativa (NICOLAU, 2004, p. 37).

É evidente que a adoção do sistema eleitoral proporcional no Brasil para as eleições dos deputados federais, estaduais e vereadores prestigiou a representatividade de diversos segmentos da sociedade dentro das câmaras (algo inerente a esse sistema); entretanto, o sistema proporcional brasileiro acabou colocando os partidos políticos numa posição secundária. Destaca Silva (1999, p. 160) que “é notória a ideia de que os partidos políticos brasileiros pouco ou nada significam”; não importa o partido a que o candidato se filia, já que o importante é obter a maior quantidade de votos nominais, pois, com o quociente eleitoral adotado no sistema proporcional, as vagas do partido serão ocupadas pelos candidatos mais votados (SILVA, 1999, p. 161).

Neste ponto, é importante refletir sobre o sistema eleitoral proporcional e os partidos políticos, pois para uma democracia representativa eficaz é indispensável o fortalecimento dos partidos (LANDIM, 2017). No sistema proporcional, existem duas variantes do sistema: o voto único transferível e o sistema de lista. A primeira busca garantir que opiniões relevantes na sociedade estejam abrigadas no Parlamento, ao passo que a segunda procura distribuir as cadeiras no Legislativo utilizando-se dos partidos políticos como ideia fundamental (NICOLAU, 2004, p. 38).

A lista aberta partidária, como utilizada no Brasil, é adotada em número reduzido de países; na Finlândia, Polônia e Chile, por exemplo, o procedimento é o mesmo: cada partido apresenta uma lista não ordenada de nomes, o eleitor vota em um deles e as cadeiras conquistadas pelo partido são ocupadas pelos candidatos mais votados (NICOLAU, 2004, p. 56). Destaca o autor que um dos argumentos contrários ao sistema eleitoral proporcional de lista fechada é a tendência de “personalizar” a escolha eleitoral do candidato, dado que os partidos políticos tendem a chamar figuras populares para concorrer; desse modo, a disputa intrapartidária entre os candidatos enfraquece os partidos na arena eleitoral.

No Brasil, nas últimas eleições do Legislativo, em 2010 e 2014, uma das surpresas do fenômeno da popularidade foi a eleição do palhaço Tiririca para o cargo de Deputado Federal – ele se elegeu com 1,3 milhão de votos pelo estado de São Paulo e entrou para a história como o candidato mais votado de uma unidade da Federação (MACHADO, 2010). Durante seu tempo de propaganda eleitoral, o candidato não apresentava propostas e utilizava o slogan “vote no Tiririca, pior do que está não fica”. Em razão da expressiva votação em virtude de sua popularidade, elegeu consigo no pleito de 2014 mais dois candidatos pela coligação, os quais não teriam sido eleitos caso ele não tivesse obtido expressiva votação (BURGARELLI; BRAMATTI, 2014).

Outra crítica ao sistema proporcional é a diluição de responsabilidades e a redução da eficácia de governo, pois os eleitos não têm, como no sistema majoritário, a força política do número de votos recebidos, tal como ocorre quando apenas o mais votado é eleito, resultando disso que, embora lá estejam as minorias, estas continuam sujeitas à maioria (STRECK; MORAIS, 2014, p. 183). No mais, o sistema eleitoral proporcional acarreta a fraqueza e a instabilidade dos governos, ameaça o esfacelamento e a desintegração do sistema partidário, quando não enseja uniões esdrúxulas de partidos, intrinsecamente oportunistas, que arrefecem o sentimento de confiança e legitimidade na representação, burlada pelas alianças e coligações de partidos, cujos programas não raro divergem ideologicamente (BONAVIDES, 2001, p. 325).

No Brasil, vive-se um claro exemplo dessa problemática do sistema proporcional: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que esteve junto com o Partido dos Trabalhadores (PT) nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, aliou-

se ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e rompeu com o PT no processo político que culminou com o impedimento da Presidente eleita. Curiosamente, com a ascensão de Michel Temer (PMDB) e a crise provocada pela delação dos proprietários da empresa JBS, o PSDB chegou a cogitar romper com o governo federal e defender eleições indiretas imediatas (GIELOW, 2017).

