



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES - CCHLA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS – PPGCPRI

CELSO FERNANDES DA SILVA JÚNIOR

**MUDANÇA INSTITUCIONAL NÃO DEMOCRÁTICA: minirreforma eleitoral
de 2015/2017 e o processo de oligarquização do sistema partidário brasileiro**

JOÃO PESSOA – PB

2024

CELSO FERNANDES DA SILVA JÚNIOR

**MUDANÇA INSTITUCIONAL NÃO DEMOCRÁTICA: minirreforma eleitoral
de 2015/2017 e o processo de oligarquização do sistema partidário brasileiro**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais - PPGCPRI, como um dos requisitos indispensáveis à obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Freire Carvalho e Silva

JOÃO PESSOA – PB

2024



Universidade Federal da Paraíba
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ATA Nº 33

Aos vinte e três dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte e quatro, às 13h00min, por meio de videoconferência, no endereço <https://meet.google.com/ddg-ibhq-ukd>, instalou-se a banca examinadora de dissertação de Mestrado do(a) aluno(a) CELSO FERNANDES DA SILVA JÚNIOR. A banca examinadora foi composta pelos professores Dr. JOSÉ ANTONIO SPINELLI LINDOSO, UFRN, examinador externo à instituição, Dra. TASSIA RABELO DE PINHO, UFPB, examinador interno, Dr. RODRIGO FREIRE DE CARVALHO E SILVA, UFPB, presidente. Deu-se início a abertura dos trabalhos, por parte da presidência dos trabalhos, o professor Dr. RODRIGO FREIRE DE CARVALHO E SILVA, que de imediato solicitou ao candidato que iniciasse a apresentação da dissertação, intitulada MUDANÇA INSTITUCIONAL NÃO DEMOCRÁTICA: minirreforma eleitoral de 2015/2017 e o processo de oligarquização do sistema partidário brasileiro. Concluída a exposição, o professor Dr. RODRIGO FREIRE DE CARVALHO E SILVA, presidente, passou a palavra ao professor Dr. JOSÉ ANTONIO SPINELLI LINDOSO, para arguir o candidato, e, em seguida, ao professor Dra. TASSIA RABELO DE PINHO, para que fizesse o mesmo; após o que fez suas considerações sobre o trabalho em julgamento; tendo sido **aprovado** o candidato, conforme as normas vigentes na Universidade Federal da Paraíba.

A versão final da dissertação deverá ser entregue ao programa, no prazo de 90 dias; contendo as modificações sugeridas pela banca examinadora e constante na folha de correção anexa. O candidato não terá o título se não cumprir as exigências acima.

Dr. JOSÉ ANTONIO SPINELLI LINDOSO, UFRN

Examinador Externo à Instituição



Documento assinado digitalmente
JOSE ANTONIO SPINELLI LINDOSO
Data: 03/09/2024 16:57:15-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Dra. TASSIA RABELO DE PINHO, UFPB

Examinador Interno

Dr. RODRIGO FREIRE DE CARVALHO E SILVA, UFPB

Presidente



Documento assinado digitalmente
RODRIGO FREIRE DE CARVALHO E SILVA
Data: 23/08/2024 15:29:23-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

CELSO FERNANDES DA SILVA JÚNIOR

Mestrando

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586m Silva Júnior, Celso Fernandes da.

Mudança institucional não democrática : minirreforma eleitoral de 2015/2017 e o processo de oligarquização do sistema partidário brasileiro / Celso Fernandes da Silva Júnior. - João Pessoa, 2024.

99 f. : il.

Orientação: Rodrigo Freire Carvalho e Silva.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Democracia. 2. Minirreforma eleitoral - 2015-2017. 3. Mudança institucional. 4. Sistema partidário - Brasil - Oligarquização. 5. Elites partidárias. 6. Sistema eleitoral - Crise. I. Silva, Rodrigo Freire Carvalho e. II. Título.

UFPB/BC

CDU 321.7(043)

Elaborado por Larissa Silva Oliveira de Mesquita - CRB-15/746

RESUMO:

A pesquisa analisa os impactos da minirreforma eleitoral de 2015/2017 sobre o sistema partidário brasileiro. A partir da teoria sobre mudanças institucionais e processos de oligarquização em sistemas partidários, são analisadas as propostas legislativas que culminaram com as novas regras que entraram em vigor no Brasil. São descritas e analisadas a forma e a velocidade de tramitação dessas propostas nas respectivas Casas Legislativas, bem como o papel dos parlamentares na apresentação de emendas e substitutivos às propostas iniciais. O modelo teórico proposto e os resultados obtidos apontam que as proposições iniciais foram substancialmente alteradas durante a tramitação legislativa e o resultado acabou fortalecendo as elites partidárias, o que sugere a confirmação da hipótese de que o incremento gradual das novas regras no sistema eleitoral contribuiu para o processo de oligarquização do sistema partidário brasileiro e, com isso, tem potencial de aprofundar a crise de representatividade no sistema político-eleitoral brasileiro

Palavras-chave: democracia, crise, mudança institucional, elites, oligarquização.

ABSTRACT:

The research analyzes the impacts of the 2015/2017 electoral mini-reform on the Brazilian party system. Based on the theory of institutional changes and oligarchization processes in party systems, the legislative proposals that culminated in the new rules implemented in Brazil are examined. The form and speed of the proposals' passage through the respective legislative houses are described and analyzed, as well as the role of parliamentarians in presenting amendments and substitutes to the initial proposals. The proposed theoretical model and the results obtained indicate that the initial proposals were substantially altered during the legislative process, ultimately strengthening party elites. This suggests the confirmation of the hypothesis that the gradual implementation of the new rules in the electoral system contributed to the oligarchization process of the Brazilian party system, potentially deepening the crisis of representation in the Brazilian political-electoral system.

Keywords: democracy, crisis, institutional change, elites, oligarchization.

SUMÁRIO

Introdução	7
1. GERAL: REFERENCIAL TEÓRICO E A TEORIA DAS ELITES	
1.1. Teoria das elites	10
1.1.1. A classe dirigente de Gaetano Mosca	11
1.1.2. A circulação das elites de Vilfredo Pareto	19
1.1.3. A lei de ferro das oligarquias elaborada por Robert Michels	21
1.2. Os elitistas democráticos e suas críticas	29
1.2.1. O método político em Schumpeter	30
1.2.2. A teoria democrática pluralista de Robert Dahl	33
2. BRASIL: NOSSA OLIGAQUIA E A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE	
2.1. O DNA oligárquico brasileiro e o sequestro das regras do jogo	35
2.2. A crise de representatividade	43
2.3. O Brasil em busca de um rumo: a aposta nas reformas	46
3. MUDANÇA INSTITUCIONAL E PROCESSO DE OLIGARQUIZAÇÃO	
3.1. O modelo teórico de Mahoney e Thelen	47
3.2. Sistematizando o conceito de oligarquia e processo de oligarquização	54
4. OLIGARQUIZAÇÃO “À BRASILEIRA”	
4.1. Descrevendo a mudança institucional: passo a passo da minirreforma	
4.1.1. O início da mudança: a Lei 13.165/15	60
4.1.2. A Lei n.º 13.488/17: a câmara garantindo seu espaço	63
4.1.3. O dinheiro garantido pela Lei n.º 13.487/2017	65
4.1.4. A cláusula de desempenho e a proibição de coligações (EC 97/2017)	67
4.2. Explicando a mudança institucional promovida pela minirreforma	71
4.2.1. O contexto político e a dinâmica entre os agentes de mudança	71
4.2.2. Aplicando o modelo Mahoney e Thelen	81
4.2.3. A oligarquização como processo e os ganhos da oligarquia	84
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS	93

INTRODUÇÃO

Há mais de cem anos a teoria elitista edificava o postulado de que em toda e qualquer organização existirá sempre uma elite que a comandará. Afastando-se dos ideais clássicos de democracia como sendo o *governo do povo e por ele exercido diretamente*, os primeiros teóricos elitistas tinham uma visão pessimista da democracia. Eles argumentavam que, independentemente do tipo de organização e do regime de governo em que estava inserido, o comando da organização sempre seria conferido a uma elite com maior capacidade de aglutinar os crescentes e diversificados interesses do grupo. Haveria, portanto, uma clivagem entre a elite e a massa.

Dentre esses elitistas originais, destaca-se Robert Michels, talvez o mais *pessimista* deles. Participante ativo da cena política da Alemanha e Itália na quadra histórica que compreende o final do século 19 e início do século 20, ele analisou a dinâmica que estruturava o partido socialista alemão e notou a crescente burocracia necessária à organização partidária. Notadamente, descreveu uma tendência à concentração do poder nas mãos de uma fração destacada dessa elite que comandava o partido e a utilização do aparato burocrático para sua perpetuação no poder. Percebeu ainda que à medida que o partido tendenciava cooptar mais filiados e buscar votos que legitimassem seu acesso aos espaços políticos, se distanciava paulatinamente da ideologia que havia justificado sua criação. Esse fenômeno foi chamado de *lei de ferro da oligarquia*.

Até agora, sucederam-se críticas, modelos, teorias e testes empíricos que objetivaram demonstrar o *erro* de Michels ao atribuir o status de *lei* (sobretudo de *ferro*) a um comportamento social. Caracterizá-lo como imperioso, recorrente e universal era um convite ao contra-ataque.

Assim, as décadas posteriores experimentaram o aparecimento das críticas dos elitistas *otimistas* que, apesar de reconhecerem a presença inexorável das elites no comando das organizações, dever-se-ia ter em mente que a democracia poderia tirar bom proveito disso. Schumpeter deslocou a concepção de democracia como *ideal*, para concebê-la como o *método* necessário à escolha da *melhor elite* em disputa. Caberia ao eleitor, tão somente, a escolha de quem iria representá-lo. Daí por diante, por exemplo, ficaria a cargo do eleito os desígnios de uma nação, cabendo ao eleitor a eventualidade de mudar a liderança nas próximas eleições. Por sua vez, coube a Robert Dahl a defesa

mais fervorosa da democracia, rebatendo diretamente os postulados da *lei de ferro da oligarquia*. Dahl se reaproximou da concepção da democracia como ideal a ser buscado e, baseando seus argumentos em fortes conjuntos de dados, concebeu o conceito de *poliarquia*. Para ele, dentre as condições necessárias à consolidação do ideal democrático, as poliarquias deveriam priorizar a ampla participação dos indivíduos na vida política e a responsividade dos eleitos, dentre outras condições.

Apesar do peso dessas argumentações, a realidade tem se mostrado um pouco diferente e parece dar razão ao postulado pessimista de Michaels. Mesmo concordando com Schumpeter e Dahl em várias posições atinentes à presença das elites no comando das organizações, Bobbio (2017, p. 49) reconheceu que a democracia não conseguia derrotar por completo o poder oligárquico e ainda era menos capaz de ocupar todos os espaços nos quais se exerce um poder que toma decisões vinculatórias para toda uma coletividades. Ele afirma que, nessa situação, a distinção que entra em jogo não é mais aquela entre poder de poucos e de muitos, mas aquela entre poder *ascendente* poder *descendente*. Nessa mesma linha, Bobbio convida ao debate acerca das *regras do jogo*, pois existe um estreitíssimo nexos que liga as regras dos jogos aos jogadores e a seus movimentos. Disto não se pode fugir: regras do jogo, atores e movimentos fazem um todo único. Não se pode separar um dos outros. (BOBBIO, 2017, p. 110)

Esta pesquisa, portanto, atende a este convite. No estudo de caso desenvolvido, partiu-se da hipótese de que a minirreforma eleitoral de 2015/2017, concebida dentro do Congresso Nacional, favoreceu os parlamentares e seus partidos que participaram ativamente de sua definição, inclusive com utilização de práticas ilegítimas. Ou seja, mais claramente, que os *jogadores brasileiros* definiram as *regras do jogo* de forma não democrática e, com isso, objetivaram facilitar a permanência nos cargos que já ocupavam (busca pela reeleição), conseqüentemente também fortalecendo a posição dos seus próprios partidos dentro do Congresso e em relação à própria competição com outros partidos na arena eleitoral. Seria a constatação da *lei de ferro das oligarquias*, nos moldes previstos por Michaels e a ocorrência de um processo de oligarquização do sistema partidário, na proposta concebida por Couto (2012). Num contexto de crise no sistema representativo no qual a sociedade brasileira queixa-se recorrentemente do distanciamento entre *eleitores* e eleitos, a confiança do cidadão pode ser afetada por esse fenômeno. Apesar de a intenção dos parlamentares que agiram ativamente para a conservação do poder ser evidente, é razoável admitir que o efeito deletério de descrença

com as instituições poderia não ser esperado por eles, especialmente pela retórica democrática empregada por eles durante a concepção das novas regras.

A teoria indica ser possível que mudanças institucionais produzam efeitos não esperados. Esse argumento teórico propõe que consequências inesperadas podem surgir a partir de graduais incrementos institucionais que, inicialmente, objetivavam outros fins. (MAHONEY e THELEN, 2010). E, no caso de mudanças institucionais ocorridas em sistemas eleitorais com baixa institucionalização, os efeitos inesperados podem, às vezes, produzir consequências diametralmente opostas à intenção inicial. Assim, por exemplo, novas regras que pretendiam melhorias no sistema representativo, poderiam trazer consequências contrárias, concentrando ainda mais o sistema partidário em torno das elites políticas, caracterizando um processo de oligarquização. (MAIR, 2003)

Enfim, mas, como identificar a ocorrência do fenômeno? E, identificando, seria possível categorizá-lo em qual tipo de mudança institucional prevista pela teoria? Antes disso, qual ou quais teorias empregar? Há indicadores observáveis que sinalizam um processo de oligarquização de um sistema partidário? Os próximos tópicos que estruturam a pesquisa buscam apresentar essas respostas.

Inicialmente, foi mobilizada a teoria constitutiva do marco teórico que fundamenta a pesquisa. Cronologicamente é apresentada a teoria das elites, notadamente a *lei de ferro da oligarquia*, depois as bases que fundamentaram as críticas contrárias desferidas pelos elitistas democráticos. Em seguida, é apresentada a teoria que aponta a presença das forças oligárquicas em toda a história institucional brasileira, bem como são apontados os elementos que caracterizam a crise de representatividade no sistema partidário brasileiro e as esperanças depositadas pela sociedade por reformas políticas realmente substantivas. Posteriormente, é apresentado o modelo teórico proposto por Mahoney e Thelen (2010), concebido para a explicação de mudanças institucionais permeadas por fatores multicausais endógenos e exógenos, e o conceito de *oligarquização* construído por Couto (20120). O desenvolvimento metodológico emprega o modelo teórico proposto sobre a mudança institucional promovida pela minirreforma eleitoral de 2015/2017, descreve o contexto político do momento de concepção da mudança, as características institucionais e a dinâmica observada na relação entre os agentes de mudança. Por fim, os resultados categorizam o tipo de mudança observada, os agentes de mudança e descreve os indicadores observados entre as eleições gerais de 2018 e 2022 que sinalizam um processo de oligarquização do sistema partidário brasileiro.

1. GERAL: REFERENCIAL TEÓRICO E A TEORIA DAS ELITES

1.1. Teoria das elites e a lei de ferro das oligarquias

O conceito de partição de poder entre uma classe que governa e outra que é governada não é novo, remontando a filósofos e pensadores antigos como Aristóteles, Maquiavel, Montesquieu, Karl Marx e outros. Para esta pesquisa, no entanto, o ponto de partida teórico é a *Lei de Ferro da Oligarquias*. Sob esse prisma, o enquadramento teórico do conceito de oligarquias políticas e o de oligarquização como um processo dinâmico pressupõe a compreensão da *Teoria das Elites*.

De início, contudo, alguns registros merecem consideração. Primeiro, não é a intenção deste estudo enveredar pelos percursos epistemológicos que erigiram a teoria das elites, ou seja, não se deve esperar que esse capítulo convide o leitor a seguir todos os passos percorridos pelos elitistas clássicos em busca da construção de suas respectivas argumentações teóricas. Isso já seria uma outra pesquisa e há vasto material acadêmico produzido nesse sentido. Segundo, o objetivo também não é apresentar uma comparação em formato de confronto entre as diferentes posições dos teóricos elitistas clássicos. O intuito desse capítulo é, isso sim, desvelar o núcleo fundacional da teoria das elites, apresentando sumaria e objetivamente a construção do conceito de *oligarquia* a partir da apresentação das nuances empregadas pelos teóricos clássicos, naquilo que importa a esta pesquisa. Terceiro, e finalmente, a *teoria das elites* e a *lei de ferro das oligarquias* são formulações teóricas lastreadas na observação histórica da realidade de uma época, portanto, influenciadas pelas visões, percepções e experimentações dos seus elaboradores naquele momento. Assim, esse estudo não fará o cotejo analítico entre a sociedade ou o cenário político-institucional daquela época e a atualidade, tampouco se debruçará acerca da preferência ou os desígnios políticos dos teóricos clássicos à época da formulação de suas proposições teóricas. Portanto, não se deve esperar aqui comentários às eventuais inclinações fascistas de um ou outro teórico elitista, cabendo ao estudo, como dito, a cooptação do núcleo teórico por eles erigido e seu emprego como marco para a pesquisa.

No início do século XX, Vilfredo Pareto (1848 – 1923), Gaetano Mosca (1858 – 1941) e Robert Michels (1876 – 1936), se notabilizaram pelos estudos acerca da

explicação realística da política e teorizaram acerca a relação entre as classes politicamente dominantes e as dominadas. Para esses autores, as definições de liberdade, igualdade, vontade geral, bem comum, passaram a adquirir cada vez mais um sentido abstrato e metafísico, distante do mundo político realmente observável que pretendiam problematizar, por isso passaram a fazer uma leitura descritiva da realidade política, privilegiando a visão da sociedade como ela era, em detrimento de como ela deveria ser. Portanto, nessa tentativa de compreender os mecanismos que definiam os rumos da política e no caminho natural da produção do conhecimento, tentaram conceber uma visão política que reconciliasse teoria e prática.

A concepção nuclear da teoria das elites é a de que em toda e qualquer organização política, independentemente de seu tamanho ou da forma de governo na qual está inserida, existirá sempre uma elite no comando da organização formada por indivíduos dotados de características inatas ou históricas que os diferenciariam da maioria dos demais indivíduos. A elite, portanto, guardaria consigo o poder e governaria os demais.

Contudo, uma marca desse período histórico e fundacional não só da teoria das elites, mas da própria ciência política em si, é a discussão teórica travada entre esses elitistas clássicos que, a despeito de comungarem da concepção no que diz respeito ao comando elitista das organizações políticas, passaram a apresentar pontos distintivos em suas argumentações teóricas.

1.1.1. A classe dirigente de Gaetano Mosca

Numa das obras fundacionais da teoria elitista, *Elementi di Scienza Politica*, originalmente lançada em 1896, Gaetano Mosca pontua pressupostos para a teoria, argumentando que em toda sociedade existe sempre uma minoria de indivíduos que detém o poder, em detrimento de uma maioria que dele está privada, seja essa sociedade antiga ou moderna. A *classe política* (terminologia originalmente utilizada pelo autor, posteriormente batizada de *classe dirigente*), sempre a menos numerosa, desempenha todas as funções políticas, monopoliza o poder e goza as vantagens que o poder traz, enquanto os governados, a classe mais numerosa, é dirigida e controlada pela primeira; de uma maneira que ora é mais ou menos legal, ora é mais ou menos arbitrária e violenta,

e fornece à primeira, pelo menos na aparência, meios materiais de subsistência e com os instrumentos essenciais à vitalidade do organismo político.

Among the constant facts and tendencies that are to be found in all political organisms, one is so obvious that it is apparent to the most casual eye. In all societies from societies that are very meagerly developed and have barely attained the dawnings of civilization, down to the most advanced and powerful societies two classes of people appear a class that rules and a class that is ruled. The first class, always the less numerous, performs all political functions, monopolizes power and enjoys the advantages that power brings, whereas the second, the more numerous class, is directed and controlled by the first; in a manner that is now more or less legal, now more or less arbitrary and violent, and supplies the first, in appearance at least, with material means of subsistence and with the instrumentalities that are essential to the vitality of the political organism. (MOSCA, 1939, p. 50)

O entendimento do conceito de classe dirigente deve ser precedido pelo entendimento de viria a ser, segundo Mosca (1939), *força social*. Uma “força social” seria qualquer atividade ou requisito humano que tenha um significado social, tais como dinheiro, terra, poder militar, religião, educação, trabalho manual e ciência, por exemplo. O conceito deriva da necessidade de definir e classificar as classes dominantes. Um indivíduo ou um grupo governam quando são capazes de controlar as forças sociais que, num determinado momento numa dada sociedade, são essenciais para a posse e retenção de poder.

Teorizando acerca da estabilidade e do “desejo” de governar dos diferentes espectros da sociedade, o autor pontua que que estabilidade interna dos regimes poderia ser medida pela razão entre o número e o grau forças sociais que controla, tolera, estimula ou concilia. Sendo a disputa um dos aspectos contínuos e infalíveis da vida humana, as forças sociais, portanto, manifestam-se regularmente em aspirações ao poder. Quem detém o poder econômico quer governar porque a maioria das pessoas sucumbe ao glamour e à influência da riqueza. Os sacerdotes querem governar e têm o peso das massas ignorantes e a “fé cega” em seu favor. Os titulares de cargos públicos querem governar, e podem facilmente fazê-lo pois eles já estão sentados nos assentos do poder. (MOSCA, 1923, p. xix)

A princípio, pode-se destacar que, implícita na teoria da classe dirigente de Gaetano Mosca está a regra de que o tipo e o nível de civilização variam na mesma proporção da variação da classe dirigente de então. (MOSCA, 1923, p. xix)

O termo *elite* é tido como impreciso por Gaetano Mosca, pois poderia levar o incauto à falsa percepção de que a elite seria composta, necessariamente, pelos indivíduos mais bem preparados de todo o conjunto de indivíduos, confundindo-se com o conceito de *aristocracia*. Aliando esse argumento à constatação de que sua teoria poderia ser aplicada a outras áreas, como a religião e a economia, não só à política, passou a adotar a expressão *classe dirigente* para designar a minoria organizada que coordena e dirige a massa governada.

Merece registro o fato que a citação literal acima reproduzida é fruto a tradução americana à segunda edição o livro *Elementi di Scienza Politica*, de 1923, que apresenta novos elementos à argumentação apresentada por Gaetano Mosca na primeira edição, agora, portanto, revista e ampliada. Ao comentar essa evolução no pensamento do autor, Grynszpan (1999) defende que a segunda edição, portanto, retrataria o pensamento mais maduro de Gaetano Mosca acerca de sua própria teoria.

O livro data de 1939 e é a tradução americana dos *Elementi di scienza politica*, reconhecido como um dos principais trabalhos de Mosca. Na verdade, *The ruling class* corresponde já à segunda edição dos *Elementi*, publicada em 1923, revista e ampliada por um Mosca maduro, com uma longa trajetória de vida, e que trazia, segundo alguns de seus comentadores, como Ettore Albertoni (1990:130-1), sua doutrina plenamente codificada. Também Norberto Bobbio (1992:8), organizador, em 1966, de uma nova edição italiana do livro, dizia que os *Elementi* de 1923 constituíam o texto final da obra, trazendo a doutrina de Mosca com uma formulação mais precisa e definitiva. (GRYNSZPAN, 1999, p. 49)

Pela comparação das duas edições da mesma obra, tem-se, assim, que houve uma mudança quanto à centralidade e à dimensão do lugar da classe política na reflexão de Mosca. Enquanto na primeira edição de sua obra essa classe figurava como um dos elementos da ciência política, na segunda se constituía, explicitamente, no próprio eixo articulador, no princípio explicativo fundamental dessa ciência. (GRYNSZPAN, 1999, p. 50).

Mosca (1923) é crítico das classificações das formas de governo de Aristóteles e Montesquieu, pois, além de criticar o caráter deontológico das duas teorizações, também o faz em relação à própria divisão da forma de governo em si propostas por aqueles filósofos. Para o autor, a observação realista da história aponta para a constatação de que só há uma classe que governa, conhecida então por aristocracia ou elite. Ainda segundo ele, são evidentes as dificuldades que um governante tem para governar um grande número de pessoas, sendo irrefutável a necessidade de organização em torno de uma categoria hierarquizada de servidores públicos, seja em regimes democráticos ou republicanos. Essa minoria organizada, a classe dirigente, é fundamental para coordenar e disciplinar a massa.

Importante registrar que o contexto político da época apontava o socialismo como uma ameaça real às sociedades, estando esse sentimento impregnado na obra fundacional de Gaetano Mosca, como retratado por Grynszpan (1999):

A Revolução Russa era ainda um fato bastante próximo, e seu fantasma rondava o restante de uma Europa combalida, recém-saída da I Guerra Mundial.¹⁷¹ Os anos de 1919 a 1921, conhecidos na Itália como o Biênio Vermelho, foram marcados por fortes distúrbios e agitações sociais, coroados pela ocupação armada de fábricas pelos operários, particularmente em Milão e Turim. Embalados pelo que parecia ser uma maré montante do movimento de massas e por um desempenho eleitoral bastante expressivo em 1919, os socialistas passaram, de modo predominante, a adotar o que chamavam de postura máxima lista, isto é, a luta pela implementação imediata do programa máximo do partido, de seus objetivos estratégicos, deixando de lado o gradualismo. (GRYNSZPAN, 1999, p.129)

Nesse cenário, Mosca (1923) aponta que a ciência política teria uma função fundamental e fundante, pois passaria a contribuir para a constituição de uma política científica e prescritiva, evitando que catástrofes do tipo das que interrompiam o curso da civilização, como a que ocorria na Rússia naquele momento histórico, se generalizassem. Para tanto, era preciso compreender bem o mecanismo político, a fim de poder dirigir sua ação sem violentá-lo. Desse modo, por meio da ciência política, o homem poderia domesticar seus instintos e paixões, de modo a melhorar seu próprio destino político.

Em ambas as edições da sua obra inaugural e a mais importante segundo o próprio autor, Gaetano Mosca mantém a crítica contundente ao socialismo, mas passa a relativizar suas críticas à democracia e ao sistema representativo, notadamente no campo da observação prática e realista da democracia. O autor aponta que o leitor mais atento de suas obras poderia perceber que suas ideias sobre o governo parlamentar foram bastante alteradas, sendo difícil que isso não ocorresse passadas aproximadamente três décadas entre as edições. Percebe-se que o autor mantém a essência da sua teorização, ou seja, que todas as organizações estatais são constituídas por minorias organizadas e, em virtude disso, qualquer forma de governo presumivelmente baseada na livre expressão da vontade da maioria conteria uma inafastável mentira, sendo a decadência seu futuro inabalável. Entretanto, Mosca (1923) reconhece que as críticas ao sistema representativo deveriam, agora, ser vistas com maior temperança, pois reconhece ser impossível existir uma forma de organização política que, no seu funcionamento prático, não fosse maculada pelas inevitáveis fraquezas morais e intelectuais da natureza humana.