Há um terceiro sistema eleitoral, resultado de uma combinação entre o sistema eleitoral majoritário e o proporcional: o denominado sistema eleitoral misto (GOMES, 2016, p. 203); nele, a circunscrição eleitoral (União, Estado, Distrito Federal e Município) é dividida em distritos e no dia do pleito o eleitor terá a opção de votar em duas listas: na primeira, vota no candidato do distrito (onde, pela regra majoritária, será eleito apenas um para representá-lo); e numa segunda lista pelo sistema proporcional (em que os candidatos poderão ser escolhidos em lista aberta, fechada ou flexível).

Gomes (2016, p. 204) destaca que, no sistema de lista fechada, o partido político é soberano para definir quem entre seus filiados ocupará a vaga por ele conquistada (normalmente isso deve ser feito por convenção); na flexível, ainda é o partido que define a ocupação das vagas, mas os eleitores podem interferir na ordem elaborada pelo partido, marcando os candidatos preferidos a ocupar o topo da lista no dia do pleito; e, por fim, no sistema de lista aberta, cabe aos próprios eleitores (e não aos partidos) formar a ordem nominal a ser observada na indicação dos eleitos – sistema utilizado atualmente.

Especialmente no caso do Brasil, Gomes (2016, p. 204) assevera que o sistema distrital misto é superior ao sistema em vigor, pois nele a representação das minorias não é totalmente sacrificada e reduz significativamente o território das disputas, pois os candidatos distritais

só pedem votos nos distritos em que concorrem. Segundo o autor, isso barateia as campanhas e favorece o ingresso de novos atores políticos no jogo, uma vez que se diminui a influência dos poderes político, econômico e dos meios da comunicação sobre o processo eleitoral. Para o autor, outro fator positivo é o estabelecimento de novas bases de relacionamento entre o representante e o representado, pois a proximidade possibilita um controle social mais efetivo sobre a atuação do mandato parlamentar.

No mesmo sentido, Streck e Moraes (2014, p. 184) salientam as vantagens do sistema distrital: “pode-se destacar a constituição de vínculo entre os candidatos e um colégio eleitoral específico, o que oportunizaria uma maior fiscalização direta pelos eleitores, além de facilitar o controle da corrupção”; e argumentam que tal sistema permite melhor desempenho do representante, em razão do menor número de problemas e serem enfrentados e reconhecidos, sem afetar a participação nos debates nacionais.

A implementação desse sistema misto no Brasil é o objeto da PEC 61/2007, a qual busca alterar o atual art. 45^o da CRFB nos seguintes termos:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelos sistemas majoritário e proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma da lei, observados os seguintes preceitos:

I – 50% da representação de cada Estado e do Distrito Federal, ou o número inteiro maior mais próximo, será composta por nomes eleitos pelo voto majoritário em distritos uninominais;

II – 50% da representação de cada Estado e do Distrito Federal será composta por nomes apresentados em listas partidárias;

III – o eleitor terá direito a dois votos desvinculados, um para o candidato de seu distrito eleitoral e outro para o partido de sua preferência;

IV – o total de lugares destinados a cada partido será calculado com base no princípio da proporcionalidade, aplicado aos votos obtidos pelas listas partidárias;

V – deduzidos do total de lugares destinados a cada partido os representantes eleitos nos distritos, os demais lugares serão preenchidos pelos candidatos apresentados nas listas partidárias, segundo a ordem da lista;

⁹“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados. § 2º Cada Território elegerá quatro Deputados” (BRASIL, 1988).

VI – se o número de representantes eleitos pelo partido nos distritos for superior ao número definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de Deputados.

§ 1º Ressalvada a hipótese do inciso VI, o número total de Deputados não será superior a quinhentos e treze.