Sua análise realista da política da época permitiu que concluísse que o sistema representativo teria o potencial de fazer com que qualquer indivíduo ascendesse ao topo da pirâmide política. Contudo, sendo pragmático, reconheceu que o caráter hereditário, a influência econômica e a *fórmula política* adotada pela classe dirigente que estivesse no comando naquele instante trariam obstáculos na corrida rumo ao topo.

O conceito de fórmula política já vinha sendo trabalho por Gaetano Mosca há quase duas décadas na obra *Teorica dei Governi e Governo Parlamentare*, publicado originalmente em 1884. Naquela época ele possuía três ou quatro conceitos simples que ele pensou que poderia usar para a construção elaboração de um esboço da história da ascensão do Estado moderno. Ao contrário das teorias do governo da maioria, percebeu ele, as sociedades são sempre governadas por minorias, por oligarquias. As classificações clássicas dos governos, portanto, a de Aristóteles (monarquias, tocracias, democracias), de Montesquieu (absolutismos, monarquia limitada, república) e de Spencer (militar e industrial) poderiam ser dispensadas em favor de uma classificação de oligarquias. Esboçando um ensaio de classificação, Mosca (1884) distinguiu alguns tipos: aristocracias militares e sacerdotais; aristocracias hereditárias, aristocracias de proprietários de terras, aristocracias de ricos (riqueza líquida), aristocracias meritórias (tidas como virtuosas, pois permitiram acesso ao poder a todos os indivíduos da sociedade e, nomeadamente, às pessoas das classes mais pobres). Na sua concepção, as teorias

políticas clássicas que enalteciam as qualidades de um "povo escolhido" com capacidades inatas para governar, baseadas em concepções de raça ou família, ou teorias do direito divino ou teorias de a soberania popular, não refletiam de forma alguma as realidades subjacentes da qualificação por ele proposta. Mosca, portanto, passou a desenvolver sua teoria da "fórmula política", defendendo que, sempre há uma decisão advinda de uma minoria de governa, que justificam seu governo por teorias ou princípios que, por sua vez, são baseados em crenças ou sistemas éticos que são, ceticamente, aceitos por aqueles que são governados. Estas "fórmulas políticas" conteriam muito pouco que possa ser descrito como "verdade", mas elas não deveriam ser consideradas como enganos deliberados ou mistificações por parte de governantes intrigantes. Eles expressariam, antes de tudo, uma profunda necessidade da natureza humana pela qual o ser humano mais facilmente adere a princípios universais abstratos do que à vontade de particular dos indivíduos.

Teorizando acerca das prováveis causas que fariam a classe dirigente perder poder, o autor aponta, inicialmente, para três possíveis hipóteses: quando deixam de encontrar espaço para as capacidades por meio das quais chegaram ao poder; quando já não conseguirem mais promover as políticas públicas que antes prestavam; ou, quando seus quadros perdem relevância no meio social em que vivem, se distanciando das massas. Mais à frente em sua linha argumentativa, o autor pontua que a classe dominante também poderia ser vencida e destruída total ou parcialmente por invasões estrangeiras, exteriorizando, assim, também essa hipótese naquele momento histórico. Desse modo, portanto, a classe no poder poderia decair e, naturalmente, chegaria um período de renovação, durante o qual certos indivíduos como novos atributos, mais apaixonados, mais enérgicos, mais intrépidos ou simplesmente mais astutos do que outros, forçam o seu caminho desde a base da escala social até os degraus mais altos. (MOSCA, 1923, p. 67)

Fazendo alusão às sociedades antigas de Roma e Veneza, bem como às sociedades orientais, Mosca (1923) argumenta que a observação da história mostra que há momentos de alternância entre classes dirigentes, ao passo em que há períodos de cristalização no poder, no qual a classe dirigente experimenta momentos de perpetuação. O autor arremata essa hipótese com uma metáfora bastante interessante:

In inorganic nature we have the example of our air, in which a tendency to immobility produced by the force of inertia is continuously in conflict with a tendency to shift about as the result of inequalities in the distribution of heat.

The two tendencies, prevailing by turn in various regions on our planet, produce now calm, now wind and storm. In much the same way in human societies there prevails now the tendency that produces closed, stationary, crystallized ruling classes, now the tendency that results in a more or less rapid renovation of ruling classes. (MOSCA, 1923, p.66)

Portanto, segundo o autor, há nas classes dirigentes uma tendência natural à permanência no poder, à cristalização promovida pela inércia. Tal característica poderia ser observada em todas as sociedades, inclusive naquelas reputadas como mais “amadurecidas”, pois, as crenças religiosas, o conhecimento científico, os métodos de produção e distribuição de riqueza não sofreram alterações radiais e não foram perturbados no seu cotidiano por elementos exógenos, material ou intelectualmente. E o autor é taxativo ao afirmar que, nessas sociedades, as forças políticas seriam as mesmas e a classe que detivesse a posse dessas forças teria consigo um poder indiscutível. “O poder é, portanto, perpetuado em certas famílias, e a inclinação para a imobilidade torna-se geral através de todos os vários estratos daquela sociedade” (MOSCA, 1993, p. 66).

A influência da hereditariedade e do poder econômico foram historicamente retratados pelo autor em algumas passagens, em contraposição aos momentos em que não havia essa influência e o comando do poder político era possível àqueles indivíduos que não reuniam aquelas características (hereditariedade e poder econômico). A esse último cenário o autor aliou os momentos de maior pujança naquelas sociedades, trazendo alguns exemplos quando de sua menção às castas indianas ou gregas. Relembrou que na Índia observou-se a cristalização do sistema de castas, só após a supressão do Budismo. Apesar de os gregos terem encontrado castas hereditárias no antigo Egito, sabe-se que durante os períodos de grandeza e renascimento da civilização egípcia, nem cargos políticos e nem o *status* social eram hereditários. Mosca (1923, p. 67) faz alusão a um documento egípcio que resumia a vida de um alto oficial do exército que tinha vivido durante o período da expulsão dos Hicsos e que havia começado sua carreira como um simples soldado. Outros documentos mostraram casos em que o mesmo indivíduo havia servido sucessivamente ao exército, à administração civil e ao sacerdócio.

O exemplo mais conhecido e talvez o mais importante de uma sociedade que tende à cristalização é o período romano que costumava ser chamada de Baixo Império. Depois de vários séculos de quase total imobilidade social, uma divisão entre duas classes

tornou-se cada vez mais nítida, aquela composta por grandes proprietários de terras e altos funcionários, o outro formado por escravos, agricultores e plebeus urbanos. O que é ainda mais impressionante é que os cargos públicos e o status social tornaram-se hereditários pelos costumes e, depois, introjetados no ordenamento social por lei, tornando-se tendência rapidamente generalizada durante aquele período histórico. (MOSCA, 1923, p. 67)

Segundo sua análise, a substituição da classe dominante ocorreria com maior dinâmica em países que haviam sido recentemente colonizados naquele momento histórico, pois, quando a vida social começava naqueles locais, ainda não havia uma classe dominante pronta e, enquanto tal classe estivesse em processo de formação, o acesso ao topo da pirâmide de poder poderia obtido com maior facilidade. “A monopolização da terra e de outras agências de produção é, se não é totalmente impossível, pelo menos mais difícil do que em qualquer outro lugar.” (MOSCA, 1923, p. 68)

That is why, in the United States, where the colonizing of new lands continued through the whole nineteenth century and new industries were continually springing up, examples of men who started with nothing and have attained fame and wealth are still frequent all of which helps to foster in the people of that country the illusion that democracy is a fact. (MOSCA, 1923, p. 68)

Nesse sentido, passado o período de maior tendência às alterações nas posições de comando, ou seja, surgindo o período de maior estabilidade, Mosca (1993) afirma que, como as tendências psicológicas do ser humano são sempre as mesmas, aqueles que pertencem à classe dominante começam a adquirir um espírito de grupo. Eles se tornarão cada vez mais exclusivos e aprenderão cada vez melhor a arte de monopolizar em benefício próprio as qualidades e capacidades que são essenciais para aquisição e manutenção do poder. Desse modo, portanto, a força que é essencialmente conservadora se torna habitual e a massa se resigna a uma posição inferior, enquanto os membros de certas famílias ou classes privilegiadas ficam convencidas de que têm direito quase absoluto à alta posição e comando.

1.1.2. A circulação das elites de Vilfredo Pareto

Outro teórico clássico das elites, Vilfredo Pareto nasceu em 1848 em Paris, mas descendia de família tradicional italiana, que governou a República de Gênova até as conquistas napoleônicas. Poucos anos após seu nascimento, sua família retorna a Itália e lá ele desenvolve estudos em várias áreas do conhecimento, com titulações e grande produção acadêmica nas áreas da física, matemática, engenharia e economia política. (PARETO, 1996, p. 5-7).

A sua obra *Manuale di Economia Politica con una Introduzione ala Scienza Sociale*, lançada originalmente em Milão no ano de 1906, traz a base da argumentação de Pareto quanto ao conceito de *elite* e a explicação do seu processo dinâmico de alternância, denominado de *circulação das elites*.

Pareto (1996) utiliza deliberadamente a expressão *elite* e defende o emprego da expressão, argumentando que da mesma maneira que numa sociedade se pode distinguir entre ricos e pobres, pode-se distinguir a elite (a parte *aristocrata*) e uma parte *vulgar*. Para ele a noção de elite está diretamente ligada às qualidades que dela se espera. Assim, tomando-se por empréstimo seu argumento teórico, pode haver uma elite de santos, de bandidos, de sábios ou corruptos. Desse modo, para o autor a elite representa a parte mais qualificada do estrato social que ela representa. Essa elite existe em todas as sociedades e as governa, mesmo quando o regime é, em aparência, aquele da mais ampla democracia. (PARETO, 1996, p. 112)

A noção paretiana de elite pressupõe que há uma minoria “qualificada” dentro da minoria que governa a massa de governados. Seria, portanto, resultado da divisão que abarcaria aqueles mais preparados dentro da organização que estaria no topo da pirâmide social.

Naquilo que corresponde à parte mais significativa de sua teorização acerca das elites, ao menos no que pertine ao escopo desse estudo, é o caráter dinâmico da sua proposição, aquilo o autor pontua e denomina como *circulação das elites*:

Por uma lei de grande importância, e que é a razão principal demuitos fatos sociais e históricos, essas aristocracias não duram, mas se renovam continuamente. Temos assim um fenômeno que se poderia chamar de *circulação das elites*. (PARETO, 1996, p. 112-113)

Não se deve perder de vista que o autor, fazendo jus ao que marca os teóricos elitistas, defende a ideia de que a sociedade é naturalmente dividida, pois espelha a desigualdade natural dos indivíduos que a compõem. A igualdade entre os cidadãos seria, portanto, materialmente inalcançável, inclusive, desvantajosa à sociedade. (PARETO, 1996, p. 117). Seguindo sua linha argumentativa, o autor pondera que se as diferentes classes das sociedades humanas fossem materialmente separadas, as diferenças morais poderiam subsistir sem se chocar demasiadamente. Contudo, ele afirma as classes das sociedades humanas são misturadas e o sentimento de igualdade que prevalece em muitas sociedades não poderia ser ferido sem graves inconvenientes. Assim, seria fundamental que as preferências morais essencialmente diferentes tivessem a aparência de não ser diferentes.

Pareto (1996) afirma que a diversidade da natureza dos homens junto com a necessidade satisfazer o ideal de igualdade a qualquer preço, fez com que, na democracia, houvesse um esforço em dar a aparência do poder ao povo e a realidade do poder a uma elite. Até então, segundo o autor, as democracias em que isso foi possível ser feito só prosperaram, mas esse equilíbrio é instável e, após muitas mudanças, produz alguma subversão radical.

Antigamente se observou muitas vezes que os povos têm necessidade de ser governados com mão de ferro enluvada de veludo. A justiça deve ser rígida e parecer clemente. O cirurgião conforta o doente com boas palavras, enquanto, com mão firme e impiedosa, corta o corpo. (PARETO, 1996, p. 118)

Teorizando quanto ao sufrágio e o sistema representativo, Pareto (1996) parafraseia Cícero ao afirmar que a liberdade consiste em dar ao povo a faculdade de conceder sua confiança aos bons cidadãos, sendo esse, portanto, o princípio que o sistema representativo moderno se propunha a desempenhar.

Reforçando essa assertiva, o autor aponta que, em geral, os homens são levados a dar às suas reivindicações pessoais a forma de reivindicações gerais. Portanto, num cenário alternância entre elites, uma nova aristocracia que quer substituir-se à outra mais antiga luta, comumente, não em nome pessoal, mas em nome da maioria da população.

Uma aristocracia que se ergue assume sempre a máscara da democracia. (PARETO, 1996, p. 330)

1.1.3. A lei de ferro das oligarquias elaborada por Robert Michels

O percurso teórico atravessado por Robert Michels (1876-1936) é interessante a esta pesquisa por dois aspectos que merecem registro já de agora: primeiro, porque a construção da teorização acerca de oligarquias ocorreu a partir da observação da dinâmica interna do Partido Socialista Alemão (SPD) daquele momento histórico; segundo, porque o próprio teórico experimentava o cotidiano da dinâmica partidária, já que era ativo filiado ao Partido Socialdemocrata Alemão (SPD), bem como ao Partido Socialista Italiano (PSI).

A corrente de pensamento de Roberto Michels se insere no conservadorismo dos elitistas clássicos, notadamente Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, pois sinaliza ser utópica a democracia pensada de forma plena, vez que haveria uma tendência natural à aglutinação dos líderes dirigentes naquelas organizações essenciais à democracia de então, no caso, os partidos políticos. Com isso, tal como aqueles dois autores, se distanciava da linha filosófica da antiguidade que pensava a democracia como “governo do povo” e transitava pelos conceitos abstratos de “vontade geral” e “soberania popular”. Para ele, o crescente número de indivíduos nas organizações e na sociedade, somada à diversidade de preferências, inviabilizavam o exercício da democracia de forma direta. Nesse cenário, era fundamental à intermediação dos partidos políticos como canais de gerenciamento das preferências dos indivíduos e interlocução com o Estado em si, agindo em representação ao povo. Entretanto, a longo da sua a construção teórica, Robert Michels argumentou que a democracia jamais seria alcançada verdadeiramente dessa forma, pois no núcleo da representação política residiria uma tendência inata à formação de grupos políticos entrincheirados no poder, que acabariam por utilizar a própria organização e as ferramentas burocráticas para a permanência longa à frente da organização. Essa tendência seria, portanto, uma lei inabalável, uma lei de ferro. E o grupo político dirigente encastelado no poder que, a todo custo, tenderia a se perpetuar no topo da pirâmide da organização, uma verdadeira oligarquia.

Em 1904, no texto *Os perigos do Partido Socialista Alemão*, Michels faz duras críticas à posição desfavorável dos dirigentes do SPD à greve de classe proletária. A

propaganda grevista capitaneada pelos operários era vista de forma negativa pelos sindicatos alemães (dirigidos por integrantes do SPD) e pelo SPD. Fernandes (2020) aponta que Michels (1904) inicia seu texto com uma caracterização do Estado alemão e sua burguesia:

O nosso Estado não é, com efeito, o Estado de uma burguesia em decadência; é ainda o Estado feudal dos tempos bárbaros. E dispõe de duas forças formidáveis: de um lado uma burguesia intransigente que não está afetada por alguma ideia vagamente humanitária –como a burguesia liberal francesa, italiana e dos Países escandinavos –e que vê na monarquia não só uma instituição útil, mas ainda um fetiche que necessita imolar a vítima; de outro lado, um inumerável proletariado inconsciente e cego, pronto para atacar seus próprios irmãos na luta. (MICHELS, 1906, *apud* FERNANDES, 2020).

Entre os anos de 1906 e 1907, Michels desenvolveu aproximação intelectual com Max Weber e passou a colaborar que a revista que ele dirigia, a *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, publicando dois artigos nos quais descortinava as engrenagens do SPD (FERNANDES, 2020). O primeiro texto, publicado em 1906, sob o título *Die Deutsche Sozialdemokratie*, Michels trouxe dados acerca da composição social do SDP, das profissões, da divisão de gênero, dados eleitorais, etc. Finalizando a descrição, pioneira em estudos partidários, ele realçou as tensões sociais no interior do partido e a tendência à imobilidade daqueles indivíduos que dirigiam o partido. Em conclusão à argumentação exposta, Michels pontua que a organização política da classe proletária é fundamental para mobilidade social perseguida por setores da classe dos trabalhadores. No segundo texto publicado na mesma revista, agora Michels faz uma análise das posições políticas tomadas pelo SPD em questões relevantes à socialdemocracia internacional, tais como greve de massas, antimilitarismo e a prevalência da Prússia no Estado Alemão. Conclui que havia uma decadência da hegemonia da posição política do SPD e frente à socialdemocracia internacional, causada pelo abandono progressivo do partido da luta internacional, agora mais preocupado com a sua manutenção no cenário nacional alemão. A organização do partido para sua consolidação no cenário nacional, em detrimento da luta internacional da socialdemocracia era uma das críticas apresentadas por Michels, mas não a única. Esse

cenário nacional *versus* internacional seria potencializado pela constatação da presença de uma classe política com traços feudais à frente da direção do partido, somada a uma burocracia funcional que mirava apenas a conquista de eleitores para avalizarem a permanência daquela situação.

Para superar o poder centralizado do Estado, este é por sua vez centralizado e uma vez que emprega só um meio para combater este poder –isto é, utiliza daquele único elemento democrático da estrutura estatal alemã: o direito do voto –o mecanismo inteiro é estruturado e pensado para a obtenção da vitória eleitoral. (MICHELS, 1906, *apud* FERNANDES, 2020)

O percurso teórico de Michels até então já apontava que as estruturas do partido haviam abandonado a ideologia marxista em prol da formação de indivíduos fiéis à autoridade administrativa do próprio partido e que garantissem, por meio do voto, a permanência e predomínio de pequeno-burgueses (trabalhadores intelectuais) na direção partidária. Mas, Michels apontava que uma solução para essa questão seria a adoção de uma política de educação e a prática socialistas, numa luta por uma república democrática (FERNADNES, 2020)

Contudo, as críticas contundentes de Michels às posições políticas do SPD e o contexto político daquele momento na Alemanha fizeram o sociólogo buscar refúgio na Itália. Lá, estabeleceu e manteve contato com intelectuais italianos como Achille Loria, Luigi Einaudi, Cesare Lombroso e Gaetano Mosca, vindo a assumir, em 1907, cátedra universitária como professor de Economia Política do Ateneu de Turim. A partir disso e de suas ambições acadêmicas, Michels passou a elaborar novos estudos e refiná-los (ALBERTONI, 1993, p. 40), sendo explícito seu desejo em edificar um teoria que explicasse, analiticamente, as engrenagens que compunham um partido e como a classe dirigente tendia à perpetuação no poder.

Ainda em 1907, ao escrever o prefácio de *El Proletariado y la Burguesia*, Michels reproduziu aquilo que já havia abordado no prefácio à edição alemã de *La Sociologia*:

“Desearía ardientemente que el presente estudio fuera valorado como ensayo de una disciplina científica, de la cual en estas páginas trato de probar su legitimidade; me refiero a la *ciencia de la historia analítica de los partidos políticos*, rama de la *sociografía aplicada*.” (MICHELS, 1907, *apud* ALBERTONI, 1993, p. 40-41)

Em 1911, Michels pública sua mais significativa obra, denominada de *Sociologia dos Partidos Políticos*, no qual a primeira frase do capítulo inaugural é uma síntese bastante fria e objetiva: “Não se concebe a democracia sem organização” (MICHELS, 1982, p.15). Nessa obra, ele analisou os partidos políticos daquele período (final do século XIX e início do século XX), em especial o Partido Social Democrata alemão, afirmando que os partidos originários da classe operária só teriam êxito nas implementações de sua ideologia a partir da organização e que esta, por sua vez, teria se tornado o princípio vital do proletariado. Na sua visão, nada seria mais agradável aos padrões do que verem os trabalhadores desagregados e dispersos.

Apenas aglomerando-se e dando à sua aglomeração uma estrutura é que os proletários adquirem a capacidade de resistência política e, ao mesmo tempo, dignidade social. (...) Ora, para se ter uma dimensão é necessário organizar-se, coordenar-se. (MICHELS, 1982, p.15-16)

Contudo, logo em seguida o autor vaticina o núcleo de sua teoria ao afirmar que a organização é a “fonte que as correntes conservadoras lançam na planície da democracia”. (idem)

Na sequência, Michels (1982, p. 18) afirma que a democracia direta pensada nos moldes clássicos é irrealizável, pela dificuldade inerente à tomada de decisão pela massa. Seria impossível reunir milhares de indivíduos numa arena para tentar debater e decidir de modo uniforme acerca de várias questões. Além disso, outra dificuldade, agora de ordem técnica e administrativa, inclusive observável nos partidos políticos daquela época, era a impossibilidade de proceder-se a uma enquete individual junto a cada indivíduo para saber sua opinião acerca de controvérsias que surgiam no seu seio da coletividade. Ou seja, na realidade, era impossível ouvir todos ao mesmo tempo, bem como a cada um individualmente.

Diante desse problema, a única solução inevitável era a constituição de delegados, capazes de representar a massa e garantir a realização de sua vontade. E, na observação daqueles grupos notoriamente democráticos, ainda assim era confiada a esses representantes tanto os assuntos correntes, quanto a preparação e execução dos mais importantes. (idem)

Na construção do seu raciocínio, demonstra que, à medida que a organização cresce e crescem suas demandas em dimensão e complexidade, surge a natural necessidade de aperfeiçoamento técnico dos seus dirigentes. O autor enumera vários exemplos, inclusive, de instituições educacionais que tinham por escopo a preparação de *experts* na burocracia partidária e liderança política, cujo objetivo era o aprimoramento do grupo dirigente das organizações. Todavia, o autor sinaliza que essa dinâmica contribuía para a formação de uma “elite operária, uma verdadeira casta de cadetes, de aspirantes ao comando das tropas proletárias”, e sentencia “sem desejar, cavam ainda mais o fosso que separa os dirigentes da massa.” Com isso, “quem fala em organização fala em tendência à oligarquia.” (MICHELS, 1982, p. 21)

Outro ponto importante sinalizado por Michels (1982, p. 22) ao elaborar seu argumento é que quanto mais o aparelho de uma organização se aperfeiçoa, isto é, quanto mais aumenta o número de seus membros, dos recursos financeiros e a imprensa que o serve, mais o governo direto da massa perde terreno para os comitês do partido. Ou seja, o sistema eleitoral indireto é fortalecido dentro do partido, mesmo que o partido combata esse sistema na vida política pública. À medida que a organização cresce e o poder da classe dirigente se consolida, o direito de controle pelos representados se torna ainda mais ilusório.

Ainda na sua trajetória argumentativa, Michels (idem, p. 31-32) trata das causas determinantes de ordem psicológica que formação das oligarquias partidárias, lançando a ideia que os dirigentes partidários acreditam possuir um direito subjetivo à delegação, mais precisamente, à manutenção consigo do poder delegado pela massa. O hábito de estar no poder seria percebido como um direito à permanência nele, ao *percebido inclusive nas organizações políticas maiores que um partido político*. Para manutenção de sua posição de poder, dirigentes utilizariam estratégias que desarmariam os adversários mais fortes ou supostamente mais fortes.

Citando como alguns exemplos renúncias apresentadas por dirigentes partidários cujas ações políticas haviam sido contestadas pela massa de representados, Michels afirma que essas atitudes dos dirigentes tinham o propósito explícito defesa da democracia na organização, apesar de implicitamente terem nítido viés conservador.

Os chefes cuidam para não deixar transparecer que suas ameaças de demissão visam apenas a reforçar o poder deles sobre as massas. Eles declaram, ao contrário, que sua conduta é ditada pelo mais puro espírito democrático, que ela é uma prova flagrante de sua sensibilidade e de sua delicadeza, de seu sentimento de dignidade pessoal e de sua deferência para com as massas. Mas, se examinarmos a fundo, percebemos que a maneira deles agirem, queira eles ou não, é uma clara demonstração oligárquica; a manifestação de uma tendência a se livrar da vontade das massas. Sejam elas pedidas com segundas intenções ou apenas com o fim de impedir divergências de opiniões entre os chefes e a massa, e de manter ambos o contato necessário, as demissões têm sempre o efeito prático de impor à massa a autoridade do chefe. (Idem, p. 32)

Outro artifício que a oligarquia partidária utiliza para se perpetuar no poder é a deliberada utilização, em benefício próprio, obviamente, da expertise desenvolvida no trato com a burocracia. Mais especificamente, a rotina parlamentar administrativa, a habilidade astuta e a maleabilidade social que os deputados adquirem na Câmara e sua especialização no seio das comissões são exemplos claros disso. Com isso, os parlamentares se tornam mestres na arte de comandar as discussões, de interpretar e aplicar os regulamentos, de propor medidas específicas no momento que mais convier, enfim, de usar todo tipo de estratégia para evitar a votação de pontos controvertidos ou de conseguir votos favoráveis mesmo de maiorias hostis.

Na qualidade de relatores e de homens competentes, conhecendo os pormenores mais secretos dos assuntos a serem tratados, muitos deputados sabem, com a ajuda de digressões, de perífrases e de sutilezas terminológicas, fazer da questão mais simples e mais natural do mundo um mistério sagrado cujas chaves só eles possuem. Com tudo isso, estejam de boa ou de má-fé, eles reduzem as grandes massas das quais eles os “intérpretes teóricos”, à impossibilidade de segui-los, de compreendê-los e, por uma razão mais forte,

de exercer sobre eles um controle técnico qualquer. Eles são os verdadeiros donos da situação, no sentido mais completo da palavra. (idem, p. 55)

Ao teorizar acerca das causas da estabilidade dos dirigentes partidários e trazer vários exemplos aferíveis na realidade daquele momento histórico (inclusive de nepotismo), Michels (idem, p. 66) enfatiza que, à medida que os dirigentes se afastam das massas, eles se mostram cada vez mais tentados a ocupar os postos partidários pela cooptação de novos membros, não pela eleição popular. Na prática observada, os dirigentes da organização tendem a se isolar numa espécie de cartel, reforçando a estrutura oligárquica a partir da indicação de novos membros de sua própria vontade, encastelando-se em torno de muros só transpostos por aqueles escolhidos.

Noutra passagem, agora no que tange ao financiamento das ações do SPD, Michels (idem, p. 73-74) pontua ser essa uma nota distintiva do partido em relação aos demais partidos socialistas de outros países. Daí, teoriza que a remuneração atribuída aos funcionários do partido e à imprensa a serviço da propaganda partidária permite uma forte coesão entre os integrantes da direção (autoridades e funcionários assalariados), ao mesmo tempo em que legitima a autoridade dos dirigentes sobre os dirigidos, diminuindo a iniciativa destes. O princípio de remunerar o trabalho para o partido é um fator extremamente significativo para reforço da burocracia e centralização do comando partidário, constatando-se que “os conservadores mais tenazes de um partido são na verdade aqueles que dele mais dependem”. Esse ponto da remuneração pelas atividades partidárias merece uma contextualização histórica: antes de o Estado alemão remunerar os parlamentares eleitos, o SPD já gratificava ele próprios seus parlamentares, pois, na maioria das vezes, seus deputados eram pouco afortunados e essa medida os ajudava a acompanhar os trabalhos parlamentares e, ao mesmo tempo, terminar por impedir que eventualmente deixassem o partido, emancipando-se como “socialistas independentes” ou “autônomos”, como havia acontecido na França àquela época. (idem, p. 77)

Na sequência, o autor aborda a mudança no padrão psicológico dos dirigentes quando passam efetivamente ao exercício do poder, em especial no que concerne ao proveito econômico obtido a partir do exercício do poder. O autor crava:

Quando os chefes não possuem nem fortuna pessoal nem outras fontes suficientes de renda, eles se agarram com tenacidade, por razões econômicas, ao seu emprego, o qual terminam por considerá-lo como sua posse, como seu bem inalienável. (idem, p. 118)

Ressaltando o argumento, Michels afirma que a classe dirigente alcançou privilégios e vantagens inerentes ao poder e, portanto, quem conseguiu conquistar o poder procurará consolidá-lo e multiplicar os obstáculos no caminho de acesso ao poder, de modo a torná-lo inatacável e inacessível ao alcance das massas.

Ao teorizar quanto à base conservadora da organização, ou seja, nesse aspecto, precisamente a oligarquia que quer se manter no poder a todo custo, Michels (idem, p. 219) afirma que muitas vezes ela precisará ceder aos anseios da massa. Na prática, o autor defende que, mesmo que a oligarquia seja liderada por um demagogo, por exemplo, algumas vezes ela (e o próprio Estado) agirão de acordo com princípios democráticos para arrefecer as pressões da massa. Mesmo assim, ele afirma, “o poder é conservador o tempo todo”. Assim, mesmo essas estreitas conquistas serão permeadas por inconvenientes (obstáculos) colocados pela oligarquia.

Um destaque importante merece registro: a despeito de sua teoria se debruçar sobre a dinâmica interna das organizações e focalizar a classe que busca e se mantém no poder (oligarquia), Michels amplia a lupa de análise argumenta que, a medida de a organização (partido) cresce, ela passa a apresentar manifestações oligárquicas até mesmo na sua política externa. Seria uma consequência natural e um interesse vital devido à necessidade do partido em ter o maior número de filiados e, notadamente, votos.

Essa tendencia está reforçada pelo caráter parlamentar do partido; pois, se todo partido aspira a ter o maior número possível de membros, o parlamentarismo aspira a ter o maior número possível de votos. (idem, p. 220)

As forças conservadoras da oligarquia, portanto, teriam como única preocupação afastar tudo aquilo que pudesse ameaçar as estruturas da organização e sua engrenagem, seja do ponto de vista interno, seja a forma externa como ela se apresenta. A organização deixaria de ser um meio, para ser um fim em si mesma (idem, p. 223). Isso aponta para o

problema da representação, pois, ao se voltar os próprios interesses existenciais, o partido acaba por se afastar não só dos inscritos em seus quadros, mas também da própria classe que representa. E, pior, essa minoria oligárquica impõe ao resto da sociedade a “ordem jurídica” como forma de legitimar todo esse sistema. (idem, 234)

Antes de finalizar a apresentação e defesa de sua teoria – e, de certo modo, como uma forma de afirmá-la – Michels (idem, p. 226) faz expressa referência aos teóricos Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto. Isso fica evidenciado quando, por exemplo, afirma que a teoria paretiana da *circulação das elites* só poderia ser aceita com algumas restrições, pois, na maioria das vezes o surgimento de novas oligarquias no comando das organizações não se daria pela *sucessão de elites* pura e simplesmente. Na verdade (afirmando sua teoria), tratar-se-ia primordialmente de uma *mistura incessante* de antigos elementos atraindo, absorvendo e assimilando continuamente os novos. Ou seja, as oligarquias se manteriam no poder mais por amalgamento que por substituição. Na sua referência a Gaetano Mosca, Michels reconhece ser ele o mais hábil defensor da teoria das elites, mesmo lembrando que ele não foi o precursor da defesa de uma classe dominante à frente das organizações. O ineditismo deveria ser atribuído a Hippolyte Taine e Ludwig Gumplowicz, e as sementes intelectuais da teoria remontariam aos pensadores socialistas da escola de Saint-Simon.

Por fim, Michels (idem, p. 238) diz que toda organização de partido é uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática, pois qualquer mecanismo democrático que tendesse a impor barreiras à oligarquização seria neutralizado pela burocratização progressiva inerente à democracia. Para o autor, os defeitos inerentes à democracia são incontestáveis. (idem, p. 241-245)

1.2. Os teóricos democráticos e suas críticas à lei de ferro das oligarquias

Os teóricos elitistas expostos no tópico anterior são considerados pessimistas com a efetivação da democracia como ideal de “governo do povo”, destacadamente por considerarem que sempre uma minoria se colocará à frente das organizações políticas, independentemente do tipo de governo em que estão inseridas. Conforme exposto, a teoria de Robert Michels argumentou como a necessidade de especialização e ampliação das organizações, somada à crescente burocracia, conduziria a um processo orgânico de oligarquização. Sua teoria foi batizada de lei de ferro das oligarquias e, quando aplicada

aos partidos políticos, conduziria à constatação de que a tendência oligárquica orgânica acabaria por afastar os eleitores dos eleitos, pondo em xeque a representação política e a própria soberania, tornando inalcançável a democracia.

Passadas algumas décadas das publicações das obras clássicas que firmaram as teorias elitistas, surgiram teóricos que, apesar de reconhecerem o predomínio de uma elite dirigente no comando das organizações, ao mesmo tempo entendiam que esse fenômeno era benéfico à democracia e, somado a alguns outros fatores que sistematizaram cada autor a seu modo, poderiam aperfeiçoá-la. Ficaram conhecidos como os elitistas democráticos.

1.2.1. O método político em Schumpeter

Joseph Alois Schumpeter (1883-1950), nascido à época do Império Áustro-Húngaro naquilo que corresponde atualmente a Morávia, se notabilizou por seus estudos econômicos e pela visão sociológica da economia, num contexto pós-guerra e no qual algumas nações se destacavam com suas democracias liberais edificadas sobre raízes capitalistas, especialmente a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. Antes de se mudar para os EUA se desvencilhando do nazismo que começava a surgir, havia desenvolvido trabalhos profissionais no setor financeiro. Em Harvard, EUA, lecionou por quase 20 anos, desenvolvendo teorias econômicas que flertavam com sociologia, primando pela defesa da economia liberal e advogando os princípios capitalistas

Sua obra mais célebre foi *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, publicado originalmente em 1942. Nela, Schumpeter desenvolve sua tese de que o capitalismo tende a desaparecer, não por efeito da sua ineficiência, mas sim em decorrência de sua eficiência e que terminaria sucedido pelo socialismo (SCHUMPETER, 1961, p. 86). Para entender a construção da tese schumpeteriana, necessária uma breve incursão no seu pensamento.

Inicialmente, o conceito de *democracia* apresentado na obra difere daquele apontado pela filosofia clássica, na qual se estabeleceu o ideal que a democracia é o “governo do povo” e por ele próprio exercido diretamente. Schumpeter (1961), contudo, formula outro conceito, partindo da premissa que de a democracia é um meio pelo qual o povo escolhe o melhor representante à disposição no mercado eleitoral. Assim, sendo um

método político, a democracia não poderia ser um fim em si mesma, tampouco deveria produzir sempre os mesmos resultados.

A democracia é um *método* político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição. (SCHUMPETER, 1961, p. 291)

Diametralmente oposto às conclusões dos elitistas *pessimistas* com a democracia, Schumpeter (1961) defende o sistema representativo como sendo uma virtude do método político em se permite, não o governo do povo, mas sim um “governo aprovado pelo povo” (idem, p. 296). O mercado político, a exemplo dos itens de consumo expostos ao público no mundo capitalista, colocaria à disposição do eleitor líderes políticos adversários que disputariam entre si a preferência do voto do eleitor. À democracia, portanto, não deveria ser atribuída a promessa de compromisso com a igualdade plena ou melhores condições de vida num contexto de ampla participação política. A ela, como método, caberia primordialmente garantir aos indivíduos o direito de escolher no *mercado* aquele que melhor poderia lhes representar. A democracia consistiria, desse modo, o melhor mecanismo pelo qual se reuniram as preferências e desejos mais amplos dos indivíduos, nomeando-se representantes que reuniriam as melhores competências para realizá-los sob a forma de políticas públicas. (HELD, 1987, p. 151).

A teoria schumpeteriana faz uma defesa expressa da *carreira política*, no sentido mais profissional da expressão, contradizendo diretamente os teóricos clássicos das elites que viam nisso uma das causas do afastamento do eleitor do eleito. O autor afirma que o êxito pessoal na política (inclusive com caráter habitual) adviria da adoção de práticas tipicamente profissionais e que isso deve ser aceito como virtuoso nas democracias modernas. A *carreira política* seria uma realidade inevitável. (p.338). Bobbio concorda com Schumpeter nesse aspecto:

Mas desde que parti de uma definição predominantemente procedimental de democracia, não se pode esquecer que um dos impulsionadores desta

interpretação Joseph Schumpeter, acertou em cheio quando sustentou que a característica de um governo democrático não é ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular. (BOBBIO, 2017, p. 48-49)

Contudo, a teoria apresentada não se mostra cega aos possíveis problemas advindos da escolha (representação), mas os acolhe sob uma perspectiva diferente daquela apresentada por Michels. Segundo Schumpeter, o método democrático cria políticos profissionais, a quem transforma em administradores e estadistas amadores. Mas, devido à carência de aptidões para o desempenho dessas tarefas, o líder eleito precisaria realizar a nomeação de pessoas que as executassem e, com isso, perder a confiança de quem o elegeu. Além disso, outra possibilidade apontada para a descrença do eleitor seria a eleição de líderes que tivessem demonstrado boas qualidades para serem *candidatos*, mas não necessariamente tenham conseguido demonstrar qualidades que o adjetivassem como bons *administradores*. Mesmo assim, não deixa de reconhecer que “O político que for um bom tático pode sobreviver com êxito a qualquer número de fracassos.” (idem, p. 314)

O autor salienta que em tempos de crise o problema da representação poderá ser mais impactante, por motivos práticos, pois o governo democrático não conseguirá atender a todas as necessidades dos eleitores e, com isso, será tido por ineficiente. Mesmo assim, entende que essa questão não macula o princípio da democracia com método político, pois ele significa apenas que a única função do eleitor é votar, cabendo ao eleito às melhores escolhas em termos de condução das políticas públicas. Como defendido por Schumpeter (idem, p. 325), “as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes”. Essa perspectiva da teoria schumpeteriana é explícita no sentido de minimizar a participação popular na tomada de decisão política, pelo que sequer deveria caber aos eleitores a *cobrança* sobre os eleitos.

Os eleitores comuns devem respeitar a divisão de trabalho entre si e os políticos que elegem. Não devem retirar com excessiva facilidade a confiança entre eleições e necessitam compreender que, uma vez tendo eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele e não sua. Significa isso que ele deve abster-se de instruí-lo sobre o que fazer, um princípio... as tentativas menos formais de restringir a liberdade de ação dos membros do parlamento - o

costume de bombardeá-los com cartas e telegramas, por exemplo - devem ser submetidas à mesma proibição. (idem, p. 325)

Para os objetivos desta pesquisa, pode-se sintetizar a teoria do *elitismo competitivo nos moldes capitalistas* de Schumpeter e sua visão acerca do *método democrático* como uma proposta utilitarista do voto do eleitor, pela qual caber-lhe-ia apenas optar pela melhor liderança política posta à disposição no mercado eleitoral, a quem competiria os desígnios do governo e das políticas públicas, devendo o eleitor abdicar de contestar suas ações até que sobreviessem novas e eleições.

1.2.2. A teoria democrática pluralista de Robert Dahl

Considerado um dos precursores da escola behaviorista na ciência política, Robert Dahl (1915-2014) foi um cientista político norte-americano que se destacou pelo estudo do pluralismo político, enfatizando a importância da análise acerca da dinâmica competitiva entre organizações e indivíduos pelo poder (HELD, 1987, p. 170). Diferentemente da Europa da vinda do século XIX para o XX, especialmente da Alemanha daquela época, os Estados Unidos foram um local propício para a difusão da teoria pluralista da democracia, a partir da noção madisoniana das facções, da república e do princípio da separação dos poderes (HAMILTON; JAY; MADISON, 2018). Para os fins dessa pesquisa, contudo, dar-se-á maior enfoque à contraposição de Robert Dahl à teoria das elites em sua concepção clássica e seu conceito de poliarquia.

Em 1958, Dahl publica *A Critique of the Ruling Elite Model*, pelo qual contesta a tendência oligárquica das elites no poder, especialmente que essas elites pudessem se aliar em defesa do *status quo*. Para ele, não bastava simplesmente que um grupo estivesse no controle das decisões, muito menos que estivesse afeita a apenas uma das áreas do poder e tão somente num determinado momento, devendo ser ampla, generalizada e regular (GRYNSZPAN, 1996, p. 60). Dahl sustenta que o poder político seria mais difuso e plural do que o modelo elitista clássico sugeria. Sugere, trabalhando o conceito de pluralismo, que múltiplos grupos competem por influência e poder, resultando, dessa competição, um equilíbrio que impede a dominação de uma elite coesa. Nesse sentido, ainda aponta que as democracias modernas seriam dotadas de mecanismos de controle (freios e contrapesos) como eleições livres e periódicas e a partição dos poderes, que

impediriam que qualquer elite dominasse o poder político. No mais, aponta que a participação ativa dos cidadãos por meio de movimentos sociais, organizações de base e outros canais populares de participação política desafiariam a hipótese de que apenas uma elite governante detivesse o poder. (DAHL, 1958)

Na extensa obra *Who Governs?*, publicado em 1961, Dahl volta ao debate acerca de quem governa num cenário de múltiplas influências na sociedade e, analisando um caso prático, mostrou que múltiplas coalisões buscavam influenciar a política pública. Na observação da realidade, demonstrou que houve vários conflitos em busca de resultados que refletissem os interesses e meta de cada setor na disputa, mas o processo de troca de interesses intermediados pelos órgãos governamentais tinha demonstrado uma tendência ao “equilíbrio competitivo” e resultado num conjunto de políticas que foi positivo para a maioria dos cidadãos a longo prazo. Para o autor, o estudo havia demonstrado que o controle dos governados sobre seus líderes poderia ser garantido a partir da eleição regular de políticos e pela disputa eleitoral entre grupos, partidos e indivíduos (DAHL, 1964; HELD, 1987).

Em *Polyarchy: Participation and Opposition*, de 1972, Dahl elabora melhor a noção de pluralismo e inova com a expressão – hoje consagrada – poliarquia, que seriam regimes substancialmente popularizados e liberalizados, ou seja, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública. O autor reforçou que a competição entre grupos com interesses organizados condiciona os resultados políticos e estabelece o caráter democrático de um regime, permitindo o governo de múltiplas minorias (DAHL, 2005; HELD, 1987).

A despeito do reconhecimento da dimensão, importância e do significado da obra de Robert Dahl para a ciência política, esta pesquisa não incursionará – sob pena de dispersão – na análise das nuances que categorizam as nações como *hegemonias fechadas*, *oligarquias competitivas*, *hegemonias inclusivas* ou *poliarquias*. Desde já, esclarecesse que não será trabalhado o modelo concebido por Dahl. Na verdade, preocupação demonstrada nesta pesquisa é, sobretudo, aquela sintetizada por Held (1987):

Além disso, ele (Dahl) ele claramente reconheceu que as organizações e instituições podem assumir uma “vida própria”, que pode levá-las a se afastarem, como previu Weber, dos desejos de seus membros. Existem são “tendências oligárquicas”: estruturas burocráticas podem se petrificar e os

líderes podem se tornar elites inatingíveis nos setores públicos e privados. Portanto, a política pública pode ser desviada no sentido de certos grupos de interesse que tiverem melhor organização e mais recursos... a posição pluralista clássica não explora estas questões de significado de forma plena; suas implicações não são analisadas. Pois as premissas centrais desta proposição (pluralista) nem sequer começam a explicar o mundo um mundo no qual podem haver desequilíbrios sistemáticos na distribuição de poder, influência e recursos. (HELD, 1987, p.177)

Mesmo concordando com Schumpeter e Dahl em vários pontos, Bobbio não perde a noção da realidade observável. Ele afirma textualmente que, efeito da democracia representativa, se comparada com a democracia direta, consiste na tendência à formação pequenas oligarquias à frente dos partidos. (BOBBIO, 2017, p. 100).

Sob essa perspectiva, a teoria de Dahl não explica o fenômeno da oligarquização (como processo dentro do sistema competitivo democrático) do sistema partidário, quando parte significativa das lideranças partidárias (a maioria nominal na Casa Legislativa) coincidem no propósito de conservação do poder e passam a ditar as regras do jogo de modo a desnaturar ao máximo a competição. E, registre-se, sob o *manto da democracia*, com a defesa retórica de que se respeitaram todos os postulados de uma verdadeira *poliarquia*.

2. BRASIL: NOSSA OLIGAQUIA E A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

2.1. O DNA oligárquico brasileiro

Nas ciências biológicas, o DNA (ácido desoxirribonucleico) é um elemento estruturante da constituição celular que possui papel fundamental na hereditariedade, pois carrega a mensagem genética para as gerações posteriores. (JUSTINIANO *et al*, 2006). Porém, a expressão foi assimilada pela linguagem e usualmente empregada para designar que algo que está enraizado ou é constitutivo de determinada coisa. Essa é a intenção nesse caso, onde descrevemos como o poder oligárquico sempre esteve presente no DNA do sistema político brasileiro e como dominou o aparato burocrático das organizações para domínio das *regras do jogo*.

Nessa perspectiva, os sistemas políticos são o resultado de heranças históricas que, a despeito de não serem necessariamente decisivas para o porvir, o condicionam com for possível. No Brasil, a configuração do seu sistema partidário advém da formação do sistema político no país. (MAINWARING, 2001, p. 99). Por aqui, a República surgiu já a partir de um acordo entre elites, no caso as elites civis e as elites militares, ambas descontentes com a centralização excessiva operada pelo regime monárquico. A primeira década após a Proclamação da República em 15/11/1889 foi marcada por instabilidade.

A disputa de poder logo após a Proclamação da República foi caracterizada pela demonstração de contundentes elementos ditatoriais pelo Marechal Deodoro da Fonseca, eleito pela Assembleia Constituinte. A elite militar tinha um projeto republicano unitário e autoritário. Por outro, a elite civil (notadamente a elite de São Paulo agrário-exportadora) tentava implementar um federalismo nos moldes norte-americanos, consolidado sobre bases institucionais típicas da democracia liberal. Em fevereiro de 1891 havia sido aprovada a primeira Constituição da República, o que sinalizava um parcial êxito da elite civil, expressando uma importante autonomia dos estados. Contudo, o fruto dessa tensão política entre o chefe de governo e as elites civis foi o fechamento do Congresso em 3 de novembro de 1891, com a declaração de estado de sítio.

A elite civil paulista organizou-se em torno do PRP (Partido Republicano Paulista) e somou esforços a uma ala militar que era crítica ao então chefe da República, tanto que uma revolta militar forçou a renúncia de Deodoro da Fonseca, sucedido pelo Marechal Floriano Peixoto.

A gestão de Floriano Peixoto perdurou entre 1891 e 1894 e também foi marcada pela instabilidade decorrente da tensão entre as elites. A despeito da aproximação inicial ao PRP, o governo passou a se distanciar das intenções iniciais que havia os unido. O governo promove a deposição dos governadores outrora alinhados ao Marechal Deodoro da Fonseca, aliando-se às oposições regionais. Do ponto de vista da política econômica, o governo notabiliza-se pela mudança dos padrões do governo anterior e promove uma política de austeridade financeira. Tais políticas alimentam um forte sentimento oposicionista capitaneado por fiéis militares deodoristas e governadores insatisfeitos. Nesse período, foram deflagradas algumas revoltas, como a Revolução Federalista e a Revolta da Armada, mas que foram arrefecidas pelo governo que, ao consolidar seu poder, sobretudo militar. Esse período ficou batizado como República da Espada (1889-1894).

Esse período foi sucedido pelo governo de Prudente de Moraes (1894-1898), eleito o primeiro civil como Presidente da República. Contudo, apesar de ser “político nato”, tendo exercido o cargo de Senador e de Governador do Estado de São Paulo, sua gestão também foi igualmente instável, principalmente pela ausência de coalizões políticas duráveis. A grande diversidade das políticas regionais, alimentadas por interesses próprios à revelia dos nacionais, impediam a consolidação de um “grande acordo nacional” em torno do PRF (Partido Republicano Federal). Marcando ainda a instabilidade desse período, ocorreu a Revolta de Canudos (1896-1897), no sertão da Bahia.

A solução para essa instabilidade causada pelo hiato institucional foi encampada pelo governo seguinte. A “política dos governadores” desenvolvida pelo governo Campos Salles (1898-1902) tinha o intuito de unir os interesses das elites regionais (oligarquias estaduais) aos interesses do governo central, garantindo-se o controle e a estabilidade políticas. Lessa (1999) lembra que “Campos Sales vai dizer que a República não vem dos eleitores, dos cidadãos. A verdadeira fonte da República está nos Estados”, sobretudo aqueles que detinham as maiores bancadas na Câmara: Minas Gerais, São Paulo e Bahia. As palavras do presidente são claras e não deixam margem à interpretação diversa:

Eu congelo a política. Há dez anos havia estabilidade nas antigas províncias. No processo eleitoral estou vendo isso, mas, uma vez eleito, vou reconhecer como representante da política gaúcha os herdeiros da tradição positivista. Vou reconhecer a política mineira pelo que vem da tarrasca. O PRP, em São Paulo" (SALES, 1908, *apud* LESSA, 1991).

As oligarquias estaduais, que já eram marcadas pelo poder econômico e político, foram “super empoderadas” por uma engenharia institucional importante e que marcou uma nota distintiva: a reforma da Comissão Verificadora de Poderes (CVP). A CVP havia sido criada desde a Assembleia Constituinte de 1823, mas em 13 de outubro de 1899 foi implementada uma significativa mudança no Regimento Interno da Câmara dos Deputados às vésperas das eleições que ocorreriam no ano seguinte. Antes da mudança, a presidência da CVP era atribuída ao deputado mais velho da Casa. Ou seja, o critério de acesso à presidência era a idade, tal como acontecia em outros países. Mas, no Brasil, para atender aos interesses do Presidente da República e, concomitantemente, das oligarquias estaduais que já estavam assentadas na Câmara, o Presidente da Câmara,

Deputado Augusto Montegro (aliado de Campos Sales), promoveu uma alteração dessa regra (idade) e consolidou uma nova, a partir da qual a presidência da CVP deveria ser exercida por quem a própria Presidência da Câmara indicasse. Por seu turno, o objetivo da CVP era garantir legitimidade ao reconhecer a eleição de cada deputado estadual alinhado aos interesses políticos do governo central e excluir aqueles que fossem opositores a esses interesses. Logicamente, pela nova regra, o presidente da comissão seria sempre alguém com interesses correspondentes aos do Presidente da república. Na prática, se fosse eleito um deputado contrário ao governo, ele era “degolado” pela CVP sob o argumento de fraude eleitoral, não sendo legitimada sua vitória. Ao retirar sumariamente a oposição, o governo central garantia a autonomia das oligarquias estaduais e, em troca, recebia seus apoios políticos, conforme bem retratado por Magalhães (1986):

A votação, na especificidade do regime eleitoral brasileiro, não definia exatamente, o resultado das eleições. O resultado só se concretizava após o reconhecimento de poderes, quando os deputados eram empossados. O diploma era o veículo principal para o "assento" no Congresso Federal, nas Câmaras legislativas estaduais ou nas próprias Câmaras municipais. A consecução deste diploma significava vencer a primeira etapa da eleição. Importava agora o seu reconhecimento no legislativo e aí o jogo político encontrava seu ponto ótimo, pois o poder verificador não se concentrava em setores neutros ao processo político, mas no próprio Poder Legislativo que, por sua vez, escolhia um grupo capaz de decidir sobre os diplomas da maioria (MAGALHÃES, 1986:39, *apud* FIGUEIREDO, 2013)

Assim, com a mudança institucional levada a efeito, a presidência da CVP foi ocupada pelo Deputado Vaz de Melo, de Minas Gerais, que já controlava uma bancada numerosa de 37 deputados e era alinhado a outro oligarca mineiro, Silviano Brandão, por sua vez, aliado de Campos Sales. Assim, por meio desse acordo alimentado por interesses políticos e econômicos, de manutenção do *status quo* e pelo qual se “degolariam” adversários políticos impedindo que assumissem seus mandatos na Câmara Federal, estruturou-se a República Velha até 1930.

Segundo Lessa (1999), a realidade naquele período era que a própria Câmara decidia quem passava a ser Deputado, pela discricionariedade que ela detinha de

reconhecer ou não os diplomas. Isso significava que a Câmara tinha consigo um “poder demiúrgico de se autofabricar”.

Figueiredo (2013) relembra ainda que a Câmara Federal era o principal local de disputa política, pois ainda não havia partidos políticos nacionais estruturados e permanentes, mas sim agremiações estaduais. O Congresso, sobretudo a Câmara pelo número de parlamentares, reunia as oligarquias estaduais e tinham potencial de comprometer a governabilidade do Presidente, devido à capacidade de, por exemplo, recusar o programa de governo de um presidente ou inviabilizá-lo.

Para reforçar o *modus operandi* desse estratagema institucional no âmbito brasileiro, vale uma breve lembrança histórica. O ineditismo de uma “comissão verificadora” não é do Brasil e sua criação remonta à época dos Estados Gerais na França (1789), caracterizando-se por uma autoridade eleitoral (comissão legislativa) a quem competia o reconhecimento do resultado e da legitimidade de um pleito eleitoral. Antes, esse poder era unicamente do Rei. Depois de a França adotar essa modalidade pela qual uma “autoridade independente” reconheceria o resultado diante de alguma controvérsia, vários países passaram a também adotar essa solução, elegendo o critério da *idade* como aquele que poderia conferir maior independência funcional. Como dito anteriormente, no caso brasileiro, com *mudança institucional*, a comissão ganhou em discricionariedade e passou a ser uma ferramenta institucional em defesa das oligarquias, mesmo que nascida sob o corolário da *governabilidade e estabilidade políticas*.