§ 2º A representação por Estado, por Território e pelo Distrito Federal será estabelecida por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários no ano anterior às eleições, de modo que nenhuma unidade da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 3º Cada Território elegerá dois Deputados, pelo sistema proporcional.

§ 4º As regras estabelecidas neste artigo aplicam-se às eleições de Deputados Estaduais e Vereadores. (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2007, p. 1-2).

Essa PEC representa uma brusca mudança no sistema eleitoral vigente, pois, atualmente, para eleições do Legislativo, utiliza-se o sistema eleitoral proporcional de lista partidária aberta, no qual o eleitor dirige seu voto para determinado candidato; caso aprovada a PEC 61/2007, o eleitor poderá votar numa lista partidária fechada para o preenchimento de metade das vagas no Legislativo e votar num candidato único apto a representar o distrito eleitoral perante a Câmara dos Deputados; ou seja, ocorreria uma divisão das cadeiras do Poder Legislativo: 50% de eleitos pelo sistema proporcional de lista fechada e 50% de eleitos pelo distrito mediante o sistema majoritário.

Na justificção da PEC 61/2007 menciona-se a experiência internacional, que demonstra o vínculo estreito entre representantes e representados obtido por meio do voto distrital, pois nele o eleitor sabe exatamente quem é seu representante e está em condições de levar a ele projetos e propostas, bem como efetuar maior controle social sobre o seu mandato. Refere-se ainda à preocupação com as correntes minoritárias de representação, que não serão excluídas na eventual adoção do sistema misto, pois o sistema eleitoral proporcional continuará a vigorar, dando oportunidades à representação das minorias (BRASIL, 2007, p. 3).

Na exposição de motivos, a PEC 61/2007 destaca que as eleições que se realizam no Brasil, proporcionais com listas abertas, acarretam a personalização da política, o enfraquecimento dos partidos e a construção de um ambiente eleitoral que as torna excessivamente caras e conferem influência desmesurada ao poder econômico (BRASIL, 2007, p. 3). Registra-se também a dificuldade dos governos para a formação das maiorias no Congresso Nacional, fuga da verdade eleitoral, por

meio das trocas de partidos, e a dependência de recursos clandestinos de campanha (“caixa dois”).

Embora nas razões da PEC 61/2007 não se faça distinção expressa entre o sistema misto de superposição (utilizado na Coreia do Sul, Taiwan e Tailândia) e o sistema misto de correção (utilizado na Alemanha e México), é necessário destacar que tal projeto busca complementar o primeiro, pois os eleitores teriam dois votos independentes (um para o candidato do distrito e outro para a lista partidária no sistema proporcional). Segundo Nicolau (2004, p. 64):

Na superposição todos os eleitores elegem seus representantes por intermédio de duas diferentes fórmulas, mas a eleição dos representantes da parte proporcional não é afetada pela majoritária. Na realidade, há dois grupos diferenciados de representantes, cada um eleito por uma fórmula eleitoral. O Sistema de superposição passou a ser utilizado a partir da década de 1990 em novas democracias na Ásia (Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia) e antigos territórios da União Soviética (Rússia, Ucrânia e Lituânia).

Diferentemente do sistema misto de correção utilizado na Alemanha e México, no qual as cadeiras são distribuídas nacionalmente ou por âmbito regional de forma proporcional aos votos dados na lista, do total de cadeiras obtidas pelos partidos são subtraídas as que o partido conquistou nos distritos e a diferença de cadeiras resultante é ocupada pelos candidatos da lista (NICOLAU, 2004, p. 68). É importante tal diferenciação conceitual, pois dentro do sistema misto pode haver significativas diferenças nos procedimentos para a distribuição das cadeiras; na PEC 61/2007, optou-se pelo sistema misto de superposição, no qual o eleitor tem direito a dois votos independentes (um não interfere no outro).