Desse modo, evidencia-se que as elites brasileiras já utilizavam o aparato burocrático do Estado em benefício próprio desde a concepção da República, utilizando-se das próprias regras instituídas para afastar sumariamente adversários políticos (inclusive os democraticamente eleitos) e manter-se no poder ou obter acesso. Relevante registrar que o *contexto político de instabilidade* foi uma variável importante nesse processo.

Até a década de 1930, o Brasil era formado por partidos pré-modernos, mas não nacionais, ou seja, de âmbito eminentemente estadual, caracterizados pelo predomínio de um estrito grupo da elite na cena partidária. Eram os *partidos de notáveis*, marcados por disputas internas e regionais entre as elites dominantes da sociedade. Como afirma Mainwaring (2001. p 102), nesse período os limites entre partido, oligarquia e Estado

eram permeáveis em um sistema político patrimonial, carecendo os partidos de uma organização efetiva. Mesmo assim, o desejo dos dirigentes dos *partidos dos notáveis*, somado às características estruturais da sociedade brasileira, conspirou contra o surgimento dos partidos de massa. (idem, p. 103)

O fato é que, a transição dos partidos pré-modernos para os partidos modernos foi marcada pela tentativa de conservação do *status quo*, muito mais favorável às oligarquias, pois a fragilidade do sistema partidário de então servia aos interesses dos grupos dominantes até 1945. Na realidade brasileira, as elites políticas já dominavam a burocracia necessária à efetiva mudança institucional antes mesmo dos surgimentos dos modernos partidos. Além disso, o fato de historicamente os partidos serem subordinados a indivíduos poderosos e que tratavam essas organizações como propriedades suas, fez com que esses aspectos patrimonialista e clientelista permanecessem impregnados na sociedade e deixassem vestígios até hoje, mesmo após surgimento e consolidação dos partidos modernos.

Apesar de tardio, o surgimento dos partidos de massa acompanhou o crescimento da participação popular no Brasil. Entre 1945 e 1950 o número absoluto de votantes para as eleições presidenciais mais de dobrou e, com isso, veio a necessidade de que os partidos passassem a se estruturar para a conquista da confiança da população. Isso acabou por potencializar a força das oligarquias regionais, num país de dimensões continentais e eminentemente rural naquele momento. Esse período é marcado pela tensão entre as elites tradicionais e os líderes partidários nacionais. Vários estudos têm demonstrado que, no período entre 1945 e 1964, a autonomia das elites de tradição regional era maior que a força dos partidos nacionais aos quais cada uma estava delas estava associada. Nesse ambiente, as elites regionais ditaram as *regras do jogo* criando, a sua maneira, o sistema proporcional de lista aberta para as eleições da Câmara dos Deputados e Assembleias Estaduais, protegendo-se ainda mais sua autonomia em relação às lideranças partidárias nacionais (MAINWARING, 2001, p.112). Ainda assim, o espaço entre 1945 e 1960 é apontado como o início de uma institucionalização do sistema partidário brasileiro. (idem, p. 120).

O golpe militar de março de 1964 enterrou a seminal experiência democrática brasileira. O *autoritarismo à brasileira* manteve um calendário eleitoral regular para alguns cargos e o funcionamento congressual deu expectativas a algumas elites militares

e civis era de que o regime militar teria caráter provisório (MARENCO, 2007). Contudo, a tendência à concentração do poder nas mãos daqueles que ocupam a burocracia da organização, ou seja, o núcleo da teoria de Micheals (1907) mostrou-se inabalável. Parece óbvio afirmar que um governo autoritário e que assumiu o poder por um golpe militar ditou as regras do momento. Mas, seguindo a linha proposta por esta pesquisa, vale registrar que o governo militar ditou as regras eleitorais, mudando-as e moldando-as constantemente, sempre que se viu ameaçado de perder o poder. A história traz alguns exemplos disso e foi bem documentada por Mainwaring (2001):

[...] em vista do desempenho da ARENA em anos anteriores e das tendências demográficas, o governo não acreditava ter chances de vitória com as regras eleitorais vigentes [...] Dessa maneira, o governo mudou as regras eleitorais. Em novembro de 1979, o governo extinguiu os dois partidos e impôs uma nova legislação eleitoral destinada fundamentalmente a manter a ARENA intocada. (p.129)

[...] Em 1981 o governo estava preocupado com os prognósticos para as eleições para governador no ano seguinte [...] os cálculos do governo sobre os efeitos da reforma eleitoral de 1979 não haviam dado certo. Por isso, em novembro de 1981, mediante outra manipulação eleitoral, o governo mudou as regras do jogo. O “pacote de novembro” impôs três mudanças que melhoravam as chances da situação nas eleições estaduais. (p. 133)

Os anos seguintes marcaram a transição democrática brasileira, porém, paralelamente às transações entre as elites da situação e da oposição ao governo, que garantiam uma mudança lenta, gradual e segura para a democracia, o governo militar estabeleceu os limites da ação dos opositores (não integrantes da elite) ao regime cassando mandatos parlamentares e matando militantes ligados a organizações de esquerda até 1977 (MARENCO, 2007, p. 78). Ainda assim, o *timing* abriu margem à discussão acerca da mudança institucional necessária à consolidação da democracia e reforma do Estado. Como afirmado por Rennó (2007), o debate sobre mudanças e estabilidade política é a chave para a compreensão dos sistemas políticos na América Latina.

Porém, segundo Mainwaring (2001), o Brasil entrou com o pé esquerdo da democratização da nova onda. Partindo do pressuposto que “partidos fortes” são sinônimo de democracia “sadia”, o autor aponta que os presidentes Sarney e Collor ajudaram a minar as bases dos partidos existentes quando promoveram a revisão das legislações

eleitoral e partidária, ao invés de aproveitarem o momento para a construção de partidos fortes. No comando da burocracia estatal, as elites políticas de desenharam as novas instituições acabaram favorecendo a multiplicação de novos partidos em quase todos os estados, com grandes diferenças ideológicas. (idem, p. 140)

O período pós-democratização passou a ser marcado por tentativas recorrentes de aperfeiçoamento do sistema político brasileiro, multiplicando-se mudanças nas instituições que regulam partidos e eleições, sem que melhorias substantivas fossem observadas. Uma das hipóteses para isso é justamente um dos motes a esta pesquisa: o baixo grau de institucionalização do sistema partidário favorece os interesses das elites e tem efeitos prejudiciais ao sistema representativo. E o Congresso Nacional, como agente de mudança e *locus* da mudança, constitui grande parte do problema, pois, apesar de retoricamente a atuação da maioria de seus parlamentares ser frequentemente autoproclamada como democrática e progressista, as *mudanças* engendradas nos *bastidores* beneficiam em larga medida os interesses das elites no poder (MAINWARING, 2001, p. 394; BOBBIO, 2017, p. 49)

Esse mesmo período viu se concretizar a profissionalização da política. Tornou-se crescente a necessidade de maior organização interna nos partidos com vistas à conquista crescente de postos e poder e cargos eletivos. Era fundamental a conquista de votos. Como lembrado por Bobbio (2017, p. 77), “na maior parte dos sistemas representativos já se formou uma categoria profissional específica de representantes, que é a categoria dos políticos de profissão”. E a busca pela conservação do poder por aqueles que já o detinham revelou-se no DNA do legislador brasileiro.

Analisando o cenário político-institucional de 1997 e abordando o tema *reeleição*, Santos (1997) apontava que apesar de ser possível a reeleição, só a indeterminação do resultado, ou seja, o medo de não ser reeleito já fazia com o que alguns parlamentares da época utilizassem meios ilegais para fazer retroceder ou diminuir a competitividade do sistema, justamente no intuito de diminuir o grau de incerteza quanto ao resultado da eleição. Assim, meios ilegítimos eram utilizados para aumentar “a probabilidade de vitória dos oligarcas”. Quanto à reforma política que estava sendo gestada em 1997 e que culminaria com a publicação da Lei das Eleições (n.º 9.504/97), o autor afirmou que ela estava sendo instaurada pela coerção de leis não referendadas e por uma subversão institucional jamais conhecida no mundo democrático. Apontando que os

embates políticos ocorridos em vários outros países tinham se operado durante vários séculos, tempo fundamental à decantação e sedimentação das instituições, no Brasil estava sendo imposto por “um punhado de parlamentares levianos”

Conforme pesquisas desenvolvidas por Rennó (2007), entre 1995 e 2005 estava em tramitação no Congresso Nacional mais de 50 projetos de lei e mais de 10 propostas de emendas à constituição que versavam sobre reforma política, propondo vários temas, destacando-se as alterações nas regras eleitorais, partidárias e de tipo de governo. Mas, conforme afirmado pelo autor, “em se tratando de Legislativo, devemos esperar apenas reformas pontuais e superficiais.”

2.2. A crise no sistema representativo brasileiro

A democracia se consolidou como a expressão de sistema político que mais amplificou a representatividade e a participação política, cabendo aos partidos políticos o monopólio da representação na maioria dos países. Desse modo, o papel dos partidos políticos e o grau de institucionalização do sistema partidário no qual estão inseridos apresentam-se como indicativos importantes da vitalidade de uma democracia.

Por isso, em julho de 2023, o resultado de uma pesquisa pareceu animar os estudiosos dos partidos políticos. O IPEC divulgou os dados de mensuração do *Índice de Confiança Social* daquele período, pelos quais a confiança dos brasileiros nos *partidos políticos* e no *Congresso Nacional* havia atingido o maior patamar desde o ano de 2009, que marca o início da série histórica.¹

Contudo, a leitura mais atenta e uma incursão nos dados da pesquisa denunciam a triste realidade: desde o início da série histórica, os *partidos políticos* e o *Congresso Nacional* sempre estiveram nas últimas colocações, reiteradamente atrás, por exemplo, das *igrejas*, dos *bancos* e dos *meios de comunicação* quando o assunto é a confiança da população, num universo de 20 instituições² avaliadas.

Enquanto cientistas e pesquisadores ainda calibram suas análises sobre os novos números, alguns analistas políticos brasileiros comentam que a tímida alta nos índices de

¹ https://www.ipec-inteligencia.com.br/Repository/Files/2223/230196_ICS_INDICE_CONFIANCA_SOCIAL_2023.pdf

² Na pesquisa IPEC, a expressão *instituições* é empregada no seu sentido genérico, abarcando diversos personagens já categorizados pelas teorias institucionais como, por exemplo, *agências* e *organizações*.

confiança espelhados pela pesquisa pode ter sido fruto do “efeito Lula”, ou seja, que a eleição do atual presidente trouxe consigo uma melhora no sentimento da população quanto à confiança nas instituições democráticas.³ Uma das hipóteses para isso seria uma provável correlação inversa: em comparação ao ano de 2022, as únicas duas instituições que não experimentaram melhora no índice de confiança neste ano de 2023 foram as *Forças Armadas* (67% em 2022, contra 66% em 2023) e *Eleições/Sistema Eleitoral* (59% em 2002, contra 51% em 2023). Nesse sentido, seria razoável admitir que a variação negativa na avaliação das *Forças Armadas* teria acompanhado a rejeição ao próprio governo Bolsonaro, cuja reeleição foi negada pelos eleitores. Já quanto às *Eleições/Sistema Eleitoral*, a possível explicação poderia estar no desgaste promovido pelos sistemáticos ataques promovidos às urnas eletrônicas, ao Tribunal Superior Eleitoral e aos seus ministros, alvos constantes de desinformação e notícias falsas.

A realidade é que se percebe, na maioria das democracias, inclusive nas mais consolidadas, um significativo número de estudos que sinalizam o afastamento dos cidadãos da participação política (MAIR, 2003), bem como que retratam a desconfiança dos indivíduos em relação às instituições e organizações democráticas e a insatisfação quanto às políticas públicas adotadas por seus governantes. (HUNTINGTON, 1994)

Como afirma Costa (2016), muitos autores diagnosticaram que já a partir dos processos de reabertura democrática, em vários países há uma crise da democracia representativa que tem como forma de expressão, entre outros aspectos, uma crise dos partidos políticos enquanto canais de interlocução entre a sociedade civil e as instâncias governamentais. Seriam perceptíveis, portanto, o declínio dos partidos políticos como articuladores e canalizadores das demandas sociais, bem como o declínio da participação eleitoral.

Santos (2017) apresenta os argumentos pelos quais defende que a democracia representativa vem sendo impedida no Brasil. Para tanto, aponta ser um equívoco acreditar que interferências golpistas aconteçam fora do ambiente democrático. Na verdade, o autor demonstra que golpes parlamentares acontecem em democracias representativas e culminam, em verdade, com a expropriação constitucional do voto, ou

³ A exemplo de Lucas Iory e Flávio Tabak, em matéria publicada no Jornal O Globo de 18/07/2023, disponível em <https://oglobo.globo.com/blogs/pulso/post/2023/07/pesquisa-ipecc-confianca-em-partidos-politicos-e-no-congresso-atinge-maior-patamar-desde-2009.ghtml>

seja, o próprio aparato institucional das democracias representativas serve de alicerce à deposição do poder de quem foi escolhido, legitimamente, pelo eleitor. Para esse autor, um dos elementos distintivos que diferenciam os golpes parlamentares dos golpes militares clássicos é a ausência de unidade quanto ao porvir, pois a coalização golpista raramente é homogênea, sendo naturais os interesses conflitantes. Assim, é inerente a instabilidade que se sucede após a deposição de quem havia sido escolhido pelo voto. Desse modo, aponta para um efeito reverso da prática democrática, qual seja, a geração de descontentes mesmo quando em períodos de produção cumulativa de riquezas em uma nação, não se consegue atender a todas as demandas da sociedade.

Manin (1995) indica que, mesmo sendo os protagonistas no cenário político, os partidos políticos já não possuem a mesma força de décadas atrás e não conseguem arrefecer a crescente insatisfação popular em nível mundial. Esta seria a materialização de uma crise de legitimidade no sistema representativo, que colocaria em xeque a própria democracia como regime.

A ruptura do vínculo subjetivo entre governantes e governados é apontada como a mais grave crise no sistema democrático em nível mundial, tendo como uma das causas da deslegitimação da representação a desconfiança nas próprias instituições e organizações (CASTELLS, 2018). Nesse sentido, as teorias que se debruçam na análise das prováveis causas e consequências dessa crise de legitimidade no sistema representativo vêm sendo objeto de debate e revisão.

Santos (2017) afirma que a democracia assegura a continuada inovação institucional e produtiva das sociedades capitalistas complexas. Foi assim, pois, que vários países experimentaram a transição de regimes autoritários para regimes democráticos implementando para isso novas instituições. Outros promoveram mudanças institucionais visando ao aperfeiçoamento dos seus regimes já democráticos, em especial a partir da terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994).

No Brasil, a cada eleição o sistema eleitoral experimenta algum incremento normativo que tem, como intenção anunciada, o aperfeiçoamento do sistema. Várias soluções foram e são apresentadas e testadas ao longo dos processos eleitorais, no curso da história democrática brasileira, mas sem efeito prático que consiga arrefecer a insatisfação com os partidos políticos e com o sistema representativo.

Como indica a pesquisa de opinião mencionada neste tópico realizada pelo instituto IPEC, o sentimento do eleitor brasileiro ainda está contaminado pela falta de identidade entre ele e a classe política, o que poderia indicar que as alterações promovidas nas regras do jogo não produziram os efeitos esperados ou, na melhor das hipóteses, efeitos indesejados inesperados surgiram ao lado dos efeitos virtuosos que teriam sido previstos inicialmente.

2.3. O Brasil em busca de um rumo: a aposta nas reformas

Souza e Lamounier (2006) e Rennó (2007) relembram que a reforma política tem sido discutida no Brasil há bastante tempo. Pelo menos desde a Assembleia Constituinte (1987-1988) vem sendo tratada de forma ininterrupta, contando com numerosas sugestões e propostas, notadamente no que se refere aos sistemas eleitoral, de partidos e de governo.

Os mesmos autores registram que a velocidade das discussões em torno da reforma política está nas mãos das elites partidárias e parlamentares. Afirmam que a entrada em discussão na agenda das elites brasileiras foi impulsionada pela percepção de que as regras eleitorais não funcionavam adequadamente e que as práticas políticas ameaçavam o governo democrático. Contudo, relembram que nos anos 1990 houve uma tendência contrária, que fez a questão parecer menos urgente. A elite política continuou a reiterar apoio retórico à reforma política, mas também passou a resistir a alterar o *status quo* das votações personalistas e dos fluidos laços partidários, já enraizados no sistema. (SOUZA e LAMOUNIER, 2006)

O percurso histórico do sistema partidário brasileiro em busca de sua institucionalização pós-golpe militar experimentou eventos importantes como o *impeachment* do ex-Presidente Collor em 1992, a derrota da via parlamentarista proposta em 1993 e o arrefecimento do tema durante os governos Fernando Henrique e Lula, marcados por ajustes incrementais nas regras eleitorais que passaram longe de resolver os problemas estruturais do nosso sistema. Em virtude disso, o presente estudo centra sua análise no recorte temporal que abarca o momento em que a mudança institucional nos sistemas político, eleitoral e partidário foi mais significativa, revelando a dinâmica entre estrutura e agentes de mudança, bem como alguns efeitos observáveis, na linha do que foi prenunciado por Mainwaring:

A ênfase do papel do Estado e das elites na formação do sistema de partidos dirige o foco para o papel da escolha e da liderança na configuração da política partidária. As elites políticas destacam determinados *issues* e deixam de enfatizar outros. Suas escolhas, principalmente antes de o sistema estar institucionalizado, influem sobre essas questões que se tornarão proeminentes em diferentes sistemas políticos e afetam as clivagens que virão a ser politicamente relevantes. (MAINWARING, 2001, p. 95)

Os eventos e o contexto político institucional do período anterior à construção das propostas que levaram à minirreforma eleitoral de 2015/2017 são abordados em tópicos posteriores, em virtude de sua inclusão como variável no modelo teórico proposto e discutido no desenvolvimento metodológico.

3. A MUDANÇA INSTITUCIONAL E O PROCESSO DE OLIGARQUIZAÇÃO

3.1. O modelo teórico de Mahoney e Thelen

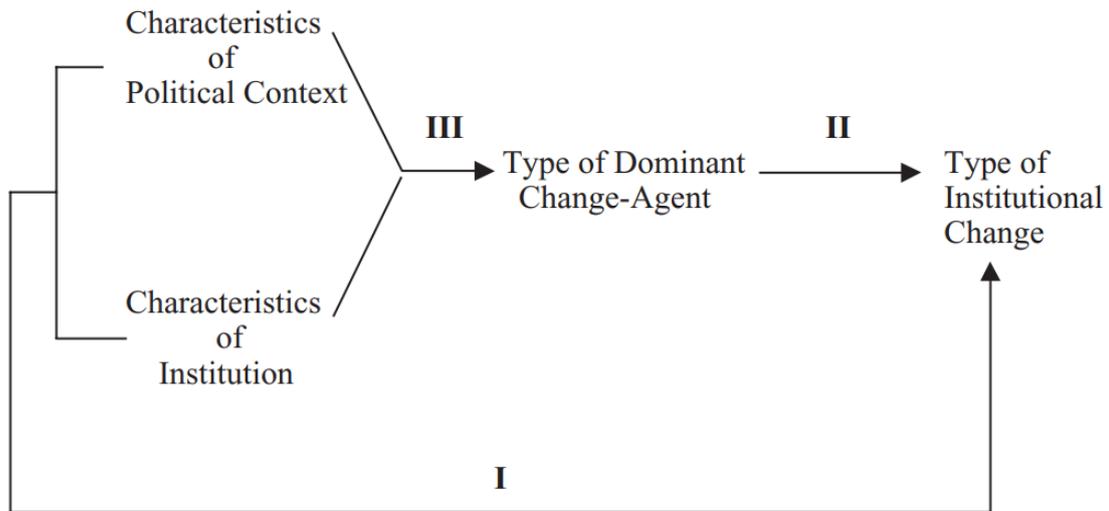
Todas as principais abordagens da análise institucional – institucionalismo sociológico, institucionalismo de escolha racional e institucionalismo histórico (HALL e TAYLOR, 1996) – enfrentam problemas para explicar a mudança institucional. Sintetizando muito bem o argumento, Rezende (2015) afirma que o desafio para o estudo da mudança institucional ocorre, em grande parte por sua elevada complexidade causal e, mais ainda, por sua intensa variabilidade em função do contexto institucional, das interações estratégicas entre agentes racionais, e de sua grande sensibilidade aos fatores ligados à história, cultura e elementos informais presentes nos processos decisórios. Afirma ainda que, frequentemente, os processos de mudança são carregados de efeitos não intencionais, de múltiplas causas, diversos mecanismos causais e quase sempre produzidos por causalção conjunta. Essas variedades de institucionalismo, em suma, fornecem respostas para o que sustenta as instituições ao longo do tempo, bem como relatos convincentes de casos em que choques ou mudanças exógenas provocam mudanças institucionais. O que elas não fornecem é um modelo geral de mudança, particularmente um que possa compreender fontes de mudança exógenas e endógenas

Até 2010, ano da publicação do livro *Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power*, editado por James Mahoney e Kathleen Thelen, a literatura sobre mudança institucional era marcada pelos estudos que privilegiavam a explicação sobre mudanças institucionais a partir de choques exógenos que provocavam radicais reconfigurações institucionais, normalmente associados ao contexto de conjunturas críticas. (MAHONEY, THELEN, 2010; REZENDE, 2012; REZENDE, 2015). Desse modo, guerras, golpe de estado e crises econômicas, por exemplo, tediavam a “explicar” melhor eventuais mudanças institucionais.

Contudo, uma corrente no novo institucionalismo (REZENDE, 2012) passou a sinalizar que após a criação, algumas instituições mudam ao longo do tempo, frequentemente de forma sutil e gradual e, mesmo sendo menos abruptas que aquelas alterações decorrentes de uma conjuntura crítica (*critical juncture*), estas mudanças lentas e fragmentadas podem ter consequências importantes na modelagem de sistemas e potencial significativo para influenciar resultados políticos substantivos. Além disso, passou-se a apontar que a mudanças poderia ser observada por fatores endógenos às próprias instituições, não apenas exógenos.

A nota distintiva proposta Mahoney e Thelhen, 2010, é a inclusão do componente dinâmico. A tensão inerente ao ambiente em que se encontram as instituições, a relação de força entre os agentes de mudanças e as alterações da balança de poder (sejam exógenas ou geradas endogenamente por meio de efeitos de *feedback*) merecem especial atenção. No modelo básico inicialmente esboçado pelos autores, as características do contexto político e da instituição em análise dão, juntas, os contornos e o caminho que propicia a mudança institucional. O contexto político e a forma institucional têm esses efeitos porque moldam o tipo de agente de mudança dominante que deverá surgir no contexto institucional específico, e os tipos de estratégias que esse ator poderá lançar mão para promover a mudança.

Gráfico 1



Elaboração original Mahoney e Thelhen, 2010

Desse modo, uma questão fundamental é caracterizar as dimensões das instituições e do contexto político que mais importam para explicar o tipo de mudança institucional. Para tanto, os autores propõem duas perguntas que servem como ponto de partida para a categorização: a) o contexto político permite aos defensores do *status quo* possibilidade forte ou fraca de veto? b) qual grau de discricionariiedade será oferecida aos atores a partir das novas instituições? A partir do modelo proposto, quatro modelos de mudança institucional são previstos: por deslocamento (*displacement*), no qual há a remoção das regras existentes e a substituição por novas; por camadas (*layering*), onde ocorre a introdução de novas regras sobre ou ao lado das existentes; por derivação (*drift*), pelo qual as mudanças no ambiente alteram o impacto de regras existentes; e por conversão (*conversion*), onde há a aplicação alterada de umas regras pela redistribuição estratégica.

Explicando melhor as conceituações propostas por Mahoney e Thelen (2010), tem-se que a mudança por *deslocamento* é mais observada em contextos de conjuntura crítica, no qual as instituições antigas são substituídas por novas, causando um choque no sistema. Porém, apesar de menos frequente, também pode ocorrer uma substituição gradual das instituições anteriores, quando novas instituições surgem e competem com aquelas existentes. O exemplo trazido pelos autores trata da mudança gradual do paradigma comercial internacional com a entrada de novas normas mercantis envolvendo

China e Cuba. Quando novos atores começam a incorporar a nova ordem institucional, paulatinamente vão abandonando os acordos firmados sob as regras mercantis anteriores.

A mudança por *camadas* ocorre quando novas regras são incorporadas às existentes, alterando a configuração e, com isso, passando a mudar o comportamento. Nesse tipo de mudança institucional não há introdução de regras totalmente novas, mas revisão, alteração, supressão ou adição parcial. Porém, ainda assim, esse tipo de mudança institucional tem potencial de alterar substancialmente a lógica da instituição anterior ou comprometer o padrão anteriormente estabelecido. Esse tipo de mudança pode ser observado quando os agentes de mudança não podem alterar totalmente as regras originais (implementando explicitamente um novo sistema) mas, ao invés disso, trabalham dentro do sistema existente adicionando camadas de novas regras, podendo dar a elas o contorno que lhes convier.

Na mudança por *derivação* não ocorre o incremento de novas instituições, mas o impacto delas é alterado por fatores externos. Mahoney e Thelen (2010) trazem um exemplo bastante ilustrativo, lembrando que as mudanças na população nos distritos eleitorais estabelecidos em muitas democracias podem levar a problemas de desproporcionalidade na representação dos estados, distorcendo os resultados eleitorais ao ampliar a representação de alguns círculos eleitorais em detrimento de outros. No Japão, o Partido Liberal Democrata consolidou e manteve o seu domínio na política eleitoral, em parte ao negligenciar ativamente a redistribuição das vagas pelas cidades em resposta à urbanização. Os políticos que resistem aos esforços para rever as fronteiras distritais face aos movimentos populacionais estão a promover a mudança através da *derivação*, uma vez que a sua inação tem o efeito de alterar resultados substancialmente.

Por fim, o último tipo proposto pelos autores no seu modelo teórico é o da *conversão*. Nesse, não há a substituição das instituições, pois permanecem formalmente as mesmas. Mas, a forma de interpretá-las muda, de acordo com o interesse daqueles que estão no poder (seja pela chegada de novos apoiadores ao grupo que já detém o poder, ou pela chegada de um novo grupo em si). Os agentes de mudança exploram lacunas nas instituições e convertem-nas para outros objetivos, funções e propósitos.