A PEC 61/2007 prevê significativo avanço na valorização dos partidos políticos ao prever que “50% da representação de cada Estado e do Distrito Federal será composta por nomes apresentados em listas partidárias;” (BRASIL, 2007, p. 1); e, no inciso seguinte, que “III – o eleitor terá direito a dois votos desvinculados, um para o candidato de seu distrito eleitoral e outro para o partido de sua preferência” (BRASIL, 2007, p. 1), de modo que se mantém o princípio da proporcionalidade na representação no Legislativo e ao mesmo tempo dá aos eleitores a opção de escolher qual partido político o representará na casa legislativa, por meio da lista fechada partidária.

Cabe destacar que uma das vantagens da lista partidária fechada é a possibilidade de aumentar a representação no Legislativo de minorias que ainda encontram dificuldades para chegar a ocupar esses cargos,

como as mulheres, pois os sistemas majoritários em listas partidárias são mais favoráveis para sua ascensão ao Legislativo, pois ele permite estabelecer mecanismos de ação positiva dentro das listas partidárias (NICOLAU, 2004, p. 83). No Brasil, das 594 cadeiras do Legislativo federal apenas 63 são ocupadas por mulheres, o que equivale a apenas 9% da representação feminina no Congresso Nacional, colocando o Brasil entre os países com as taxas mais baixas de representação feminina, ocupando a posição 116ª no ranking de 190 nações (CHADE, 2015). Se, de um lado, a população brasileira é composta por 51,4% de mulheres (MULHERES..., 2015), por outro, no Congresso Nacional elas ocupam apenas 9% das cadeiras; assim, o resultado dessa desproporção é um Parlamento alheio à realidade brasileira: ele não reflete este segmento da sociedade na sua composição.

Um dos aspectos relevantes na adoção do sistema de lista fechada partidária é a possibilidade de correção dessas distorções em relação à participação da mulher na política, especialmente a partir da Lei nº 12.034/2009 (BRASIL, 2009), que alterou o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997)¹⁰ para obrigar cada partido ou coligação a registrar ao menos 30% de candidatas mulheres nas eleições. No entanto, tal proposta também impõe outro desafio: garantir que as mulheres que venham a competir dentro das listas fechadas partidárias efetivamente ocupem uma posição em ordem proporcional aos candidatos do sexo masculino, não ficando apenas no final das listas para se atingir a quota prevista na legislação. Tal previsão não há na PEC 61/2007, um dos

aspectos que precisa ser debatido e regulamentado para se atingirem todas as vantagens do sistema de listas fechadas partidárias.

Ademais, cabe registrar que a PEC 61/2007 recebeu uma proposta de emenda legislativa, a Emenda 2 – PEC 61/2007¹¹. Ela avança ainda mais no projeto de reforma eleitoral, ao prever o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos de cada ente da federação e vedar qualquer doação financeira ou estimável em dinheiro de pessoas naturais e jurídicas no custeio das despesas de campanha. Esse é um importante avanço no projeto, pois de nada adiantaria toda uma reforma de lista fechada partidária com o propósito de fortalecer os partidos, se o poder econômico e a lógica do financiamento clandestino se perpetuarem.

Há ainda outros desafios lançados pela PEC 61/2007; entre eles, a divisão dos distritos eleitorais no Brasil. De acordo com Nogueira Filho (2007, p. 100), a resposta a essa questão deve atentar para dois requisitos, a fim de que não haja manipulação eleitoral: que os distritos sejam contíguos territorialmente e que tenham número semelhante de eleitores. O debate político no Brasil tem sinalizado para a divisão dos distritos pela Justiça Eleitoral, de modo a não politizar o debate sobre a sua delimitação de modo a favorecer ou desfavorecer determinados partidos (BRAMATTI; BURGARELLI, 2015). Entretanto, questiona-se: a divisão dos distritos não deveria ser uma decisão política? Diante de um País com tamanha extensão ter-

¹⁰ “§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)” (BRASIL, 1997).

¹¹ “Acrescente-se ao art. 45, com a redação dada pelo art. 1º da PEC 61/2007 os seguintes parágrafos: § – As despesas relacionadas à campanha eleitoral serão custeadas por recursos do orçamento de cada unidade da federação, de acordo com o previsto em lei complementar, que regulará o financiamento público de campanha, de forma a assegurar recursos iguais a todos os partidos políticos e parte dos recursos proporcionalmente ao desempenho eleitoral de cada partido nas eleições realizadas anteriormente. § - É vedado qualquer doação financeira ou estimável em dinheiro de pessoas naturais e jurídicas, no custeio de despesas de campanha eleitoral” (BRASIL, 2010).

ritorial e variadas culturas, a mera divisão de distritos com semelhante número de eleitores e posições próximas não necessariamente traduziria as vontades de uma região e a identidade com o candidato eleito. Além disso, nessa divisão o interior poderia sair prejudicado pela baixa densidade populacional e, eventualmente, até não conseguir eleger um seu representante, caso se aglomerasse numa cidade com alta densidade populacional, que atrairia os discursos dos parlamentares para as questões da cidade.

Frise-se que tal fenômeno da divisão dos distritos para favorecer ou prejudicar determinados partidos políticos na disputa foi relatado na Venezuela nas eleições parlamentares de 2010, quando o Presidente Hugo Chávez, pelo redesenho dos distritos eleitorais, teria obtido maioria de forma artificial. Tal fenômeno conhecido como técnica do *gerrymander* foi relatado pela primeira vez em 1842 em Massachusetts (EUA), quando na divisão dos distritos o estado ficou semelhante ao desenho de uma salamandra, com o objetivo de garantir a hegemonia do governador Elbridge Gerry e a fragmentação de seus adversários (CAGGIANO, 2012, p. 421)

Por fim, argumenta Silva (2005, p. 16) que um ponto importante da adoção do sistema de listas fechadas no Brasil é a interpretação do art. 17, § 1º¹², da CRFB, que dispõe sobre a autonomia dos partidos políticos para estabelecer sua estrutura interna, organização e funcionamento, não vinculando obrigatoriamente

¹² Art. 17, § 1º: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)” (BRASIL, 1988).

os partidos a estabelecer em seu regulamento convenções partidárias para a escolha dos candidatos que comporão as listas fechadas. Pode-se dizer que em matéria constitucional a legislação partidária é minimalista, pois o texto constitucional garantiu ampla liberdade aos partidos políticos internamente, o que pode implicar risco para uma saudável democracia, pois é necessário garantir o processo democrático na formação interna de tais listas, retirando as mãos das cúpulas partidárias.

Segundo Silva (2005, p. 16), tal dispositivo da CRFB contrariaria o caminho da reforma do sistema eleitoral para listas fechadas e poderia conduzir a uma “oligarquia partidária”, ao autorizar que a ordem dos candidatos possa vir a ser determinada por apenas uma pessoa ou um núcleo do partido. Nesse ponto, a PEC 61/2007 não contém previsão alguma de alteração de tal dispositivo constitucional, deixando de enfrentar os procedimentos internos de formação das listas fechadas nos partidos políticos, a qual “apresenta diversos problemas que devem ser solucionados e adequados aos novos métodos políticos, desde a própria existência de democracia interna, até a própria imposição majoritária de suas ideias em respeito aos direitos da minoria” (MORAES, 2000, p. 125).

Cita-se como exemplo a Constituição da República Portuguesa, cujo art. 51 prevê que “A liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político” (PORTUGAL, 1976). E consagra que “Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros” (PORTUGAL, 1976 apud MORAES, 2000, p. 125). Diante da previsão da Constituição de Portugal, também seguida

pelas Constituições da Itália, Alemanha e Argentina, tem-se uma das possibilidades a serem seguidas pelo Brasil para avançar no processo de fortalecimento dos partidos políticos. O texto da CRFB, quando comparado com o de outras nações, não garante aos cidadãos a obrigatoriedade de processos democráticos na formação de listas internas nos partidos políticos, um dos pontos importantes para se atingir os fins almejados pela PEC 61/2007.