Avançando em sua teorização, Mahoney e Thelen (2010) defendem que as diferenças na natureza das regras institucionais existentes, bem como no contexto político predominante, afetam a probabilidade de tipos específicos de mudança. Sob esse prisma,

a questão chave é como caracterizar as dimensões das instituições e do contexto político que mais importam para explicar as variações nos modelos de mudança institucional. Para isso, propõem que se façam duas perguntas: 1. O contexto político permite o poder de veto de forma forte ou fraca por parte dos defensores do *status quo*?; 2. A nova instituição permitirá que os atores exerçam discricionariedade na sua interpretação ou aplicação? A tabela abaixo sugere as associações possíveis entre a as diferenças nas possibilidade de veto e no grau de discricionariedade na aplicação e interpretação e os modelos de mudança institucional previstos pela teoria:

Tabela 1

		Characteristics of the Targeted Institution	
		Low Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement	High Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement
Characteristics of the Political Context	Strong Veto Possibilities	Layering	Drift
	Weak Veto Possibilities	Displacement	Conversion

Elaboração original Mahoney e Thelhen, 2010

A partir das associações acima propostas, podem ser observadas algumas hipóteses. Quando os agentes de mudança enfrentam contextos políticos nos quais há muitas possibilidades de veto, será difícil a mobilização de recursos ou a reunião de outros agentes de mudanças (coalizões) para que possam mudar as regras existentes, tornando difícil que a mudança institucional ocorra por deslocamento ou por conversão. Em ambientes políticos com fortes *veto players*, a mudança institucional por derivação ou camadas se mostrará mais frequente (MAHONEY, THELEN, 2010), pois não haverá a mudança completa das instituições antigas. Por exemplo, uma coalização forte de agentes de mudança pode vetar a implementação total de novas regras (conversão), mas poderia ser mais permissiva para que mudanças mais sutis ocorressem, implementando-se novas regras ao lado daquelas já existentes (camadas). Um caso prático trazido pelos autores retrata bem essa assertiva: os sociais-democratas europeus conseguiram impedir com

sucesso que os conservadores desmantelassem as instituições que regulavam o sistema público de aposentadoria, mas não conseguiram impedir que esses conservadores implementassem aposentadorias especiais complementares para estratos específicos da sociedade, na esperança de que aumentem sua base de apoio político a longo prazo.

Quanto ao tipo de agente de mudança, é fundamental lembrar que o componente dinâmico é inerente ao modelo teórico proposto, ou seja, é natural a tensão entre grupos de poder e influência, bem como a relativização entre perdas e ganhos com a manutenção ou implementação de novas regras.

“The ambiguities inherent in institutions and the uncertainties concerning institutional enactment complicate assessments about which actors are advantaged and disadvantaged. And the fact that actors are simultaneously embedded in multiple institutions often leaves them winners in some arenas but losers in others. We need a framework for thinking about change agents that goes beyond the crude dichotomy between winners and losers.”, (MAHONEY, THELEN, 2010).

Por essa perspectiva, a noção entre quem seriam os vencedores ou quem seriam os perdedores com o advento de uma nova instituição pode se mostrar bastante simplista, especialmente porque a ambiguidade é inerente ao ambiente institucional, tal como a incerteza quanto a dimensão de sua aplicação após entrada em vigor das novas regras, o que pode fazer um *vencedor* numa arena, mas *perdedor* em outra, a partir das mesmas instituições. Além disso, agentes de mudança podem mirar o retorno a longo prazo, ou seja, atuariam de uma forma no curto prazo, porém, almejando interesses e ganhos a longo prazo.

Uma vez descritos os tipos de mudanças institucionais, o modelo proposto pelos autores também descreve os tipos de agentes de mudança envolvidos nos processos de mudança institucional. Mahoney e Thelen (2010) estabelecem a seguinte tipologia: *insurgentes* (rejeitam o *status quo*, tentam alterar a instituição e nem sempre obedecem às regras); *simbióticos* (se dividem em dois subtipos: os parasitas, que exploram a instituição para ganhos próprios, minando-a no longo prazo; e os *mutualísticos* que agem da mesma forma, porém sem comprometer a sobrevivência da instituição); *subversivos* (não agem diretamente para provocar a mudança e parecem dar suporte à instituição, mas

agem esperando o momento certo para assumir a condição de opositores e propõem novas regras sem extinguir as antigas); e *oportunistas* (que possuem preferências ambíguas a respeito da continuidade da instituição e não procuram ativamente preservá-la, mas, dados os custos, também não se engajam em alterá-la).

Feito isso, os autores propõem relacionar os tipos de mudanças com os tipos de agentes de transformação da estrutura. A relação entre os tipos de agentes de acordo com seus respectivos comportamentos é retratada pelos autores segundo a tabela abaixo:

Tabela 2

	Seeks to Preserve Institution	Follows Rules of Institution
Insurrectionaries	No	No
Symbionts	Yes	No
Subversives	No	Yes
Opportunists	Yes/No	Yes/No

Elaboração original Mahoney e Thelhen, 2010

A categorização dos agentes de mudança mostra-se importante para fins explicativos, pois cada tipo de agente está correlacionado a um tipo específico de mudança institucional, bem como a uma estratégia específica preferencialmente utilizada pelo agente para efetuar a mudança. Como afirmado por Mahoney e Thelen (2010), essas correlações existem porque os comportamentos dos agentes de mudança em face da possibilidade de mudança provocam diferentes padrões de mudança. Assim, diferentes tipos de agentes de mudança tenderão a surgir em diferentes contextos institucionais e naqueles em que tenham suas estratégias bem aplicadas é provável que se observem modos específicos de mudança institucional.

Os *insurgentes* tenderão a surgir e capitanear momentos de conjunturas críticas, tentando implementar uma mudança abrupta no padrão institucional existente, alterando o *status quo* em favor de novas instituições, promovendo um deslocamento total. Os *symbiontes parasitários* tendem a explorar as instituições para ganhos próprios, muitas vezes defendendo a sua manutenção, mas agindo a longo prazo para minar o núcleo das novas instituições, estando habitualmente associados à mudança por derivação. Ao contrário da tipologia anterior, os *symbiontes mutualistas* não agem para minar a eficiência das regras ou a sobrevivência das instituições, apesar de também tentar auferir

ganhos a partir delas. Os *subversivos* são os agentes de mudança que podem agir para substituir as instituições, mas ao perseguir esse objetivo eles próprios agem contrariando o propósito das instituições. Esses atores disfarçam suas preferências, seguindo as expectativas institucionais e trabalhando dentro do sistema, transparecendo que defendem as instituições, mas aguardando o momento propício para agir em defesa de seus próprios interesses. Nesse aspecto, os subversivos podem encorajar que mudanças institucionais ocorram sem necessariamente alterar todo o panorama, ou seja, por *camadas* e de forma gradual. Por fim, os *oportunistas* tendem a explorar todas as possibilidades que existem dentro do sistema para alcançar os fins que objetivam, sem que desenvolvam estratégias específicas para tanto. Marcados pela inação, os oportunistas são apoiadores naturais do *status quo*.

Tabela 3

		Characteristics of the Targeted Institution	
		Low Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement	High Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement
Characteristics of the Political Context	Strong Veto Possibilities	Subversives (layering)	Parasitic Symbionts (drift)
	Weak Veto Possibilities	Insurrectionaries (Displacement)	Opportunists (Conversion)

Elaboração original Mahoney e Thelhen, 2010

Como anunciado por Rezende (2013), fica evidente a diferença entre a perspectiva tradicional do conflito entre estrutura e agência e a abordagem de Mahoney e Thelen (2010) no âmbito dos estudos institucionais. A abordagem desses autores atribui maior valor a agência ao adotar um enfoque dinâmico em termos de mudança lenta, incremental e transformadora.

3.2. Sistematização do conceito de oligarquia e apresentação das variáveis

Couto (2010) afirma que o conceito de *oligarquia* tem recebido tratamento pouco rigoroso por parte da ciência política, pois o termo é habitualmente admitido como tendo sentido óbvio, como que autoexplicável. Além disso, o debate teórico centralizou-se nas explicações de outras formas diretamente antagônicas à *democracia*, como *ditadura* e *autocracia*, por exemplo. O autor aponta que uma das consequências disso é a utilização da expressão para caracterizar fenômenos políticos por vezes distintas entre si, pelo que defende um tratamento teórico mais rigoroso a fim de contribuir para a melhor compreensão do funcionamento efetivo dos regimes democráticos; das questões atinentes à democracia; e das limitações concretas de operação nesse tipo de regime e de outras formas de organização em outros cenários.

Registre-se que essa preocupação com a sistematização de um conceito operacionalizável não é nova e, antes mesmo de Couto (2010), desde 1989 o Professor José Antonio Spinelli Lindoso já demonstrava preocupação com a diversidade de uso do termo *oligarquia* para designar grupos com características distintas entre si (LINDOSO, 1989). Em sua pesquisa, intitulada *A reação da oligarquia potiguar ao modelo centralizador de Vargas: 1930-1935*, e ancorado teoricamente em outros autores, Lindoso (1989) retrata:

O termo “oligarquia” tem habitualmente, nas disputas políticas da velha república o significado de grupos de poder, conforme salienta Vera Hercília Pacheco Borges, em sua tese de doutorado já citada. Polemizando contra os “políticos em geral”, os revolucionários militares e civis identificados como o “outubrismo” ... qualificavam-nos pejorativamente como “políticos profissionais”, o que, segundo a autora supracitada, teria o mesmo sentido de “oligarquia” numa acepção ampla (p.123). Décio Saes, em *A Formação do Estado Burguês no Brasil*, refere-se à política do período da República velha como “oligárquica” ou “elitista”, relacionando o fenômeno ao “coronelismo”, que subordinava a massa dos trabalhadores rurais ... a uma estrutura política que reproduzia as oposições a dissidências no interior das classes dominantes (p.353). Francisco de Oliveira, *Elegia para uma Religião*, refere-se à “oligarquia açucareiro-têxtil” e “oligarquia algodoeiro-pecuária” como frações distintas de uma classe de grandes proprietários de terras (latifundiários), pré-burgueses ou semiaburguesados que se caracterizam pela utilização de mecanismos específicos de acumulação de capital e de reprodução das estruturas de poder.

Como visto, quando o conceito de oligarquia não é desprezado pela literatura recente, é usualmente emprego para designar *grupos políticos tradicionais* de determinada região; ou *grupo de ricos* aproximando à visão clássica da filosofia grega; ou *grupo minoritário à frente das organizações*. Esse último tipo de emprego é aquele que mais se aproxima na noção empregada por Robert Michels na sua teoria. Todavia, trabalhos como o de Lindoso (1989) constituem uma exceção. Normalmente, quando a literatura mobiliza a expressão para caracterizar os dois primeiros fenômenos (*grupos políticos tradicionais* ou *grupo de ricos*), o faz, por vezes, sem explicar o seu real significado ou qual a âncora teórica que o amarra. (COUTO, 2010)

Ao discorrer sobre a construção da teoria michelsiana, Couto (2010) aponta que os elitistas clássicos, Mosca e Pareto, não trabalharam com o termo *oligarquia*. Mas, ao tratarem de “classe política/dirigente” e “elite governante”, associaram essas expressões às minorias que detinha o controle das “forças políticas” ou dos “recursos”, ou da “riqueza” ou dos “contatos sociais” à frente das organizações. Portanto, foi a partir dessa ideia seminal que Michels estabeleceu o núcleo de sua proposta, ou seja, que nem toda elite seria uma oligarquia, mas que toda oligarquia seria uma elite, esta entendida como a minoria que dirige uma organização e detém consigo uma posição distinta e politicamente vantajosa sobre a maioria da organização, notadamente o controle sobre o aparato burocrático.

O que a lei férrea da oligarquia acrescenta ainda é que, de posse do controle da organização e da burocracia, a elite invariavelmente buscará, por todos os meios, se perpetuar no poder, colocando seus interesses à frete dos interesses da massa que lhe conferiu poderes de representação. Isso caracterizara um *exercício ilegítimo* do poder originalmente delegado, contribuindo para o afastamento das massas da própria organização. Tal constatação é assimilada por Leach (2005) *apud* Couto (2010):

“Oligarchy, then, is a concentration of entrenched illegitimate authority and/or influence in the hands of a minority, such that de facto what that minority wants is generally what comes to pass, even when it goes against the wishes (whether actively or passively expressed) of the majority.” (Leach, 2005, *apud* Couto, 2010)

O que Couto (2010) defende após trabalhar a noção lançada por Leach (2005) é que, por exemplo, quando a elite trabalha para a criação de regras que favorecem sua própria perpetuação no poder, há um exercício ilegítimo do poder, ou seja, aquilo de Leach (2005) denomina de *ilegitimidade da jurisdição*. A conclusão decorre do fato que não é legal numa democracia a mudança de regras de modo a anular a competição política impedindo que novas preferências possam ser exercidas pela maioria. Tal constatação, como visto na transcrição literal acima reproduzida, também não havia passado despercebida por Lindoso (1989), quando se reportava à “oligarquia açucareiro-têxtil” e à “oligarquia algodoeiro-pecuária” como frações distintas de uma classe de grandes proprietários de terras que se caracterizam pela *utilização de mecanismos específicos de acumulação de capital e de reprodução das estruturas de poder*.

Nesse sentido, reitera-se que há sistemas cujas regras do jogo são criadas pelos próprios líderes das organizações com o deliberado intuito de manter o domínio de poder, mas esses líderes procuram se revestir de uma aparente legitimidade cujo *modus operandi* é aceito de forma natural. “O que esses líderes fazem é imprimir à organização um funcionamento esquizofrênico” (COUTO, 2010), pelo qual a prática é diferente do discurso adotado pelos líderes, pois, por um lado exige-se o cumprimento das regras formais que viabilizam a manutenção do poder, mas, por outro lado, retoricamente defende-se que a dinâmica é plenamente democrática, participativa e responsiva.

A partir do cotejo analítico entre as propostas teóricas elaboradas por Leach (2005) e Cassinelli (1953), Couto (2010) dá importante contribuição ao apontar que a oligarquia pode não surgir do resultado direto da ação de determinados líderes, mas sim ter sido herdada. Mas, caso esses novos líderes ajam para a manutenção da situação, não só se converteriam em oligarcas, como também estariam trabalhando para manutenção situação. Ou seja, o componente dinâmico salta à vista; tem-se a ideia de processo de oligarquização. Assim, lança mão do conceito de oligarquia:

Oligarquia é um regime organizacional no qual os indivíduos que detêm postos de comando conseguem agir continuamente de forma não subordinada aos princípios de legitimidade vigentes, pois não são controláveis pelos demais membros da coletividade organizada, podendo assim dirigi-la de modo a favorecer seus próprios objetivos em detrimento do que desejam os demais

e/ou do que são os princípios legítimos de funcionamento da organização.
(COUTO, 2010)

Assim, esta pesquisa parte da definição de oligarquia sistematizada por Couto (2010), aplicando-a à análise dos partidos políticos brasileiros e a forma como eles estabeleceram suas orientações partidárias (preferências) durante a tramitação dos PL's que instituíram novas regras no sistema eleitoral, naquilo de foi denominado de minirreforma eleitoral.

Couto (2012) já chamava atenção para a importância de estudos que contribuíssem para a elaboração de um modelo de análise que permitisse identificar e explicar como o processo de oligarquização se constrói em organizações específicas e que compreendesse sua operação efetiva. Mas, de fato, não há uma fórmula aritmética ou um modelo teórico construído exclusivamente para testar a existência ou não de processo de oligarquização em uma organização, muito menos numa Casa Legislativa. (COUTO, 2012; RIBEIRO, 2014; LINDOSO 1989)

O que esta pesquisa se propôs a fazer foi, com sustento no referencial teórico e em dados empíricos, tentar explicar como ocorreu o processo de construção da minirreforma eleitoral de 2015/2017 e descrever alguns de seus efeitos observados na eleição de 2022.

A hipótese apresentada é que as alterações na legislação eleitoral brasileira promovidas pela minirreforma eleitoral de 2015/2017 (instituições formais, na acepção mais nuclear da expressão) promoveram um processo de oligarquização do sistema partidário brasileiro. Ou seja, que as regras eleitorais que entraram em vigor para aprimorar o sistema acabaram favorecendo elites partidárias, considerando o resultado da eleição de 2022 em face do cenário observado em 2018. Registre-se: a pesquisa não pretende discutir processo de oligarquização em série histórica, notadamente porque parte-se do marco temporal da minirreforma eleitoral de 2015/2017 e cujas mudanças institucionais abordadas nesta pesquisa produziram efeitos legais na campanha de 2022. Portanto, a hipótese de processo de oligarquização deveria operar sobre a eleição de 2022, considerando referencial o cenário de 2018, tão somente. Mais claramente: os agentes de mudança operaram nesse interstício, visando obter resultados nas eleições de 2022, essa é a hipótese.

Para a massa de eleitores e para os demais cidadãos que esperavam efetivas “melhorias na democracia brasileira”, a oligarquização do sistema partidário seria um efeito não esperado inicialmente, considerando que as respectivas proposições iniciais das novas regras eleitorais continham nas suas *justificações* originais premissas de fomento da participação popular no processo eleitoral, aprimoramento do sistema representativo e fortalecimento da democracia. Contudo, à luz do marco teórico da pesquisa, notadamente sob o Norte apontado pela *lei de ferro da oligarquia*, a hipótese também admite que, apesar do efeito não esperado por parte dos cidadãos, a intenção clara dos agentes de mudança (no caso, os parlamentares) era justamente o fortalecimento pessoal e dos seus partidos, mirando a reeleição e o acesso aos recursos públicos à disposição dos partidos e das campanhas eleitorais.

Para tanto, num primeiro momento e a partir do modelo teórico proposto por Mahoney e Thelen (2010) para explicação da mudança institucional (variável dependente), os próximos parágrafos descreverão o contexto político do momento da tramitação das propostas legislativas (variável independente) que culminaram com a entrada em vigor da minirreforma; a característica institucional e a tramitação individualizada de cada uma das propostas legislativas (variável independente); a atuação dos principais agentes de mudança e as estratégias utilizadas (variável independente). Desse modo, a análise das variáveis descreverá as ferramentas institucionais empregadas pelos deputados visando alterar as propostas originais (emendas, requerimentos), as tensões entre os Poderes e atores políticos, e o contexto ao redor do qual toda a dinâmica orbitou. Ao final desse primeiro momento, houve o enquadramento das variáveis independentes ao modelo teórico proposto por Mahoney e Thelen (2010) para explicação da mudança institucional operada pela minirreforma.

Num segundo momento, considerando o conceito de oligarquização sistematizado por Couto (2012) e a explicação da mudança institucional a partir do modelo teórico proposto por Mahoney e Thelen (2010), foram testados os efeitos da mudança institucional engendrada pelos agentes de mudança. Foram analisados os candidatos ao cargos de Deputado Federal que haviam sido eleitos em 2018 e concorreram à reeleição em 2022, tendo sido descritos os ganhos obtidos no que tange à reeleição (sucesso eleitoral) e ao aumento de suas bases eleitorais, bem como ao aumento dos recursos públicos à disposição dos partidos e candidatos, pelo que se concluiu ter havido um processo de oligarquização do sistema partidário brasileiro, ao menos no que

tange à Câmara dos Deputados após o resultado da eleição de 2022, em contraste com o resultado de 2018.

4. OLIGARQUIZAÇÃO “À BRASILEIRA”

4.1. Descrevendo a mudança institucional: passo a passo da minirreforma

4.1.1. O início da mudança: a Lei 13.165/15

Conforme dados obtidos a partir do portal oficial da Câmara dos Deputados, a Lei 13.165/15 teve seu início a partir da apresentação do Projeto de Lei n.º 5735/13, subscrito originalmente pelo Deputado Federal Ilário Marques - PT/CE, tendo como coautores os Deputados Marcelo Castro - PMDB/PI, Anthony Garotinho - PR/RJ, além de outros parlamentares que compunha o Grupo de Trabalho (GT) designado pela Presidência da Câmara. A ementa original do PL previa alteração de dispositivos da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), da Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Os motivos oficiais pelos quais o PL foi apresentado constam da *justificação* e foram assim expressamente dispostos: “As premissas que orientaram o projeto foram: a) simplificar, desburocratizar e dar transparência ao processo eleitoral; b) evitar a judicialização excessiva do processo eleitoral; c) fortalecer a participação popular no processo eleitoral”.

Após ser apresentado à Câmara para a devida tramitação e deliberação em 06 de junho de 2013, foi logo aprovado regime de tramitação de urgência pelo qual são dispensadas algumas formalidades regimentais, sob o fundamento de que a proposição tratava de matéria que envolvia a defesa da sociedade democrática. Contudo, a verdade é que até o ano de 2015, a tramitação do PL não havia sido afetada por qualquer emenda à redação original. Tal inércia tinha uma razão: paralelamente à tramitação deste PL, também tramitavam outros projetos que tratavam de alguns temas correlatos, em maior ou menor grau. Isso se evidencia a partir da leitura do Relatório da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), ofertado em 25 de março de 2015, assim destacado:

[...]Antes do exame de mérito da proposição, convém ressaltar que seus objetivos se restringem ao aperfeiçoamento de regras procedimentais da legislação eleitoral, não interferindo na correlação de forças políticas, tema este que deve ser tratado no âmbito de uma Reforma Política.

Embora seja cada vez mais necessária uma Reforma Política, entendemos haver espaço para aperfeiçoamentos de natureza procedimental da legislação eleitoral.

Quanto à situação atual da proposição, convém registrar que simultaneamente à tramitação do projeto nesta Casa, o Senado Federal, atuando como Casa iniciadora, aprovou outro projeto de lei sobre a matéria, incorporando diversos dispositivos do projeto em exame. [...]

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto de lei nº 5.735, de 2013, e no mérito, pela aprovação, nos termos do Substitutivo ora ofertado. (BRASIL, 2013)

Portanto, o que a CCJC fez foi expurgar da proposição inicial do PL todas as matérias que colidiam com aquilo que já havia sido construído a partir das discussões iniciadas no Senado Federal. Aquilo que sobrou, foi apresentado em forma de *PL substitutivo* e devolvido à tramitação, abarcando apenas a alteração em quatro dispositivos da legislação eleitoral, eminentemente de cunho procedimental.

Ocorre que, ao ser submetido à deliberação e votação pelo Plenário, o PL recebeu 135 emendas nas duas sessões de votação ocorridas respectivamente em 09 e 14 de julho de 2015. Nessa última votação, que conforme assentamentos durou todo o dia e avançou durante a noite, foi aprovada a redação final do PL, após a aglutinação de várias emendas. O texto final foi extremamente diferente da redação original, bem como daquele diminuto que resultou após a última passagem pela CCJC. Essa redação final contemplou vários aspectos do sistema político eleitoral, não apenas de cunho eminentemente procedimental. Na prática, alterava regras para financiamento de campanhas; permitia doações de empresas para as campanhas eleitorais, desde que não mantivessem contratos públicos na jurisdição onde ocorreriam as eleições; simplificação da prestação de contas de campanha; diminuição do tempo de propaganda eleitoral; e estabelecimento de cláusula de desempenho de 10% do cociente eleitoral para eleição proporcional, entre outras medidas. O relator foi o então Deputado Rodrigo Maia, que havia sido nomeado como Presidente da Comissão Especial sobre Reforma Política Infraconstitucional em 31 de março de 2015.

No dia seguinte o PL foi encaminhado ao Senado para a devida apreciação, tendo retornado à Câmara em 08 de setembro de 2015, com a mensagem de que havia sido aprovado, porém na forma de outro PL substitutivo. Dentre os pontos de destaque no substituto aprovado pelo Senado, estava a proibição das doações de empresas às campanhas e também a proibição de veículos de comunicação de contratar institutos de pesquisa que nos 12 meses antes da eleição tivessem prestado serviço a candidatos, partidos ou órgãos da administração pública.

No dia seguinte ao seu recebimento, o PL substituto do Senado foi colocado à apreciação do Plenário. Tal como ocorreu durante as votações ocorridas na Câmara nas datas de 09 e 14 de julho de 2015, o protagonismo da condução dos trabalhos coube ao Deputado Rodrigo Maia, que, além da relatoria da CCJC, foi designado relator da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e da Comissão de Finanças e Tributação. Após intensa discussão, o PL substituto apresentado pelo Senado foi aprovado apenas parcialmente, sendo expressamente mantidas aquelas disposições que caracterizavam maiores ganhos aos parlamentares. Notadamente, por 285 votos a favor e 180 contra, foi mantida a possibilidade das doações de empresas para as campanhas, conforme dispunha o texto aprovado pela Câmara. Do mesmo modo, foi mantida a redução da duração das campanhas eleitorais de 90 para 45 dias, e de 45 para 35 dias o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão. Outra mudança aprovada foi a facilitação para o candidato que troca de partido antes das eleições, pois o prazo era de um ano antes da eleição, e agora os deputados reduziram esse prazo para seis meses. No dia seguinte, o texto final foi encaminhado para sanção pela Presidência da República, pois havia pressa para a apreciação antes das eleições daquele ano.

Contudo, um aspecto relevante do contexto político foi determinante para o exame da matéria pela presidência da república. Em 17 de setembro de 2015 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650-DF, que tinha sido apresentada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), declarando ser inconstitucional a doação de empresas para as campanhas eleitorais. O argumento central reconhecido pelo STF foi que, “antes de refletir eventuais preferências políticas” esse tipo de doação “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.”

Após a decisão do STF, a Presidenta Dilma Roussef apreciou o PL 75/2025 (numeração recebida após a apresentação do Senado), vetando os dispositivos que tratavam da doação pelas empresas e sancionando-o parcialmente. Os vetos foram apreciados pelo Congresso Nacional e mantidos, dando origem à Lei n.º 13.165/15.

4.1.2. A Lei n.º 13.488/17: a câmara garantindo seu espaço

Conforme ficou anunciado durante a tramitação legislativa que culminou com a publicação da Lei n.º 13.165/15, ainda era necessária uma *reforma política* para que fossem atendidas as demandas da sociedade brasileira. Apesar dessa necessidade, ainda faltava um comando oficial que, de fato, marcasse a retomada da discussão pelos deputados. Foi então que assumiu a Presidência da Câmara o Deputado Rodrigo Maia, em 14 de julho de 2016. Já em 10 de outubro de 2016, por Ato da Presidência, ele cria a *Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política*, com 58 membros, entre titulares e suplentes de várias bancadas.

O que começa a se revelar já a partir da primeira reunião da Comissão é que aquele seria um movimento corporativista, uma espécie de garantia que a Câmara (ou parte dela, capitaneada pelo Presidente Rodrigo Maia) não deixaria que a reforma política fosse debatida ou “criada” unicamente pelo Senado. A esse respeito, veja-se o que traz a Ata da primeira reunião (Reunião n.º 1321/16), na qual aprovaram o roteiro dos trabalhos:

O SR. DEPUTADO VICENTE CANDIDO - Bom dia, Presidente, Sras. e Srs Deputados! Espero que todos já tenham cópia do roteiro nas mãos.[...] A reforma política vem sendo discutida há várias legislaturas, neste Parlamento brasileiro. Em que pese haver consenso quanto à necessidade de sua forma e aprovação, é essencial que não se ponha sobre nossos ombros a responsabilidade intangível de solucionar todas as mazelas pátrias[...]