Considerações finais

Ao cabo deste trabalho, são necessárias algumas considerações sobre o cenário que se vislumbra para a democracia representativa no Brasil. Com a promulgação da CRFB, houve a preocupação de garantir ampla liberdade de organização e formação dos partidos políticos, um caminho para o fortalecimento da democracia representativa. Entretanto, diante do cenário atual de corrupção e dos impactos ocasionados pelas delações premiadas de grandes empresas na Operação Lava Jato, gerou-se um clima antipolítico no País, colocando em xeque a própria credibilidade da democracia representativa.

Todavia, algumas das considerações que se podem chegar ao final deste trabalho é que não há outro caminho a ser seguido a não ser a democracia, de modo que se precisa cada vez mais discutir o sistema eleitoral em vigor para assegurar uma salutar representatividade. A CRFB preocupou-se com o pluralismo político e a formação dos partidos como importantes atores no processo decisório, considerados verdadeiros grupos de pressão política na ordem constitucional brasileira, pois representam os diversos segmentos sociais e ideológicos no Parlamento. Por outro lado, o Constituinte originário optou pelo sistema

eleitoral proporcional para a representação no Legislativo, obtendo êxito na formação de um Legislativo amplamente representativo de diversos segmentos, mas desligado das questões partidárias e conduzindo os partidos a um papel inexpressivo dentro do sistema.

Tal cenário gerou no Brasil uma democracia representativa distante da questão partidária e até mesmo dos eleitores, uma vez que o sistema proporcional acarreta diluição de responsabilidades e distanciamento político, propiciado por um sistema de transferência de votos complexo aos olhos do eleitor. No cerne desse debate, busca-se uma melhora para a democracia representativa e surge a possibilidade de utilização do sistema eleitoral misto com voto distrital e lista fechada partidária, o qual se demonstrou como eficiente em outros países como Alemanha e México, aproximando os candidatos de seus eleitores de base territorial próxima, barateando os custos das campanhas e fortalecendo os partidos políticos por meio do sistema de listas fechadas.

Não obstante, essa proposta de reforma eleitoral impõe também novos desafios políticos para o Brasil. Nesse ponto, embora se demonstre como um embrião do debate sobre reforma eleitoral, a PEC 61/2007 deixa de abordar uma série de temas importantes – entre eles, como realizar a divisão dos distritos eleitorais. Isso é de fundamental importância, não apenas para impedir a manipulação eleitoral, mas também para agrupar regiões com interesses geopolíticos semelhantes, diante de um vasto território com diversos regionalismos. Outro ponto a ser debatido é a democratização interna dos partidos políticos para a formação das listas fechadas partidárias, pois o texto constitucional prevê uma legislação minimalista com relação à regulamentação da matéria. Nesse ponto, seria inócuo o sistema de lista fechada partidária que não garantisse

uma democratização no processo interno de sua formação, correndo-se o risco de uma oligarquização partidária e desvirtuamento completo dos objetivos almejados pela PEC 61/2017.

Citou-se como exemplo as Constituições de Portugal, Itália e Alemanha, as quais optaram por disciplinar dentro do próprio texto constitucional a regulamentação sobre os processos internos decisórios dos partidos políticos, sendo este um dos debates que também deveria acompanhar a PEC 61/2007. Igualmente, para uma melhora significativa da democracia representativa no Brasil, é necessário também discutir outros temas: entre eles, o financiamento privado de campanha, as medidas para a diminuição da corrupção e o número de partidos políticos (muitos com ideologias praticamente iguais), separados por questões de divergência entre candidatos. Tais pontos, sem dúvidas, demonstram a complexidade do tema e a necessidade de novas pesquisas na área, de modo a diagnosticar corretamente os problemas políticos para se atingirem soluções jurídicas eficazes.