O SR. DEPUTADO ORLANDO SILVA - Obrigado, Presidente. Eu quero cumprimentá-lo e também quero cumprimentar o Relator pela proposta que foi apresentada. Quero, Sr. Presidente,

resgatar uma reunião que aconteceu há cerca de 30 dias, da qual fizeram parte o Presidente do Partido Progressista, o Senador Ciro Nogueira, e o Líder do Partido Progressista, o Deputado Aguinaldo Ribeiro, juntamente com Líderes de praticamente todos os partidos da Câmara e do Senado — alguns Presidentes de partido que não são Parlamentares também estiveram naquela reunião. Naquele encontro, Deputado Esperidião Amin, ficou pactuado que o Senado apresentaria temas que devem ter um tratamento constitucional, e a Câmara dos Deputados trataria, em princípio, de temas que tenham sentido infraconstitucional. [...]

Evidenciou-se naquele momento que já havia sido acordado entre líderes de partidos na Câmara e no Senado, que cada Casa Legislativa trataria de aspectos distintos da reforma política. À Câmara, caberia elaborar as propostas que versassem sobre matérias infraconstitucionais.

Entre 08 de novembro de 2016 e 20 de junho de 2017, houve oito reuniões e audiências públicas nas quais foram ouvidas opiniões de integrantes da sociedade civil, organizações sociais, cientistas políticos, professores universitários, ministros do STF e do TSE, tudo no intuito de coletar e discutir os temas que efetivamente representassem os anseios da sociedade. Ao final, já entre 13 de julho e 13 de setembro de 2017, a Comissão debateu os termos do Relatório Final, que fora apresentado ao Plenário da Câmara em 19 de setembro daquele ano na forma do PL 8.612/17, frise-se, faltando apenas 20 dias para o fim do prazo limite para apresentação de normas que fossem valer para as eleições do ano seguinte.

Pelo exame do Relatório aprovado pela Comissão, percebe-se que várias proposições refletiam aquilo que era apresentado como os reais anseios da sociedade em termos de efetiva reforma política. Então, o projeto apresentado à Câmara previa: *a)* modificações na Lei dos Partidos Políticos (Lei n.º 9.096/95) para garantir a gestão democrática e participação dos filiados; renovação periódica nos cargos de direção e deliberação, mediante eleição em pelo menos 70% dos órgãos partidários; transparência no que diz respeito às regras de funcionamento e gestão dos recursos públicos e privados recebidos pelos partidos; *b)* equilibrar a desigualdade entre os gêneros, possibilitando

substancial participação feminina nas instâncias partidárias e na disputa eleitoral, conferindo ao menos 30% do espaço destinado à propaganda partidária à divulgação da participação feminina na política, alterando-se a Lei n.º 9.096/95 e também a Lei n.º 9.504/97, agora para garantir a participação feminina nas eleições majoritárias no patamar de 50%, ou seja, cada chapa majoritária contaria com ambos os sexos; c) realização de prévias ou primárias, permitindo maior democracia interna na eleição dos candidatos que cada partido iria colocar na disputa eleitoral, quando houvesse mais postulantes aos cargos do que vagas disponíveis. Como visto, o relatório final da Comissão expressamente dispôs sobre melhoria na renovação e transparência intrapartidária; condições iguais para a disputa eleitoral por ambos os sexos; e democratização no processo de escolha pelos partidos de quem iria concorrer nas eleições. Nenhuma dessas propostas foi aprovada pelo Congresso Nacional e a explicação passa justamente pelo entendimento de sua acelerada tramitação e pelo conjunto de emendas apresentadas, conforme detalhado no parágrafo abaixo.

Assim que foi apresentado o Relatório Final consubstanciado no PL 8.612/17, foi aprovado regime de urgência para sua apreciação e sua tramitação durou apenas 16 dias. O PL recebeu 48 emendas ao seu texto original. No dia 05 de outubro foi encaminhado ao Senado e foi aprovado em Plenário em menos de 24 horas, sem sequer ter passado pelo crivo da Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Naquele mesmo dia a proposta foi encaminhada à Presidência da República, tendo sido sancionada no dia seguinte, dando origem à Lei n.º 13.488/17. Como dito anteriormente, nenhuma das propostas iniciais (que realmente traziam no seu núcleo as reivindicações da sociedade) foi mantida. A nova lei surgiu tal como os parlamentares que dominavam a burocracia e a engenharia institucional queriam, mesmo que travestida de “proposta democrática.”

4.1.3. O dinheiro garantido pela Lei n.º 13.487/2017

Como visto em tópicos anteriores, a decisão do STF acerca da inconstitucionalidade das doações empresariais para as campanhas eleitorais tinha grande potencial de limitar os recursos a serem utilizados pelos candidatos. Apesar de o objetivo anunciado pela decisão ser o de evitar relações pouco republicanas entre empresas e políticos, a vedação também acalentava a súplica da sociedade por campanhas eleitorais mais baratas. Contudo, a maioria parlamentar não ficou satisfeita.

Em 27 de junho de 2017, o Senado apresentou o Projeto de Lei no Senado (PLS) n.º 206/2017 com o objetivo de instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), além de 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. A *Justificação* ao PLS cita como mote a progressão das investigações da “operação lava-jato” e afirma textualmente que uma das intenções seria diminuir os custos das campanhas. A autoria ficou a cargo do Senador Ronaldo Caiado que assim subscreveu:

[...]As mudanças efetuadas na legislação concentraram-se, por um tempo, na tentativa de diminuir os custos de campanha, vedando determinadas práticas. O insucesso dessas medidas, aliado à progressão das investigações no âmbito do que é conhecido como “Operação Lava-Jato”, levou à mudança de foco: as alterações mais recentes, que vigoraram já nas últimas eleições municipais, afastaram por completo as doações com origem em empresas do financiamento das campanhas.

A situação, portanto, é a seguinte: o custo das campanhas continua elevado, as doações de empresas estão proibidas e não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas. Cumpre, portanto, encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário, na situação de crise econômica que o país atravessa.

A propósito, merece registro o fato público e amplamente noticiado pela imprensa no mês abril daquele mesmo ano que o próprio Senador Ronaldo Caiado havia sido citado pelo delator Benedicto Júnior como um dos beneficiários, de codinome “vaqueiro”, com recebimento de R\$ 50.000,00 pagos pela Odebrecht para sua campanha de Deputado Federal em 2010. Ele foi eleito para a Câmara com mais de 167 mil votos.

A tramitação do PLS não destoa muito daquilo que foi exposto quanto às demais propostas que compõem o “pacote da minirreforma”. Mesmo passados dois meses após sua apresentação, o PLS não tinha sido apreciado em nenhuma sessão. Mas, em 22 de agosto, foi subitamente aprovado o regime de tramitação urgente e, com isso, entrou na ordem do dia para apreciação na sessão do dia 25 de setembro, recebendo então 32 emendas. No dia seguinte, foi aprovado na forma do substitutivo apresentado e encaminhado à Câmara dos Deputados na forma do PL 8.703/17. Já na sessão do dia 04 de outubro (que enveredou pela madrugada do dia 05) foi aprovado em turno único de votação, após apresentação de mais 12 emendas, tendo sido alterado o projeto inicial para restar apenas as matérias atinentes ao FEFC e a extinção da propaganda partidária paga no rádio e televisão. Em entrevista concedida à assessoria de imprensa da própria Câmara na tarde do dia 05 de outubro, o Presidente da Câmara, Deputado Rodrigo Maia, anunciava que já havia acordo estabelecido com o Presidente da República, Michel Temer, quanto à aceitação de vetos parciais que a Presidência deveria opor:

Há acordo para o veto de alguns pontos, entre os quais as regras para distribuição dos recursos entre partidos e candidatos e a restrição ao uso do Fundo Partidário apenas para campanhas majoritárias (presidente, governador, prefeito e senador). Maia afirmou que o presidente Michel Temer vai cumprir esse acordo. (MAIA, 2017)

Realmente, após sanção com vetos parciais, entrou em vigor a Lei n.º 13.487/17, que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), com dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, competindo ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) o estabelecimento dos critérios de distribuição dos recursos a cada eleição.

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

A entrevista acima reproduzida retrata bem o ambiente político-institucional do momento, no qual lideranças políticas e autoridades constituídas engendram acordos ou, no mínimo, discutem os termos daquilo que está em tramitação. São os agentes da

mudança institucional agindo, de fato, sobre o percurso da mudança e seus efeitos sobre o sistema. No caso da Emenda Constitucional (EC) n.º 97/2017 não foi diferente, conforme se passa a descrever.

O nascimento da EC 97/17 remonta à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 36/2016, apresentada no Senado pelo Senador Ricardo Ferraço em 13 de julho de 2016, com o propósito de estabelecimento de uma *cláusula de desempenho e a proibição das coligações*. A sua Justificação é simbólica quanto ao momento político-institucional, incluindo expressa menção ao STF e à posição de alguns de seus ministros quanto ao tema proposto:

A democracia vive seu melhor momento [...] tão evidente quanto à consolidação da democracia em nosso país é a necessidade de se realizar uma ampla revisão nas regras eleitorais. [...] Refiro-me à conveniência de se introduzir a cláusula de barreira [...] aprovado pelo Congresso Nacional em 1995 para ter validade nas eleições de 2006, mas considerado inconstitucional pela unanimidade de ministros do STF, sob o argumento que prejudicaria os pequenos partidos. [...] diante do momento político diferente no qual o país se encontra, pode-se afirmar com tranquilidade a adequação e a constitucionalidade da presente medida. E mais: ministros da atual composição do STF já compreendem e expressam a necessidade de se incorporar ao ordenamento jurídico pátrio uma cláusula de desempenho.[...]
(BRASIL, 2016)

A *justificação* segue com a expressa menção aos ministros Ricardo Lewandowski, Luis Roberto Barroso e Dias Tóffoli, este último com Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e suas posições públicas pelas quais manifestaram os problemas ocasionados à governabilidade pela hiperfragmentação partidária, remetendo a culpa à permissibilidade da legislação então vigente. O texto da *justificação* é taxativo em afirmar que os ministros do STF defendiam a cláusula de barreira, conferindo-lhes, portanto, o peso de agentes da mudança institucional.

Após tramitar no Senado e receber 2 emendas pela CCJC do Senado e mais 4 emendas pelo Plenário, foi votada e aprovada pela ampla maioria dos senadores em 23 de novembro de 2016 e enviada no dia seguinte à Câmara dos Deputados, onde recebeu nova numeração, passando agora a ser a PEC 282/2016. Na Câmara, recebeu mais 14 emendas, e outra dezena de substitutivos e novos pareceres, além de 36 requerimentos, principalmente de realização de audiências públicas. O parecer final da PEC foi votado e aprovado com modificações pela Comissão Especial criada para análise do conteúdo da proposta em 23 de agosto de 2017 e encaminhado ao plenário da Casa para discussão e deliberação. Houve várias sessões e intensas discussões durante quase um mês. Após aprovação do texto final, a PEC foi devolvida ao Senado. No dia 03 de outubro de 2017 a PEC foi votada em dois turnos e aprovada sem modificações, sendo promulgada a EC 97/2017 em 04 de outubro.

De fato, ao promover alterações no artigo 17 da Constituição Federal de 1988, a EC inovou dando maior autonomia aos partidos políticos no que toca a sua estrutura interna, às regras de administração e de seu funcionamento. Na prática, apesar da retórica democrática, reforçou-se o aspecto antidemocrático da burocracia interna dos partidos, engessando-se a renovação e a transparência na sua administração. Foi assegurado ainda o fim das coligações para as eleições proporcionais, a partir das eleições que se realizariam em 2020, com o propósito de reduzir a fragmentação partidária. Por fim, a EC estabeleceu regra de transição para as eleições de 2018 até 2030, 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.

A EC 97/17 se afastou de uma das principais pautas de reivindicação da população que era justamente o aumento da democracia intrapartidária. Contrariando esse desejo, a nova norma alterou a redação anterior do § 1º do art. 17, fazendo expressa menção à garantia da autonomia partidária também para poder “estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento”. Por exemplo, diretórios municipais e estaduais de qualquer partido passaram a ter sua duração regida pela própria direção partidária no comando da burocracia interna. À direção de cada partido (a elite no comando da organização) compete, hoje, dizer quanto dura seus órgãos de direção (inferiores hierárquicos), notadamente aqueles que ela própria institui (diretórios provisórios). Registre-se que compete aos diretórios estaduais e municipais os desígnios das escolhas

em convenções dos nomes daqueles que concorrerão aos cargos eletivos nas respectivas eleições municipais e estaduais. Não bastasse essa nova redação a um dispositivo que já existia, novos dispositivos foram incluídos, e esse ineditismo veio justamente para garantir que a direção à frente de cada partido passaria a ter o controle dos recursos públicos colocados à disposição do partido. Assim, desde então, à cúpula de cada partido compete indicar como serão gastos os recursos destinados à promoção da participação feminina na política, bem como a forma pela qual serão distribuídos o tempo de propaganda partidária no rádio e na televisão.

Justamente para tentar escapar da decisão do STF que havia declarado inconstitucional a primeira tentativa de o Congresso Nacional criar uma cláusula de barreira, a EC 97/17 não impôs vedação à criação de novos partidos, mas limitou o acesso a algumas prerrogativas. Foram estabelecidos alguns mecanismos que dificultam o funcionamento parlamentar para alguns partidos que, desnaturados, tenderiam a fundir-se ou incorporarem-se a outras siglas.

Descritos o contexto político que orbitava a gestação das normas que constituíram a minirreforma eleitoral, bem como as características institucionais e a dinâmica exercida sobre e pelos agentes de mudança, a análise que segue apresenta a explicação para a mudança segundo modelo teórico proposto e mira a defesa *do status quo* por parte de uma elite partidária, diretamente atuante no processo legislativo que visava, paradoxalmente, a melhoria da representatividade e o aperfeiçoamento da democracia.

4.2. Explicando a mudança institucional promovida pela minirreforma

Mudanças institucionais não ocorrem por apenas um ou outro fator isolado. Elas são fenômenos multidimensionais e necessitam de consensos estabelecidos por múltiplas frentes para que realmente aconteçam. Em termos de reformas, esse consenso ainda é mais raro, o que dificulta a aprovação de reformas políticas substanciais no Brasil (RENNÓ, 2007, p. 423).

Para Rennó (2007, p. 428), o entendimento da mudança institucional ou mesmo da não mudança (inércia), é importante examinar de quem partiu a proposta de mudança, quem ganhará ou perderá com sua implementação e qual o *timing* da reforma. De certo

modo, esses pontos também são assimilados pelo modelo teórico de análise estabelecido por Mahoney e Thelen (2010), que estabeleceram a explicação para a mudança a partir da dinâmica entre os agentes de mudança permeada pelo contexto político e pelas características institucionais que orbitam a proposta de mudança.

4.2.1. O contexto político e a dinâmica entre os agentes de mudança

No caso da minirreforma, o contexto político do momento deve ser analisado abordando-se os acontecimentos políticos desde alguns anos antes, em virtude não apenas do peso dos acontecimentos, mas pela participação ativa de outros atores que, pela dinâmica político-institucional, agiram com agentes de mudança. Assim, as *jornadas de junho de 2013* e o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, contribuíram de forma significativa para formação do panorama político daquele momento.

O ano de 2013 foi emblemático em vários cenários. O mundo experimentava efeitos drásticos em termos de crise financeira, afetando vários países, umas mais e outros menos. Conforme relatado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos (2024), a crise de 2010-2013 foi a mais longa e severa das crises modernas para a Europa. No Brasil, os efeitos dessa crise foram ainda maiores. Em junho de 2013 o Brasil observou as ruas de várias capitais serem preenchidas com bandeiras de movimentos sociais e grupos estudantis protestando, inicialmente, pelo aumento sistêmico no valor das passagens de transporte público. As manifestações rapidamente ganharam fôlego e foram sendo reproduzidas, cada vez mais encampando outras reivindicações, tendo como pedra angular a insatisfação com o sistema político do país.

Mas, é fundamental lembrar que poucos meses antes, o Governo vivenciava cenário de otimismo e aceitação popular. Como retrata Campanerut (2013) em artigo jornalístico de 19 de março de 2013, a Presidenta Dilma Rousseff era pessoalmente aprovada por 79% dos entrevistados na pesquisa da CNI (Confederação Nacional da Indústria) divulgada naquela data. Era o terceiro ano da Presidenta à frente do seu primeiro mandato. Esse índice era o maior da história do Brasil, superando as maiores avaliações concedidas aos ex-Presidentes Lula e Fernando Henrique Cardoso no comando de seus governos. Apenas 17% dos entrevistados desaprovavam o seu governo. Esses dados refletiam a melhora de alguns indicadores econômicos, por exemplo, como o baixo índice de desemprego (5,5% ao final de 2012), a valorização do salário mínimo, que

acumulava aumento de 9% em relação ao ano anterior e à queda da inflação. Mas, um dado relevante dessa pesquisa chama atenção: os entrevistados não “lembravam” dos escândalos de corrupção, ou seja, na prática, não associavam a Presidenta Dilma aos escândalos de corrupção que noticiavam (julgamento do caso do mensalão pelo STF). Além disso, o próprio Gerente Executivo de Pesquisa da CNI anunciava que havia “uma tendência de crescimento em todos os índices favoráveis à presidente (sic.)”. Além disso, ressaltou:

“Há uma avaliação positiva no julgamento pessoal da presidente. Ela vem conseguindo construir essa figura de competência, de segurança nas decisões e de ser boa administradora. É a percepção que a gente chegou a captar”, afirmou o gerente executivo de pesquisa da CNI, Renato da Fonseca”
CAMPANERUT (2013)

Ocorre que, até junho de 2013, os críticos à esquerda e à direita do PT pareciam confinados à esfera institucional. Foi então que, a partir dos protestos de julho de 2013, “a mídia escrita e televisiva, controlada por oligopólios, passou a fazer críticas insistentes ao governo federal, dando ampla cobertura a denúncias de corrupção” (ANTUNES e BRAGA, 2014, p. 8). De fato, o julgamento dos acusados do mensalão e sua condenação pelo Supremo Tribunal Federal (com base em argumentos jurídicos discutíveis, conforme demonstrado em alguns casos), tornou-se um espetáculo midiático.

Nos dias 3, 6, 7 e 11 de junho de 2013, houve manifestações no Rio de Janeiro e em São Paulo capital contra o anúncio dos governos municipal e estadual de aumento das passagens de ônibus e metrô. Os protestos foram iniciados nas periferias dessas cidades e sem uma liderança organizativa. Até então, protestos por aumentos nas passagens de transporte público não eram uma novidade no Brasil, em especial por atingir parcela significativa da população que o utiliza para deslocamento casa-trabalho ou casa-escola/universidade. Sob esse pretexto e da má qualidade do transporte, o Brasil experimentou a Revolta do Vintém (Rio de Janeiro, 1879) e as depredações a bondes e ônibus no Rio de Janeiro e São Paulo em plena ditadura militar em 1975 (PESSOA, 2014; e MOISÉS; MARTINEZ-ALLIER, 1978, *apud* LINDA, 2016). A manifestação do dia 11 tinha experimentado casos de depredação de patrimônio e uso de “coquetéis molotov, paus e pedras por manifestantes encapuzados e desgarrados da massa principal contra

agentes de segurança da Tropa de Choque da Polícia Militar” (BRAUN, 2023). Já no dia seguinte, a expressão “*black blocs*” foi utilizada pela imprensa para descrever o grupo, ao passo em que começou a cobrança de maior efetividade policial à repressão e ao vandalismo.

A convocação para a manifestação do dia 13 foi um pouco diferente. A vertente paulistana do Movimento Passe Livre (MPL), lançado em 2005 no Fórum Social Mundial em Porto Alegre, assumiu a convocação para os protestos. Antes mesmo do início programado, algumas pessoas foram presas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo. O conflito entre manifestantes e polícia teve seu estopim quando a polícia tentou impedir a chegada dos manifestantes à Avenida Paulista. Ao final de tudo, foram presas 232 pessoas, sendo ao menos 17 profissionais da imprensa. (BRAUN, 2023), tendo o Governador de São Paulo, Geraldo Alckmim (PSDB), defendido a ação da polícia. Tal fato parece ter catapultado a adesão aos movimentos. Conforme dados divulgados pelo Datafolha, a manifestação dia 13 havia contado com 6.500 participantes, já a do dia 17 teve 65.000. Além disso, em várias outras cidades houve adesão e protestos em massa. Calil (2013) faz importante constatação ao apontar que até o dia 13 de junho, a Rede Globo “insistia em seu tradicional e conhecido discurso antipopular, diabolizador dos movimentos sociais e justificador da repressão. E, mais do que isto, procurou justificar e ocultar a violência policial”, contando com contundente discurso de Arnaldo Jabor desqualificando as manifestações e comparando o MPL ao Primeiro Comando da Capital (PCC). Mas, as imagens transmitidas ao vivo naquele dia 13 davam conta dos excessos cometidos pela polícia, atingindo e prendendo jornalistas. Isso mudou a posição do Grupo Globo (CALIL, 2013).

O fato é que, após semanas de protestos e sem qualquer indicativo que a população iria ser dissuadida, vários estados, incluindo São Paulo, anunciaram redução nos preços das passagens dos transportes coletivos.

Apesar das amplas possibilidades de pesquisa que as *jornadas de junho de 2013* fornecem (por exemplo, pesquisa comparativa com as revoltas ocorridas entre 2010 e 2012 no Egito, na Líbia, na Síria, no Iêmen, no Barein e no Marrocos, ou pesquisas quanto ao papel da internet e das redes sociais nos eventos brasileiros), para o propósito dessa pesquisa, cabe registrar a posição da Presidente Dilma Rousseff e as consequências dos eventos sobre os índices de aprovação do seu governo, bem como a forma de captura do

momento pela oposição partidária. Frise-se desde já: captura da pauta de reivindicações e sua inversão dentro do Congresso Nacional.

No dia 21 de junho de 2013, conforme noticiou a imprensa oficial do Senado Federal, a Presidenta Dilma Rousseff fez pronunciamento oficial em cadeia de rádio e televisão no qual afirmava que as manifestações haviam trazido importantes lições, especialmente porque, não apenas os preços das passagens haviam baixado, mas principalmente porque as pautas das manifestações haviam ganhado “prioridade nacional”. A Presidenta disse taxativamente, “temos que aproveitar o vigor destas manifestações para produzir mais mudanças, mudanças que beneficiem o conjunto da população brasileira” (ROUSSEFF, 2013, *apud* SENADO, 2013). E foi enfática quanto à necessidade de se discutir a reforma política: “Precisamos dar mais transparência e tornar mais permeáveis as nossas instituições políticas. A população deve ter mais controle sobre seus representantes”, afirmou em rede nacional de rádio e televisão. (*idem*)

Nesse mesmo dia 21, a imprensa nacional também repercutia o convite e a disposição da Presidente para receber a direção do MPL, no dia 24, antes mesmo de se reunir com prefeitos e governadores naquela mesma data. A diretoria do MPL afirmou em nota pública à imprensa que recebera com surpresa o gesto de convite ao diálogo, mas confidenciou o vanguardismo da Presidenta ao afirmar que “parece que as revoltas que se espalham pelas cidades do Brasil desde o dia seis de junho têm quebrado velhas catracas e aberto novos caminhos” (O GLOBO, 2013).

Em 24 de junho de 2013, após se reunir com representante do MPL, a Presidenta Dilma Rousseff discursou para Governadores e Prefeitos das capitais que haviam sido convidados, reiterando sua posição quanto à necessidade de *ouvir a voz das ruas*:

Nessas condições, o Brasil criou um amplo mercado de consumo de massa e avançou na construção da cidadania. O povo está agora nas ruas, dizendo que deseja que as mudanças continuem, que elas se ampliem, que elas ocorram ainda mais rápido. Ele está nos dizendo que quer mais cidadania, quer uma cidadania plena. As ruas estão nos dizendo que o país quer serviços públicos de qualidade, quer mecanismos mais eficientes de combate à corrupção que assegurem o bom uso do dinheiro público, quer uma representação política permeável à sociedade onde, como já disse antes, o cidadão e não o poder econômico esteja em primeiro lugar. É muito bom que o povo esteja dizendo tudo isso em alto e bom som. Cabe a cada um de nós – presidenta, ministros,

governadores, governadoras, prefeitas, prefeitos –, cabe a cada um de nós cumprir essa nova e decisiva dimensão da vontade popular. (ROSSEFF, 2013)

Na ocasião, a Presidenta conclamou a classe política que se reunissem em torno de cinco pactos para nação, dentre eles, destacam-se “a construção de uma ampla e profunda reforma política, que amplie a participação popular e amplie os horizontes da cidadania”, inclusive para que se convocasse um plebiscito popular que autorizasse o funcionamento de um processo constituinte específico para fazer a reforma política, bem como o combate à corrupção, de forma ainda mais contundente do que já vinha sendo feito em todas as esferas, agora com uma nova legislação que classificasse a corrupção dolosa como equivalente a crime hediondo, com penas muito mais severas. Por fim, defendeu que todas as esferas ampliassem a implantação da Lei de Acesso à Informação, como forma de contribuir para a participação da cidadania (ROSSEFF, 2013).

Ocorre que os partidos alinhados à direita do espectro político perceberam o momento propício à ação usurpadora. Como retratado por Linda (2013), “a direita, que não mostrava sua cara nas ruas desde a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, pouco antes do golpe de 1964,” pegou carona nos protestos de junho de 2013 e, de maneira geral, inverteram as intenções e as motivações dos grupos que os iniciaram. Como afirmado por Frederico Ravioli, um dos líderes do MPL naquele momento dos protestos, em entrevista concedida dez anos após os atos (MELLO, 2023), é importante pensar como “a direita se apropriou das táticas de esquerda, da forma de organização da esquerda radical, enquanto a esquerda tradicional ficou defendendo a democracia, a ordem e a estabilidade”, apontando ainda que o *Vem Pra Rua* e o *Movimento Brasil Livre (MBL)* “roubaram” a pauta, até mesmo a sigla do MPL neste último caso. Era difusa a pauta defendida, que transitava entre liberalismo (a favor do Estado enxuto e eficiente “padrão Fifa”); conservadorismo (pró-ditadura militar, com foco no rechaço a instituições políticas, políticos e partidos); e na identificação do PT com a corrupção, via Mensalão (“CorruPTos”), conforme bem retratado pela socióloga Ângela Alonso (ALONSO, 2017). Segundo ela, o primeiro “Fora Dilma!” foi observado no dia 26 de junho de 2013. Em 29 de junho, outra pesquisa Datafolha apontou uma queda vertiginosa na aprovação do governo da Presidenta Dilma, agora ficando em 30%, contando com um aumento para 25% na taxa de rejeição.