Sobre os autores

Nina Trícia Disconzi Rodrigues é doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; professora adjunta no Departamento de Direito na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, RS, Brasil; professora no programa de pós-graduação em Direito (Mestrado) na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, RS, Brasil; coordenadora do Grupo de Pesquisa, cadastrado no CNPQ, Grupo de Pesquisa em Direito dos Animais, denominado GPDA, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, RS, Brasil; vice-líder do Grupo de Pesquisa cadastrado no CNPq, denominado Centro de Estudos e Pesquisas em Direito e Internet (CEPEDI) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, RS, Brasil.

E-mail: ninadisconzi@uol.com.br

Lucas Mateus Canabarro Rodrigues é graduado em Direito pela Faculdade Metodista de Santa Maria (FAMES), Santa Maria, RS, Brasil; pesquisador cadastrado no CNPq no Centro de Estudos e Pesquisas em Direito e Internet (CEPEDI), da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, RS, Brasil; advogado.

E-mail: lucasmcrodrigues@gmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹³

NEW DIRECTIONS FOR REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN BRAZIL AND PEC 61/2007 OF THE FEDERAL SENATE

¹³ Sem revisão do editor.

ABSTRACT: This paper deals with the impasses of representative democracy in Brazil, especially after the impacts caused by the “Lava-Jato” operations, the corrosion of the representative system and the weakening of party ideologies. The first chapter dealt with the crisis of representativeness facing the country since the demonstrations in June 2013 and the role of the post-constituent political parties of 1988. In the second chapter, the question of the electoral systems used in other countries and the Brazilian proportional system were analyzed, analyzing the advantages and disadvantages of the majority, proportional and mixed system. Finally, we analyzed the Proposed Amendment to Constitution 61/2007, which seeks to establish the mixed electoral system of district vote, and closed party list for the strengthening of representative Brazilian democracy and the new challenges posed from such proposal. For this purpose, the hypothetical-deductive method was used, using the larger assumptions for the formation of the smaller premises.

KEYWORDS: DEMOCRACY. CRISIS OF THE REPRESENTATIVE SYSTEM. POLITICAL PARTIES. ELECTORAL SYSTEMS. PEC 61/2007.

Como citar este artigo

(ABNT)

RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi; RODRIGUES, Lucas Mateus Canabarro. Novos rumos para a democracia representativa no Brasil e a PEC 61/2007 do Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 216, p. 181-205, out./dez. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p181>.

(APA)

Rodrigues, N. T. D., & Rodrigues, L. M. C. (2017). Novos rumos para a democracia representativa no Brasil e a PEC 61/2007 do Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(216), 181-205. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p181

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema Institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 31, p. 5-34, 1988.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pertencimento do mandato. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 180-182.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARROS, Sérgio Rezende de. Medidas, provisórias?. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 53, p. 67-82, 1971. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista53/medidas.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRAMATTI, Daniel; BURGARELLI, Rodrigo. Critério de mapa impacta eleição distrital. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 4 maio 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,criterio-de-mapa-impacta-eleicao-distrital-imp-,1680489>> Acesso em: 19 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, 1ª out. 1997.

_____. Emenda constitucional nº 52, de 8 de março de 2006. Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais. *Diário Oficial da União*, 9 mar. 2006.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2007*. Altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema eleitoral misto para as eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores. [S.l.: s.n.], 2007. [Em tramitação]. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/81909>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. *Diário Oficial da União*, 30 set. 2009.

_____. Senado Federal. *Emenda nº 2 à Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2007*. Altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema eleitoral misto para as eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores. [S.l.: s.n.], 2010. [Em tramitação]. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sdleg-getter/documento?dm=3868127>>. Acesso em: 13 set. 2017.

BURGARELLI, Rodrigo; BRAMATTI, Daniel. Saiba quem foi eleito na “carona” de Tiririca e Russomano. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 8 out. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,saiba-quem-foi-eleito-na-carona-de-tiririca-e-russomano,1573406>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CAGGIANO, Monica Herman. O sistema eleitoral brasileiro: eleições gerais 2010 e eleições municipais 2012: o cenário eleitoral e sua anatomia. *Revista de Direito Brasileira*: RDB, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 399-423, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2660>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

CHADE, Jamil. Brasil tem menos mulheres no Legislativo que Oriente Médio. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 6 mar. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tem-menos-mulheres-no-legislativo-que-oriente-medio,1645699>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2007.