Mas, a insatisfação com o sistema político ou com a democracia representativa não eram novidades no Brasil, afinal, como afirmava Wanderley Guilherme dos Santos

há mais de 15 anos antes das *jornadas de junho de 2013*, “a história do último século expôs o parlamento brasileiro a conturbações exógenas e endógenas de intensidade variada.” (SANTOS, 1997). Acompanhando essa constatação, pela consulta aos dados disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados, em todas as legislaturas das últimas duas décadas sempre esteve em tramitação algum projeto de lei que apresentava propostas de alteração da legislação eleitoral, tendo como objetivo o “aperfeiçoamento da democracia.”

Outro registro fundamental à pesquisa é a dinâmica entre a posição da Presidência da República e a do Congresso Nacional naquele período. Como descrito em tópico anterior, a então Presidenta Dilma Rousseff demonstrou sensibilidade aos movimentos sociais e enviou mensagem oficial ao Congresso propondo a realização de um plebiscito para consulta popular acerca da reforma política, tendo como foco o financiamento das campanhas e o desenho do sistema eleitoral, cujas perguntas deveriam ser elaboradas em conjunto com o TSE. Merece registro que essa medida não foi uma surpresa do Poder Executivo para o Legislativo, pois resultara de um consenso prévio estabelecido ao longo do dia anterior, firmado em reunião realizada com 37 ministros de Estado e líderes do governo na Câmara (Arlindo Chinaglia, PT-SP), no Senado (Eduardo Braga, PMDB-AM), e no Congresso (José Pimentel, PT-CE)” e o “líder do PSOL no Senado, senador Randolfe Rodrigues (AP).” (SENADO FEDERAL, 2013)

O que chama a atenção para o caso da mudança institucional promovida pela minirreforma é o fato de que o Congresso Nacional (com maior protagonismo para a Câmara dos Deputados) capturou a pauta principal das *jornadas de junho de 2013* e assumiu abertamente o protagonismo da cena política, como o responsável pela indicação de novos rumos para a democracia brasileira. Assim, os anos seguintes assistiram o parlamento brasileiro em cena, sendo ao mesmo tempo ator (agentes de mudança) e roteirista (no comando da burocracia), pois, ao invés de adotar o plebiscito como sugerido, os parlamentares passaram a definir as “regras do jogo.”

Para que se fique bem estabelecida essa premissa: a sugestão da Presidenta da República espelhava diretamente o núcleo das manifestações, ou seja, que a sociedade estabelece, a seu modo, como deveria funcionar o sistema político partidário. Eis trecho elucidativo da mensagem:

É nessa perspectiva que julgamos imprescindível um amplo e imediato esforço conjunto para a renovação do sistema político brasileiro. (...) Por isso, considerando a necessidade de fortalecer o nosso sistema político, sugerimos à vossa Excelência que submeta ao Congresso Nacional a realização de uma consulta popular, na forma de Plebiscito, para que o povo se pronuncie sobre as linhas mestras que devem balizar a Reforma Política que o país tanto necessita. (SENADO FEDERAL, 2013)

Entre os pontos sugeridos pela Presidenta estavam a forma de financiamento das campanhas; a definição do sistema eleitoral; a continuidade da existência de suplência nas eleições para o Senado Federal; a manutenção da existência de coligações partidárias; e o fim do voto secreto no Parlamento.

O ano de 2014 acompanhou o desenrolar das fases da Operação Lava-Jato e viu crescer o *setor patriota*, organizados em 43 grupos, liderados pelo *Vem pra Rua* e acompanhados pelo MBL e pelo *Revoltados On Line*, em comum, patriotismo e anticorrupção (ALONSO, 2017, p. 54). Com a reeleição da Presidenta e com o desenrolar dos escândalos que envolviam a Petrobras, esses grupos se apropriaram dos símbolos nacionais (bandeira, hino, símbolos oficiais), e passaram a eleger o juiz protagonista da Lava-Jato, Sérgio Moro, como herói da nação. Na eleição de outubro de 2014, a Presidenta foi reeleita, após acirrada disputa contra Aécio Neves e o PSDB pede ao TSE auditoria nas urnas, não reconhecendo a vitória de Dilma Rousseff. Em novembro de 2014, segundo o Datafolha, 68% dos entrevistados acreditavam que a Presidenta Dilma tinha alguma responsabilidade no esquema de corrupção da Petrobras, mesmo sem qualquer evidência de sua participação. Em dezembro daquele ano, o Governo Federal anuncia o aumento das tarifas de energia elétrica e dos combustíveis.

Em fevereiro de 2015, o PT sofre derrota na Câmara dos Deputados, com a eleição de Eduardo Cunha (PMDB), sobre Arlindo Chinaglia (PT). Líder do PMDB na Câmara, Eduardo Cunha contou com o apoio declarado dos partidos PP, PTB, DEM, PRB, SD, PSC, PHS, PTN, PMN, PRP, PEN, PSDC e PRTB, e teve a maioria absoluta dos votos (267) (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2015). Em março de 2015, a Presidenta experimentava taxas de rejeição mais altas que as do ex-Presidente Collor à época do seu impeachment. Só 13% dos entrevistados consideravam o governo bom ou ótimo, segundo o Datafolha.

O plebiscito não foi realizado, nem naquele ano de 2013, nem no ano eleitoral de 2014. Como visto na descrição da tramitação da Lei 13.165/15, o PL 5735/13 ficou “adormecido” na Câmara até o mês de março de 2015. Ou seja, só foi impulsionado pelos agentes de mudança após a reeleição da Presidenta Dilma Rousseff.

Na verdade, a “resposta” recebida pela Presidenta do Congresso Nacional foi assistir a apatia do parlamento à acusação de fraude formulada pelo PSDB no processo eleitoral de 2014. Conforme registram os assentamentos do TSE, o PSDB contestou formalmente o resultado da eleição que assegurou a reeleição da Presidenta sobre o candidato pessebista Aécio Neves. Após meses de auditoria nas urnas autorizada pelo TSE atendendo ao pedido do PSDB (Petição 185520), absolutamente nenhuma fraude havia ocorrido, conforme atestado em julgamento unânime do TSE realizado em 05 de novembro de 2015:

Na manhã desta quinta-feira (5), durante a sessão de julgamentos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os ministros da Corte se manifestaram sobre o relatório do PSDB referente à auditoria realizada pela legenda nos sistemas de votação, apuração e totalização de votos das Eleições 2014. O presidente, ministro Dias Toffoli, enfatizou que o documento confirma que não foi verificada nenhuma evidência de que houve adulteração de programas, de votos ou mesmo qualquer indício de violação ao sigilo do voto no pleito do ano passado. (TSE, 2015)

Menos de um mês após esse julgamento, foi desferido um golpe à democracia brasileira na última década. A partir desse ponto, a Câmara dos Deputados, ao mesmo tempo em que agia para mudar as instituições eleitorais, também passava a definir os rumos do Poder Executivo a partir do processamento do pedido de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, iniciado 2 de dezembro de 2015. A presidência da Câmara estava com o então Deputado Eduardo Cunha, que deu prosseguimento ao pedido formulado pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal, sob a alegação de cometimento de crime de responsabilidade com as “pedaladas fiscais”.

Apesar dos discursos acalorados vistos na época daqueles que acusavam a Presidenta de crimes fiscais, o Poder Judiciário tratou de dar razão àquilo que a defesa de Dilma Rousseff, embora bastante tardiamente (CNN BRASIL, 2023). Conforme reconhecido anos depois pelo Ministro do STF Luiz Roberto Barroso, o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff ocorreu sob o pretexto formal de crime de responsabilidade,

“embora o motivo real tenha sido a perda de sustentação política” e, quanto às acusações que recaíram sobre o Presidente interino Michel Temer, o ministro lembrou que “em duas oportunidades, a Câmara dos Deputados impediu a instauração de ações penais contra o presidente”. (BARROSO, 2022, p. 43)

Ao caso, ou seja, para os rumos mirados por essa pesquisa, interessa registrar o papel significativo desempenhado pelo Congresso Nacional nesse episódio. O Poder Legislativo, agente da mudança institucional esperada pela sociedade quanto ao redesenho do sistema político-eleitoral, era também o algoz do Poder Executivo naquele momento. E, considerando que a Presidenta havia “constrangido” o Poder Legislativo com a mensagem outrora enviada na qual sugeria abertamente um plebiscito que tocava em temas sensíveis ao Poder Legislativo, bem como levando em consideração o aval recebido do TSE à sua reeleição, tendo indeferido a alegação de fraude apontada pelo PSDB, restava ao Poder Legislativo uma manobra mais contundente. Era fundamental afastar o *poder de veto* da Presidência da República de então. Recebendo ampla cobertura midiática, o que conferia um “palco gratuito” para os parlamentares, o processo teve duração de 273 dias, tendo se encerrado em 31 de agosto de 2016 e resultando na cassação do mandato da Presidenta Dilma Rousseff.

A ampla cobertura pela imprensa, corroborada pelos documentos constantes do acervo da Câmara, permite uma importante lembrança: a abertura do processo de *impeachment* foi em clara e direta resposta à posição do PT em apoio ao pedido de cassação do mandato do Deputado Eduardo Cunha que tramitava na Comissão de Ética da Câmara desde 13 de outubro de 2015. A acusação representada pelos partidos PSOL e REDE era baseada em fortes provas documentais de que Cunha mentiu em seu depoimento à CPI da Petrobras, afirmando que não tinha contas bancárias no exterior. No mesmo dia em que o PT externava sua posição pela manutenção do processo de cassação, o Deputado Cunha autorizava a abertura do processo de *impeachment* que já estava em suas mãos há alguns meses.

Em importante contribuição ao tema, Santos (2017) apresenta os argumentos convincentes pelos quais defende que a democracia representativa vem sendo impedida no Brasil e que o do impedimento da ex-Presidente constituiu um verdadeiro *golpe parlamentar*. Ele justifica ser um equívoco acreditar que interferências golpistas aconteçam fora do ambiente democrático. Na verdade, o autor demonstra que golpes parlamentares acontecem em democracias representativas e culminam, em verdade, com

a expropriação constitucional do voto, ou seja, o próprio aparato institucional das democracias representativas serve de alicerce à deposição do poder de quem foi escolhido, legitimamente, pelo eleitor.

O cotejo analítico dos acontecimentos permite apontar o papel decisivo de compromissos políticos que orbitaram a minirreforma. Nesse sentido, merece registrar que a Presidência da República foi assumida pelo ex-Presidente Michel Temer, até então vice-Presidente. Porém, já há quase um ano antes o ainda vice-Presidente havia rompido oficialmente seu compromisso político com a então Presidenta, tão logo o Presidente da Câmara Eduardo Cunha abria o processo de *impeachment*. Oficialmente, o vice afirmara em carta destinada à Presidenta: “tenho mantido a unidade do PMDB apoiando seu governo [...]. Isso tudo não gerou confiança em mim. Gera desconfiança e menosprezo do governo.” Essa “unidade” do PMDB deve necessariamente considerar que a Presidência da Câmara e do Senado competiam o próprio PMDB, pois estavam confiadas respectivamente ao Deputado Eduardo Cunha e ao Senador Renan Calheiros.

Meses depois, a liberação de áudios obtidos pelas investigações da Operação Lava-Jato demonstrava o “acordão” que havia sido articulado entre lideranças políticas, sobretudo do PMDB, que desejavam o afastamento da Presidenta Dilma Roussef do poder e pretendiam a assunção de Michel Temer à Presidência da República (CONGRESSO EM FOCO, 2017). Com a assunção de Michel Temer, o PMDB passou a assumir oficialmente o comando da burocracia do Estado Brasileiro naquele instante.

Os áudios ora referidos e amplamente reproduzidos pela imprensa nacional referem-se ao início do mês de março de 2016 e tratam-se das conversas gravadas pelo ex-presidente da Transpetro (empresa pública subsidiária da Petrobras) e delator Sérgio Machado, em reunião com três líderes históricos do PMDB e protagonistas da cena política naquele momento: Romero Jucá, Renan Calheiros e José Sarney. A conversa reproduz os bastidores do impeachment da Presidenta Dilma e demonstra em detalhes a articulação golpista engendrada pela cúpula do PMDB. As expressões que ressoaram na imprensa e chamaram a atenção de todos foram "o grande acordo nacional", "com o Supremo com tudo" e o plano de "estancar a sangria" gerada pela Operação Lava Jato (VALENTE 2020).

Porém, a conversa denota que o “acordão” não envolvia apenas os líderes do PMDB na ânsia pela assunção do então vice-Presidente Michel Temer à Presidência. O

Senador Romero Jucá, confessando participação na trama golpista, é taxativo em garantir a participação dos militares e de alguns ministros do STF:

Conversei ontem com alguns ministros do Supremo. Os caras diz (sic) 'ó, só tem condições de [inaudível] sem ela. Enquanto ela estiver ali, a imprensa, os caras querem tirar ela, essa porra não vai parar nunca'. Entendeu? Então... Estou conversando com os generais, comandantes militares. Está tudo tranquilo, os caras diz (sic) que vão garantir. Estão monitorando o MST, não sei o quê, para não perturbar. (JUCÁ, 2016 apud VALENTE 2020).

Esses áudios parecem revelar uma efetiva participação dos militares – obviamente, da cúpula na cadeia de comando das Forças Armadas - numa verdadeira conspiração a serviço da deposição da Presidenta Dilma, pela qual os militares garantiriam que não haveria perturbação durante todo o processo de impeachment. Quatro anos depois desses acontecimentos, o agora ex-Presidente Michel Temer lançou um livro em que revelou ter mantido interlocução com as Forças Armadas antes do impeachment da então Presidenta Dilma, notadamente com o então Comandante do Exército, Eduardo Villas Bôas, e o General Sérgio Etchegoyen, posteriormente nomeado chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República pelo próprio Michel Temer ao assumir. (VALENTE, 2020). No mesmo dia da votação final do impeachment da Presidenta Dilma perante o Senado, em 31 de agosto de 2016, Militares do Comando do Exército gastaram R\$ 18.644,00 em uma churrascaria em Itapeverica da Serra (SP), com o cartão de crédito corporativo do Governo Federal, sob o pretexto de alimentação de um contingente significativo que estaria em exercício tático para as olimpíadas que se avizinhavam. Esse foi o maior gasto nessa categoria, segundo apurou Motoryn (2021).

4.2.2. Aplicando o modelo Mahoney e Thelen

Relembrando o ponto de partida da teorização proposta por Mahoney e Thelen (2010), os autores propõem duas perguntas iniciais para o estudo da mudança institucional lenta e gradual: a) o contexto político permite aos defensores do *status quo* possibilidade forte ou fraca de veto? b) qual grau de discricionariedade será oferecida aos atores a partir das novas instituições?

Quanto ao contexto político, na realidade observada no caso da minirreforma eleitoral 2015/2017, nenhum dos agentes de mudança (parlamentares) declararam abertamente ser contra às reformas na legislação que regulavam o sistema político-eleitoral. Como se evidenciou, as *justificações* apresentadas aos PLs e à EC expressamente tinham como fundamento a melhoria do sistema e o aperfeiçoamento da democracia, tal como vinha sendo reclamado pela sociedade desde as *jornadas de junho de 2013*. Mas, ao contrário da retórica democrática, os parlamentares utilizaram inúmeros recursos e ferramentas institucionais para impedir a reforma eleitoral nos moldes que vinham sendo reclamados pela sociedade. O resultado, como detalhadamente descrito, foi a aprovação de um pacote de reformas que se distanciou bastante das proposituras iniciais. Portanto, a despeito da aparência democrática que envolvia a mudança institucional, os agentes de mudança utilizaram vários recursos inerentes ao forte poder de veto que detinham no Poder Legislativo.

Quanto ao grau de discricionariedade (característica institucional) que os agentes de mudança poderiam dispor a partir da entrada em vigor das novas regras, seguramente pode-se apontar que é naturalmente baixo, para não dizer inexistente. É que, tratando-se de *leis federais* e de uma *emenda à Constituição*, não há muito espaço para a discricionariedade. Na prática, ou se respeita a regra (nova instituição) ou se está fora do jogo político. Por exemplo, quem não cumprir as novas regras não poderá se lançar como candidato ou, lançando-se, correrá sério risco de ter o registro de candidatura indeferido pela Justiça Eleitoral.

Ainda quanto à natureza das novas instituições, a minirreforma eleitoral de 2015/2017, apesar de ampla, não importou em substituição total de antigas instituições. Não houve, desse modo, uma substituição da Lei das Eleições, ou da Lei dos Partidos Políticos, ou do Código Eleitoral, muito menos o advento de uma nova Constituição. O que se percebe a partir da análise daquilo que entrou em vigor é que pontualmente foram introduzidos novos dispositivos legais, novos artigos à legislação já existente. Tal característica é típica da mudança institucional do tipo *layering* (camadas), pois as novas regras foram incorporadas às já existentes e alteraram configuração do sistema, com potencial de comprometer o padrão anteriormente estabelecido. Observou-se na prática que os agentes de mudança não podiam alterar totalmente as regras originais (implementando explicitamente um novo sistema) mas, ao invés disso, trabalharam

dentro do sistema existente adicionando camadas de novas regras, podendo dar a elas o contorno que lhes convinha.

Por fim, aqueles parlamentares “vitoriosos”, ou seja, que agiram deliberadamente para impedir a aprovação das propostas mais “democráticas” e apresentaram ou votaram emendas ou substitutivos que subverteram as propostas iniciais, aumentando o potencial de ganhos pessoais ou para os partidos que representavam, podem ser classificados como agentes de mudança *subversivos*. Como na definição original de Mahoney e Thelen (2010) eles parecem dar suporte à instituição tal como foi proposta, mas agem esperando o momento certo para assumir a condição de opositores e proporem novas regras sem extinguir as antigas.

Com relação ao papel dos parlamentares que deliberadamente em prol de benefícios próprios ou de seus partidos, visando a reeleição e o aumento dos recursos públicos que teriam à disposição dos partidos e das campanhas, cabe a afirmação de Mainwaring (2001, p 92) em alusão ao Brasil, de que os líderes políticos podem fazer uso de recursos públicos para desenvolver seus partidos, desequilibrando o jogo político, bem como o alerta de Bobbio:

Com isso não estou querendo afirmar que nossos parlamentares estejam dedicados apenas ao interesse geral. Deus me guarde e livre disto! Uma das chagas do nosso parlamentarismo, tantas vezes denunciada e tão pouco medicada, é a proliferação das chamadas “leizinhas” [“*legg Lading*”], que são precisamente o efeito da predominância de interesses particulares, de grupo, de categoria, no pior sentido da palavra, corporativos. E se trata exatamente de uma chaga e não de um efeito benéfico, exatamente de um dos aspectos degenerativos dos parlamentos, que deveriam ser corrigidos e não agravados. (BOBBIO, 2017, p. 83)

Portanto, aplicando-se o modelo teórico proposto por Mahoney e Thelen (2010), pode-se caracterizar a minirreforma eleitoral de 2015/2017 como tendo ocorrido por *camadas (layering)* e sido capitaneada, primordialmente, por parlamentares *subversivos*, que agiram utilizando ferramentas parlamentares e estratégias políticas para a defesa de interesses privados e partidários. A caracterização quanto à *ilegitimidade* dos meios empregados pelos parlamentares, bem como a constatação do *processo de oligarquização* será abordada no tópico seguinte.

4.2.3. A oligarquização como processo

Santos (2017) afirma que a ocupação das mesas burocráticas e a avalanche de legislação tentando redesenhar o território político e social do país constituem o modo de operação dos *usurpadores*. E, referindo-se às elites políticas que estiveram à frente do impeachment, ressalta ainda que foi essa mesma elite quem promoveu o sequestro institucional das regras do jogo democrático, sem promover o debate público necessário. Quanto a esse último aspecto, a expressão *debate público* deve ser entendida como a real participação da sociedade na construção de soluções e na tomada de decisão, espelhando-se, com isso, a intenção inicial da Presidenta Dilma Roussef quando sugeria a realização de um plebiscito que abordasse os temas atinentes à reforma política. A tramitação de algumas das propostas legislativas com realização de audiências públicas ou mesmo os debates (muitas vezes confusos) entre parlamentares nas sessões de votação não cumprem esse papel, justamente por não qualificarem substancialmente a construção de uma solução para a reforma política. Acresça-se a isso o fato de que a tramitação legislativa que originou a minirreforma foi caracterizada por inúmeras emendas aos projetos originais, apresentação de projetos substitutivos e utilização de uma série de ferramentas regimentais que afastam os eleitores do acompanhamento dos trabalhos legislativos levados a cabo pelos eleitos.

É fato que as organizações, notadamente os partidos políticos, são diferentes entre si, mas, quaisquer que sejam as diferentes atividades que desenvolvam e os benefícios ou malefícios que proporcionem aos homens, cada uma delas, inevitavelmente, também serve para garantir, perpetuar ou aumentar o poder social daqueles que as controlam, das elites mais ou menos restritas que as comandam (PANEBIANCO, 1982). Nesse mesmo sentido, agora analisando o cenário político de 1997, Santos (1997) apontava que apesar de ser possível a reeleição, só a indeterminação do resultado, ou seja, o medo de não ser reeleito já fazia com o que alguns parlamentares da época utilizassem meios ilegais para fazer retroceder ou diminuir a competitividade do sistema, justamente no intuito de diminuir o grau de incerteza quanto ao resultado da eleição. Assim, meios ilegítimos eram utilizados para aumentar “a probabilidade de vitória dos oligarcas.”

A hipótese apresentada nesta pesquisa gira em torno, justamente, daquilo que foi o resultado do sequestro das regras do jogo pelo grupo político que estava à frente do comando do Congresso Nacional, sobretudo da Câmara do Deputados: a minirreforma

eleitoral. Como demonstrado detalhadamente até agora, o processo de concepção das novas instituições eleitorais (as regras do jogo em si) foi atropelado pelos agentes de mudança, utilizando-se de meios ilegítimos para consecução dos seus objetivos. Nesse ponto, o problema é bem colocado por Norberto Bobbio:

Em poucas palavras: se uma maioria parlamentar decide, como já ocorreu na história, abolir o regime parlamentar e atribuir a um chefe ou a uma oligarquia restrita o poder de tomar decisões vinculatórias para toda a coletividade, o sistema daí derivado ainda é uma democracia apenas pelo fato de ter sido instituído democraticamente? ... E então não existe talvez um problema... qual seja, o de saber se não existem limites intransponíveis neste processo de revisão contínua e, no caso de existirem, o de saber quais são eles? (BOBBIO, 2017, p. 109)

No caso da minirreforma eleitoral de 2015/2017, o papel das elites partidárias é de fundamental importância, pois, apesar das limitações impostas pela necessidade de responder às demandas e preferências dos eleitores, o domínio da burocracia confere aos parlamentares autonomia para definir as questões e as regras da competição eleitoral. “Talvez seja esta a mais importante maneira pela qual as elites modelam os sistemas partidários”. (MAINWARING, 2001, p. 91)

A *lei de ferro das oligarquias* é potencialmente capaz de produzir ainda mais efeitos deletérios às novas democracias. Tomando os ensinamentos de Mainwaring (2001, p. 91), os sistemas de terceira onda são particularmente sujeitos à oligarquização, por serem menos institucionalizados e mais suscetíveis à ação destrutiva dos líderes políticos. Quando um sistema de partidos está institucionalizado, os líderes encontram mais dificuldades para modificá-lo substancialmente. A instabilidade política comumente observada nas democracias de *terceira onda* é favorável à transformação dos sistemas partidários por mudanças institucionais comandadas pelo topo da pirâmide de poder. A esse aspecto, relevante a posição de Bobbio:

O segundo obstáculo não previsto e que sobreveio de maneira inesperada foi o contínuo crescimento do aparato burocrático, de um aparato de poder ordenado hierarquicamente do vértice à base, e, portanto, diametralmente oposto ao sistema de poder democrático. Admitindo-se como pressuposto que uma

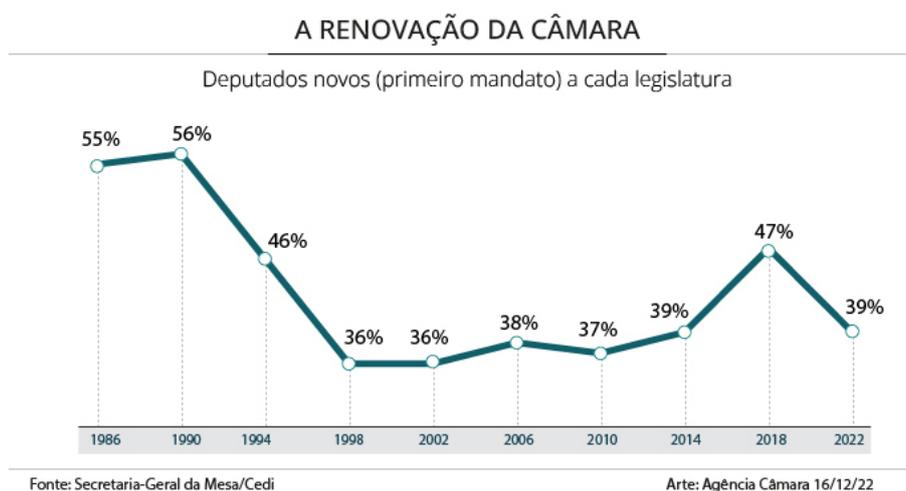
sociedade apresenta sempre diversos graus de poder e configurando-se um sistema político como uma pirâmide, na sociedade democrática o poder vai da base ao vértice e numa sociedade burocrática, ao contrário, vai do vértice à base (BOBBIO, 2017, p. 60)

Apontando a importância da teorização proposta por Michels (1915), Panebianco (1982) e Mair e Katz (1997), Couto (2012) afirma que a oligarquização de uma casa legislativa (no que tange aos seus próprios membros) ocorre em função da captura da organização por uma parte dos parlamentares, que passariam a operar a instituição à revelia do que é desejado pelos demais, impedindo qualquer tentativa de controlá-los ou contestar sua atuação. Já, a oligarquização do Legislativo com relação à sociedade ocorreria no caso de uma conduta dos parlamentares contrária àquela que é notoriamente desejada pela sociedade. Neste caso, a oligarquização se efetivaria porque os eleitores não seriam capazes de evitar que seus representantes se conduzissem de uma forma indesejada por eles.

No caso da minirreforma, evidencia-se essa última proposição de Couto (2012). Tendo, portanto, o poder burocrático nas mãos e considerado o *timing* da reforma política, os partidos políticos assentados no Congresso Nacional (especialmente na Câmara, em virtude o caráter infraconstitucional da maior parte da minirreforma) passaram construir as regras do jogo de modo a diminuir a concorrência eleitoral, aumentar os recursos públicos disponíveis para as campanhas, mirando principalmente à reeleição. É a constatação nuclear da *lei de ferro das oligarquias*: manutenção do poder pelo grupo que detém o controle da organização e da burocracia. (MICHEALS, 1907; MAINWARING, 2001; RENNÓ, 2007; BOBBIO, 2017; SANTOS, 2017)

Em termos de efetivos ganhos para os próprios agentes de mudança (no caso, deputados e os partidos), os resultados das eleições gerais de 2022 confirmam a hipótese de pesquisa, especialmente comparando-se com os resultados das eleições de 2018. Quanto à renovação para a Câmara dos Deputados em 2018, o índice de renovação foi de 47,37%, tendo sido eleitos 243 novos deputados e reeleitos outros 251. Para as eleições de 2022, todas as medidas aprovadas pela minirreforma eleitoral já estavam em plena vigência e tiveram impacto significativo nos números observados. O índice de renovação para a Câmara caiu para 39,38%, tendo sido eleitos 202 novos deputados e reeleitos 294, mesmo a eleição tendo registrado número recorde de candidaturas, com 10.407

candidatos ao cargo de deputado federal (foram pouco mais de 8 mil em 2018). Tudo isso demonstra uma correlação positiva entre a mudança institucional e a conservação do poder sobre aqueles agentes que operaram a mudança, tendo sido reeleitos, segundo dados disponibilizados pela própria Agência Câmara, que repetiu metodologia empregada em eleições anteriores, e conforme tabela que explicita a série histórica das eleições desde 1986, conforme gráfico abaixo. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022)



Ribeiro (2014) aponta que a renovação dos cargos de direção é um dos indicadores a serem testados para confirmação da tese de Michels. No caso do processo de oligarquização junto à Câmara dos Deputados, esse indicador pode ser compreendido como o sucesso com a reeleição ou não reeleição dos deputados que a compõem. Contudo, é natural que algumas estatísticas divulgadas apresentem números com pequena variação entre os resultados, mas nada que substancialmente represente conclusões diversas entre si. Por exemplo, a estatística divulgada pela própria Câmara em sua página oficial e acima citada, inclusive com referência ao gráfico da série histórica, parece levar em consideração o total de candidatos que efetivamente tomaram assento na Câmara em algum momento entre 2019 e 2022, considerando, por exemplo, suplentes que eventualmente assumiram a titularidade. Assim, na prática, podem ter sido candidatos à reeleição tanto o titular de outrora, como o suplente de então. Outro exemplo de metodologia empregada é do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, que igualmente apresenta dados em série histórica, mas não disponibiliza a metodologia empregada, o que torna um pouco ininteligível a análise dos dados que disponibiliza. Por exemplo, veja-se que na tabela abaixo, para as eleições de 2022, aponta-se que foram candidatos à reeleição 446 deputados, tendo sido reeleitos 286 e novos

ingressantes 227. Somando-se 286 + 227, chega-se a 513 deputados, exatamente o número de vagas. Contudo, fazendo-se a mesma soma dos percentuais correspondentes atribuídos pelo próprio DIAP, respectivamente 64,12% + 44,24%, chega-se a 108,36%. É pouco crível que o DIAP tenha errado na metodologia empregada, dado ser uma organização de renome e existente há décadas, sempre contribuindo com a divulgação de dados oficiais. Não é isso que se aponta, mas tão somente que (e isso também vale para a Agência Câmara) a análise descritiva disponibilizada não é tão intuitiva, ou seja, o leitor incauto pode se deparar com números minimamente discrepantes, mas que ainda assim precisam ser melhor explicados. Para isso, importante que seja disponibilizada a metodologia empregada para que se torne mais inteligível a análise.

HISTÓRICO DE RENOVAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS							
ANO DA ELEIÇÃO	COMPOSIÇÃO DA CÂMARA NO ANO DA ELEIÇÃO	Nº DE CANDIDATOS À REELEIÇÃO	ÍNDICE DE RECANDIDATURA	Nº DE REELEITOS	ÍNDICE DE REELEIÇÃO	Nº DE NOVOS	ÍNDICE DE RENOVAÇÃO
1990	495	368	74,34%	189	51,35%	306	61,82%
1994	503	397	78,92%	230	57,93%	273	54,28%
1998	513	443	86,35%	288	65,01%	225	43,86%
2002	513	416	81,09%	283	68,02%	230	44,83%
2006	513	442	86,16%	267	60,41%	246	47,95%
2010	513	407	79,33%	286	70,76%	227	44,25%
2014	513	387	75,43%	273	70,54%	240	47,00%
2018	513	404	78,75%	274	67,82%	239	46,58%
2022	513	446	86,93%	286	64,12%	227	44,24%
Média*	513	417	81,93%	278	66,98%	234	45,78%

*Tabela elaborada pelo DIAP. Média calculada desde 2002

Assim, não obstante as estatísticas acima apresentadas e visando testar de forma mais inteligível a hipótese de processo de oligarquização partidária perante a Câmara dos Deputados diante dos resultados das eleições de 2022, esta pesquisa examinou os dados de registro de candidaturas e de resultados eleitorais disponibilizados pelo TSE em formato de planilha. Procedeu-se ao tratamento dos dados, eliminando aqueles que não seriam utilizados na pesquisa, e promoveu-se uma análise estatística descritiva quanto à *variação dos gastos* de campanha entre as eleições de 2018 e 2022, apenas para os candidatos à reeleição para o cargo de deputado federal. Do mesmo modo, também foram colhidos e descritos os dados relativos à *quantidade de votos* válidos recebidos por esses candidatos à reeleição entre as eleições de 2018 e 2022. Com o intuito de refinar a precisão da análise estritamente sobre o número de assentos (513), foram excluídos da amostra aqueles candidatos que não se candidataram à reeleição para a Câmara. Assim, 89 Deputados Federais não se candidataram à reeleição por terem se candidatado a outros

cargos ou simplesmente por não terem concorrido a qualquer outro. Portanto, o universo de pesquisa recaiu sobre 424 candidatos à reeleição à Câmara. Desses, 142 não foram reeleitos, e 282 foram reeleitos. Ou seja, 66,4% dos candidatos à reeleição tiveram sucesso eleitoral, permanecendo no mesmo cargo, contra 33,6% que não obtiveram êxito. Por esse dado inicial, percebe-se uma grande porcentagem de sucesso com a reeleição. Mas, os dados revelam ainda mais.

Conforme *Tabela Eleição 1* (Variação de Gastos de Campanha e situação eleitoral 2018 e 2022), 88% dos candidatos não reeleitos, utilizaram mais recursos nas eleições de 2022. Já, entre os reeleitos, esse percentual subiu para 93,6%. Isso aponta para o fato que o emprego de mais recursos em suas campanhas, fez com que aumentassem as chances de reeleição. Mas, a estatística descritiva permite outras constatações bastante significativas. Do total de candidatos reeleitos (282), 134 candidatos aumentaram os gastos de campanha entre 100% a 1000% em relação à eleição de 2018, ou seja, quase a metade dos reeleitos (47,5%) gastou entre o dobro ou até dez vezes mais que o valor originalmente gasto na eleição de 2018, contrastando com 28,2% dos candidatos não reeleitos (40, dos 142) que gastaram na mesma faixa de variação. Pouco mais de 20% (59) dos candidatos aumentou os gastos de campanha em mais da metade até o dobro do valor gasto na campanha anterior. Não bastando, também se percebe outro expressivo número: 36 reeleitos gastaram mais de dez vezes o valor desembolsado na campanha de 2018.

Tabela Eleição 1 – Variação de Gastos de Campanha e situação eleitoral (2018 e 2022)

Situação	Variação de Gastos	Candidatos (Quant.)	%
Não Reeleito	Não se candidatou a reeleição	89	100,0%
	Acima de 1.000%	4	2,8%
	Entre -0,01 e -50%	16	11,3%
	Entre -50,1% e -100%	1	0,7%
	Entre 0,01% e 50%	33	23,2%
	Entre 100% e 1.000%	40	28,2%
	Entre 50,1% e 100%	48	33,8%
	Total	142	100,0%
Reeleito	Acima de 1.000%	36	12,8%
	Entre -0,01 e -50%	15	5,3%
	Entre -50,1% e -100%	3	1,1%
	Entre 0,01% e 50%	35	12,4%
	Entre 100% e 1.000%	134	47,5%
	Entre 50,1% e 100%	59	20,9%
	Total	282	100,0%

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do TSE (2018 e 2022)

No caso da *Tabela eleição 2* é demonstrada *variação de votos e situação eleitoral* dos deputados que foram candidatos à reeleição em 2022. Por se tratar de eleição proporcional e sobre a qual incidem regras atinentes ao cociente eleitoral e cociente partidário, considerou-se a votação nominal recebida pelo candidato para fins de apuração da variação de votos, independentemente de o seu sucesso (reeleição) ter sido fruto do voto dado à coligação ou ao partido. Esse método se justifica na pesquisa, pois a intenção é justamente aferir se houve aumento da base eleitoral, ou seja, se o candidato nominalmente recebeu mais votos em 2022 do que recebera em 2018. Assim, pode-se perceber que 64,5% (182, dos 282) deputados que foram candidatos à reeleição aumentaram suas bases eleitorais em relação à eleição imediatamente anterior, ou seja, receberam mais votos na reeleição do que na candidatura anterior. Desses, 124 aumentaram suas bases até 50% dos votos que receberam em 2018, e outros 41 aumentaram entre 50% e 100% a mesma votação.

Tabela eleição 2 – Variação de votos e situação eleitoral (2018 e 2022)

Situação	Variação de Votos	Candidatos (Quant.)	%
Não Reeleito	Não se candidatou a reeleição	89	100,0%
	Entre -0,01% e -25%	40	28,2%
	Entre -25,1% e -50%	36	25,4%
	Entre -50,1% e -75%	27	19,0%
	Entre -75,1% e -100%	13	9,2%
	Entre 0,01% e 25%	17	12,0%
	Entre 100,1% e 200%	1	0,7%
	Entre 25,1% e 50%	5	3,5%
	Entre 50,1% e 75%	2	1,4%
	Entre 75,1% e 100%	1	0,7%
	Total	142	100,0%
Reeleito	Entre -0,01% e -25%	62	22,0%
	Entre -25,1% e -50%	28	9,9%
	Entre -50,1% e -75%	7	2,5%
	Entre -75,1% e -100%	3	1,1%
	Entre 0,01% e 25%	80	28,4%
	Entre 1.000% e 10.000%	1	0,4%
	Entre 100,1% e 200%	11	3,9%
	Entre 200,1% e 300%	4	1,4%
	Entre 25,1% e 50%	44	15,6%
	Entre 300,1% e 400%	1	0,4%
	Entre 50,1% e 75%	34	12,1%
	Entre 75,1% e 100%	7	2,5%
	Total	282	100,0%

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do TSE (2018 e 2022)

No caso da concentração de recursos financeiros que se tornaram disponíveis para os candidatos e partidos, a correlação também é positiva. Conforme dados disponibilizados pelo TSE, a Lei Orçamentária Anual de 2018 previu a distribuição de quase R\$ 889 milhões de reais de recursos do Fundo Partidário às legendas políticas com registro no TSE. Porém, já a partir de 2019 e em virtude dos efeitos da EC97/17, 14 partidos (dos 35) não participaram mais da distribuição desse fundo. Pela regra, Rede, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU e PTC foram afetados. Além disso, pelo não atingimento da cláusula de desempenho, esses partidos perderam acesso ao tempo gratuito de rádio e TV no período de 2019 a 2023. No que tange ao FEFC, as eleições de 2018 somaram R\$ 1.716.209.431,00 em benefício da 35, dos 34 partidos com registro no TSE. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) o partido que recebeu a maior parte do Fundo, com direito a pouco mais R\$ 230 milhões. O Partido dos Trabalhadores (PT) ficou em segundo, com R\$ 212,2 milhões; e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em terceiro, com R\$ 185,8 milhões. Quando comparados esses valores àqueles disponibilizados para as eleições de 2022, a correlação se evidencia ainda mais. O Fundo Partidário somou cerca R\$ 1,03 bilhão de reais e foi distribuído apenas para 12 organizações partidárias, sendo 9 partidos e 3 federações, dos 28 de lançaram candidaturas. Com relação ao FEFC o valor foi o maior da história do Brasil, pois somou quase cinco bilhões de reais (R\$ 4.961.519.777,00), distribuídos entre 32 partidos.

Nesse ponto, não se conclui de forma generalista que o aumento de recursos públicos conduz sempre à oligarquização. O que se aponta, principalmente a partir das mudanças institucionais promovidas pela minirreforma eleitoral e demonstradas pela estatística descritiva apresentada, é que, precisamente observando-se a eleição de 2022 para a Câmara dos Deputados e tendo-se como referência a eleição de 2018 para as mesmas vagas, o emprego massivo de recursos públicos (tal como “arquitetado” pelos próprios deputados como agentes da mudança institucional) está correlacionado ao sucesso eleitoral concretizado pela reeleição.

Conforme o modelo teórico aplicado (MAHONEY e THELEN, 2010), a engenharia institucional construída pelos deputados (na parte que lhes competiu) trouxe proveitos na eleição de 2022, com destaque para o aumento dos recursos públicos disponíveis para a campanha em 2022; aumento do índice de reeleição; e, o aumento de suas bases eleitorais. Reitere-se, em relação ao ano de 2018. No mais, essa engenharia

institucional foi concebida a partir da inversão da pauta de reivindicações das jornadas de junho de 2013 e daquilo que foi encaminhado pela Presidenta Dilma Rousseff ao Congresso Nacional. A resposta do Congresso Nacional foi, em suma, um golpe parlamentar (SANTOS, 2017) que afastou do cenário uma agente de mudança com forte poder de veto (Presidenta Dilma) e uma minirreforma eleitoral construída e aprovada a partir de uso ilegítimo das ferramentas institucionais parlamentares (abuso de emendas substitutivas; aprovação de regimes de urgência casuísticos; votações caóticas) com o propósito de conservar o poder dos usurpadores, subversivos. (SANTOS, 2017; MAHONEY E THELEN, 2010).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelos achados da pesquisa, percebe-se que o Poder Legislativo brasileiro mantém em seu DNA a tendência à conservação do poder nas mãos dos líderes partidários, o que confirma a previsão secular de Michels (1907) de que quem fala em organização, fala em oligarquia.

As críticas dos *elitistas democráticos*, por mais contundentes e embasadas que se mostraram, não serviram para afastar a tendência prenunciada pela *lei de ferro da oligarquia*. O método democrático de Schumpeter (1961) não serviu à hipótese, pois os eleitos agiram reunidos no propósito de defesa dos próprios interesses, afastando-se da pauta de reivindicações que, democraticamente, tinha sido construída pelos eleitores. Do mesmo modo, o modelo teórico proposto por Dahl (2005) para classificação de regimes não explica quando, apesar de existirem eleições livres, periódicas, auditáveis e com amplo acesso ao lançamento de candidaturas, há a cooptação da definição das regras do jogo por uma significativa maioria de incumbentes que minam as chances de novos contendores assumirem os cargos que eles já ocupam.

Paralelamente, a incorporação do modelo teórico proposto por Mahoney e Thelen (2010) ao estudo do caso da minirreforma eleitoral de 2015/2017 e seus efeitos sobre o sistema partidário trouxe importante contribuição. A partir de sua aplicação, sobretudo pela incorporação da dinâmica multicausal entre *contexto político* e *características institucionais* e a influência sobre os *agentes de mudança*, foi possível explicar e categorizar a minirreforma eleitoral de 2015/2017 como uma mudança institucional lenta e gradual, operada em *camadas* e por agentes *subversivos*, verdadeiros usurpadores nas palavras de Santos (2017) ou expropriadores do voto, como defende

Couto (2012). O Ministro do STF Luis Roberto Barroso reconhece o poder das forças políticas brasileira, tendo registrado em recente artigo acadêmico: “Precisamos de um pacto de integridade que substitua o pacto oligárquico que tem vigorado até aqui.” (BARROSO, 2022, p. 50)

No mais, a pesquisa se desdobrou sobre um recorte temporal que compreende uma parte da constante busca pelo aperfeiçoamento do sistema político-eleitoral brasileiro. Nesse momento, tramitam novos projetos de lei que possuem nas suas *justificações* o mesmo núcleo daqueles que foram examinados nesta pesquisa: a melhoria da democracia brasileira. Contudo, as regras do jogo ainda continuam sendo definidas pelos mesmos agentes de mudança.

REFERÊNCIAS

ALBERTONI, Ettore. La circulación de las élites en las nuevas condiciones mundiales. UNAM, 1993.

ALMEIDA, Igor Martins Coelho Almeida. As minirreformas políticas e eleitorais de 2015 e 2017 no contexto democrático da contemporaneidade. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 57, p. 103-122, jan./jun. 2021.

ALONSO, Ângela. A POLÍTICA DAS RUAS, Protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Revista Novos Estudos, CEBRAP, São Paulo*. 49-58, Junho/2017

ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy. OS DIAS QUE ABALARAM O BRASIL: as rebeliões de junho, julho de 2013. *Revista de Políticas Públicas, São Luís, Número Especial*, p. 41-47, julho de 2014

BARROSO, Luís Roberto. A Democracia sob pressão: o que está acontecendo no mundo e no Brasil. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, n. 1, p. 33-56, 2022.

BBC BRASIL. Aprovação de Dilma atinge o menor nível desde o início do mandato. *BBC News Brasil*, 18 mar. 2015. Disponível em:

https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150318_dilma_aprovacao_reprovacao_cc. Acesso em: 12 ago. 2024

BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda Constitucional nº 36, de 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5735, de 2013. Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para promover a minirreforma eleitoral.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. (2010), “Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 4: 43-73.

BRAUN, Julia. 13 de junho de 2013: a noite que durou 10 anos. *BBC News Brasil*. 12 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0j5125089do>. Acesso em 12 de agosto de 2024

CALIL, Gilberto. Embates e disputas em torno das jornadas de junho. *Projeto História*, São Paulo, n. 47, pp. 377-403, Ago. 2013

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 14 partidos não alcançam cláusula de desempenho e perderão recursos. *Câmara dos Deputados*, 01 nov. 2018

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara dos Deputados. *Câmara dos Deputados*, 01 fev. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/449498-eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 13 ago. 2024

CAMPANERUT, Camila. Dilma tem 54% de aprovação, segundo CNI/Ibope. *UOL Notícias*, 19 mar. 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/03/19/dilma-cni-ibope.htm>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Tradução: Joana Angélica d'Ávila Melo. 1ed. Rio de Janeiro. Zahar, 2018.

CNN BRASIL. Justiça mantém decisão que isenta Dilma Rousseff de pedaladas fiscais. *CNN Brasil*, 28 jul. 2023

CONGRESSO EM FOCO. Temer admite que Cunha só autorizou impeachment porque petistas não o apoiaram na Câmara. Congresso em Foco, 2017.

COSTA, Homero de Oliveira. Crise dos partidos e as transformações dos governos representativos. Poder Local e Desenvolvimento. Cronos, Natal-RN. v.11, n.1, 274, jul/ago 2010. Publicado em 04.10.2016.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Oligarquia e processos de oligarquização: o aporte de Michels à análise política contemporânea. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 44, p. 47-62, nov. 2012.

DAHL, Robert A. A Critique of the Ruling Elite Model. The American Political Science Review, Vol. 52, nº. 2, Jun/1958, pp. 463-469. American Political Science Association

DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição. Prefácio: Fernando Limongi; tradução: Celso Mauro Paciornik. – 1ª ed. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

DAHL, Robert A., 1915-2014. Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven :Yale University Press, 1964

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). Câmara tem 234 novos; 44,05% reeleitos foram 287. *DIAP*. 02 jul. 2024. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/209-eleicoes-2022/91176-camara-tem-234-novos-44-05-reeleitos-foram-287>. Acesso em: 13 ago. 2024

DUVERGER, Maurice. (1970), Os partidos políticos. Rio de Janeiro, Zahar.

FALLETI, Tulia G. Infiltrating the State: The evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988. In Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FIGUEIREDO, Vitor Fonseca. O papel da Comissão Verificadora de Poderes da Câmara Federal para a articulação do Estado Brasileiro durante a Primeira República. In:

FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS. 2010-2013: a mais longa e severa das crises

- FERNANDES, Renato. Revista Teoria & Pesquisa, v. 29, n. 1, 2020, p. 128-151.
- GOIÁS 24 HORAS. Lista atualizada de delator Benedicto Júnior entregue à Lava Jato mostra R\$ 50 mil endereçados a Caiado, que tinha o apelido de “Vaqueiro”
- GOMES, Ricardo C. Who are the relevant stakeholders to the local government context? Empirical evidences in the decision-making process of English local authorities. Revista de Administração Contemporânea, edição especial, p. 177-202, 2005.
- GRYNSZPAN, Mario. A Teoria das Elites e sua Genealogia Consagrada BIB, Rio de Janeiro, n. 41, 1,º semestre de 1996, pp. 35-83
- GRYNSZPAN, Mário. Ciência política e trajetórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. A. Political Science and the three new institucionalisms. 1996.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*. Tradução de Lúcia Maria Bastos Pereira das Neves. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.
- HELD, David. Modelos de Democracia. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Editora Paidéia Ltda. Belo Horizonte, MG, 1987.
- HUNTINGTON, Samuel P., A terceira onda: a democratização no final do século XX. São Paulo, Ática, 1994.
- JUSTINIANO, S. C. B., MORONI, R. B., MORONI, F. T., & SANTOS, J. M. M. dos. (2006). Genética revisando e fixando conceitos. *Genética Na Escola*, 1(2), 50–53. 2006.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.
- LESSA, Renato. A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- LINDA, M. P. Gondim. Movimentos sociais contemporâneos no Brasil: a face invisível das Jornadas de Junho de 2013. Polis Revista Latinoamericana, n.º 44 | 2016

LINDOSO, José Antônio Spinelli. A reação da oligarquia potiguar ao modelo centralizador de Vargas: 1930-1935. 1989. Tese de Doutorado. [sn].

LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. *Novos Estudos*, CEBRAP. São Paulo, 5-13. 2017.

MAIA, Rodrigo. Rodrigo Maia defende que Senado aprove regras para fundo para custear campanhas. Fonte: Agência Câmara de Notícias, 2017.

MARENCO, André. Devagar se vai ao longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Alcantara (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte/MG: Editora UFMG, 2007

MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, cap. 1.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partiádários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro, Mercado Aberto/ Editora FGV. 1999.

MAIR, P. & KATZ, R. Party Organization, Party Democracy, and the Emergence of the Cartel Party. In: MAIR, P. (ed.). *Party System Change: Approaches and Interpretations*. New York: Oxford University, 1997.

MAIR, Peter., *Party system change: approaches and interpretations*. Nova York, Oxford University Press, 1997.

MAIR, Peter. *Gobernando el Vacío: la Banalización de la Democracia Occidental*. Por Peter Mair. Madrid: Alianza Editorial, 2013, 176 pp.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995

MELLO, Daniel. Junho de 2013: entenda o cenário de insatisfação que levou a protestos. *Agência Brasil*, 02 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-06/junho-de-2013-entenda-o-cenario-de-insatisfacao-que-levou-a-protestos>. Acesso em: 12 ago. 2024

MICHELS, Robert. Por uma sociologia dos partidos políticos. Lisboa: Antígona, 2001.

MICHELS, Robert. Potere e Oligarchie. Milão: 1989.

MICHELS, Robert. Introducción a la sociologia politica. Buenos Aires: Paidós, 1969.

MICHELS, Robert. Socialismo e Fascismo (1925-1934). Milão: Giuffrè, 1991

MOTORYN, Paulo. Exército pagou R\$ 19 mil em churrascaria no dia do impeachment de Dilma com cartão corporativo. *Brasil de Fato*, 25 out. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/10/25/exercito-pagou-r-19-mil-em-churrascaria-no-dia-do-impeachment-de-dilma-com-cartao-corporativo>. Acesso em: 13 ago. 2024

O GLOBO. Movimento Passe Livre publica carta aberta ao presidente. *O Globo*, 24 jun. 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/movimento-passe-livre-publica-carta-aberta-presidente-8793543>. Acesso em: 12 ago. 2024

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 23(68), 53–71. 2008

PRZEWORSKI, A. Institutions matter? *Government and Opposition*, v. 39, n. 4, p. 527-540, 2004

RENNÓ, Lúcio. Reforma política, consensos necessários e improváveis. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Alcantara (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte/MG: Editora UFMG, 2007.

REZENDE, F. C. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, 2012. p. 113-130

REZENDE, F. C. . As instituições mudam endogenamente?: Limites e Possibilidades da Mudança Institucional Endógena na Teoria Institucional Contemporânea. *BIB*, São Paulo, n. 76, 2º semestre de 2013 (publicada em julho de 2015), pp. 33–61. 33

RIBEIRO, Pedro Floriano. A lei da oligarquia de Michels: modos de usar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 29, nº 85*. Junho 2014.

ROSSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República Dilma Rousseff na reunião com governadores e prefeitos de capitais, Brasília (DF). *Biblioteca da Presidência da República*, 24 de junho de 2013. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/audios/audio-do-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais-brasilia-df-19min10s>. Acesso em: 12 ago. 2024

SENADO FEDERAL. Mensagem presidencial sobre plebiscito da reforma política chega ao Congresso nesta terça-feira. Fonte: Agência Senado, 2013.

SENADO FEDERAL. Dilma se encontra com governadores, prefeitos e líderes de protestos. Agência Senado, 24 jun. 2013. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/06/24/dilma-se-encontra-com-governadores-prefeitos-e-lideres-de-protestos>. Acesso em: 12 ago. 2024

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução: Ruy Jungmann. Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro/RJ.1961.

SILVA JÚNIOR, José Alexandre. *et al.* Em Tese, Florianópolis, v. 11, n. 2, jul./dez., 2014. ISSN: 1806-5023

SILVA JUNIOR, José Alexandre; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; PARANHOS, Ranulfo; SETTI, Gabriel Augusto Miranda; NASCIMENTO, Willber. Madison e Dahl: da República à Poliarquia. Em Tese, Florianópolis, v. 11, n. 2, jul./dez., 2014. ISSN: 1806-5023

SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 27., 2013, Natal. Anais do XXVII Simpósio Nacional de História. São Paulo: ANPUH, 2013

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *A democracia Impedida: o Brasil do século XXI*. FGV Editora. Rio de Janeiro, 2017. 188p

SOUZA, Amaury de e LAMOUNIER, Bolívar. (2006), "O Futuro da Democracia: Cenários Político-institucionais até 2022". *Estudos Avançados*, vol. 20, nº 56, pp. 43-60

STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. *Beyond Continuity: Institutional Change and Advanced Political Economies*: Oxford University Press, 2005, cap. 1

THELEN, Kathleen. Institutional Change in Advanced Political Economies. *British Journal of Industrial Relations*, v. 47, n. 3, p. 471-498, 2009

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plenário do TSE: PSDB não encontra fraude nas eleições 2014.

VALENTE, Rubens. Análise: revelações de Temer estão em linha com os áudios de Juca. *UOL Notícias*. 03 nov. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/11/03/analise-revelacoes-de-temer-estao-em-linha-com-os-audios-de-juca.htm>. Acesso em: 13 ago. 2024.