DAHL, Robert A. *Polarquia*: participação e oposição. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

_____. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DOAÇÕES a partidos políticos pela empresas relacionadas [sic] na Operação Lava Jato. *Meu Congresso Nacional*, [S.l.], [201-]. Disponível em: <<http://meucongressonacional.com/lavajato/partidos>>. Acesso em: 2 maio 2017.

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

ENTENDA o caso. *Ministério Público Federal*, [S.l.], [201-]. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 5 set. 2017.

FERNANDES, Talita. Delator da JBS diz ter pago propina a 1.829 políticos eleitos. *Folha de S. Paulo*, Brasília, 19 maio 2017. Folha Digital. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1885698-delator-da-jbs-diz-ter-pago-propina-a-1829-politicos-eleitos.shtml>>. Acesso em: 2 maio 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FLEURY, Sônia. Iniciativa Popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 94-98.

FONSECA, Rafaela Aparecida; LACERDA, Josiane Auxiliadora; PEREIRA, José Roberto. A crise da democracia representativa e o voto distrital como alternativa. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 44, p.142-143, 2014.

GIELOW, Igor. PSDB deve romper com governo Temer e defender eleições indiretas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 18 maio 2017. Folha Digital. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1885117-psdb-deve-romper-com-governo-temer-e-defender-eleicoes-indiretas.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LANDIM, Raquel. Partidos e políticos são imprescindíveis, diz Wanderley Reis. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 12 abr. 2017. Folha Digital. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1874839-partidos-e-politicos-sao-imprescindiveis-diz-wanderley-reis.shtml>>. Acesso em: 5 set. 2017.

MACHADO, Irineu. Com mais de 1,3 milhão de votos, Tiririca é deputado mais votado do país e deve levar mais 4. *UOL*, São Paulo, 3 out. 2010. Disponível em: <<https://eleicoes.uol.com.br/2010/sao-paulo/ultimas-noticias/2010/10/03/com-mais-de-13-milhao-de-votos-tiririca-e-deputado-mais-votado-do-pais-e-deve-levar-mais-4.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MANFREDINI, Karla M. *Democracia representativa brasileira: o voto distrital puro em questão*. 2008. 97 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/1715749-Democracia-representativa-brasileira-o-voto-distrital-puro-em-questao.html>>. Acesso em: 13 set. 2017.

MENEZES, Aderson de. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MEZZARROBA, Orides. A representação política na era da informação e o espaço reservado ao povo. In: ROVER, Aires José (Ed). *Inclusão digital e governo eletrônico*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008.

MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 8, n. 32, p. 116-143, jul./set. 2000.

MULHERES são maioria da população e ocupam mais espaço no mercado de trabalho. *Portal Brasil*, [Brasília], 6 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/03/mulheres-sao-maioria-da-populacao-e-ocupam-mais-espaco-no-mercado-de-trabalho>>. Acesso em: 12 set. 2017.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. Tradução Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. *Sistemas políticos e o modelo brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2007.

NOVELLI, Ana Lucia Romero. As sondagens de opinião como mecanismo de participação da sociedade. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011.

OLIVEIRA, Fábio Cesar dos Santos. Democracia e internet: a revolução digital e os desafios à representação política. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 50, n. 199, p. 143-161, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502922>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

PARETO, Vilfredo. As elites e o uso da força na sociedade. In: SOUZA, Amaury (Org.). *Sociologia política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

PEREIRA, Antônio Kevan Brandão. *Teoria democrática contemporânea: o conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl*. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/8685/1/2013_dis_akbpereira.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976. *Diário da República*, n. 86, 10 abr. 1976.

RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boi Tempo, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

_____. Partidos e reforma política. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, n. 11, p. 9-19, 2005.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.