

COMISSÃO ESPECIAL DA REFORMA POLÍTICA - 2015

Reforma Política – Audiência Pública

REFORMA POLÍTICA E MUDANÇA DO **SISTEMA ELEITORAL** BRASILEIRO

Maurício Costa Romão

Brasília, 9 de abril de 2015

REFORMA POLÍTICO-ELEITORAL NO BRASIL

Reforma político-eleitoral: temas discutidos no Congresso na legislatura 2011-2014 e na atual

Bloco de temas pontuais

Financiamento de campanha

Federação partidária

Claúsula de barreira

Voto facultativo

Exigências p/ acesso ao FP e HGPE

Cláusula de desempenho

Exigências para registro de partidos

Reeleição/Eleições coincidentes

Fim das coligações proporcionais

Domicílio eleitoral

Suplentes de senadores

Candidatura avulsa

Período de mandato senadores

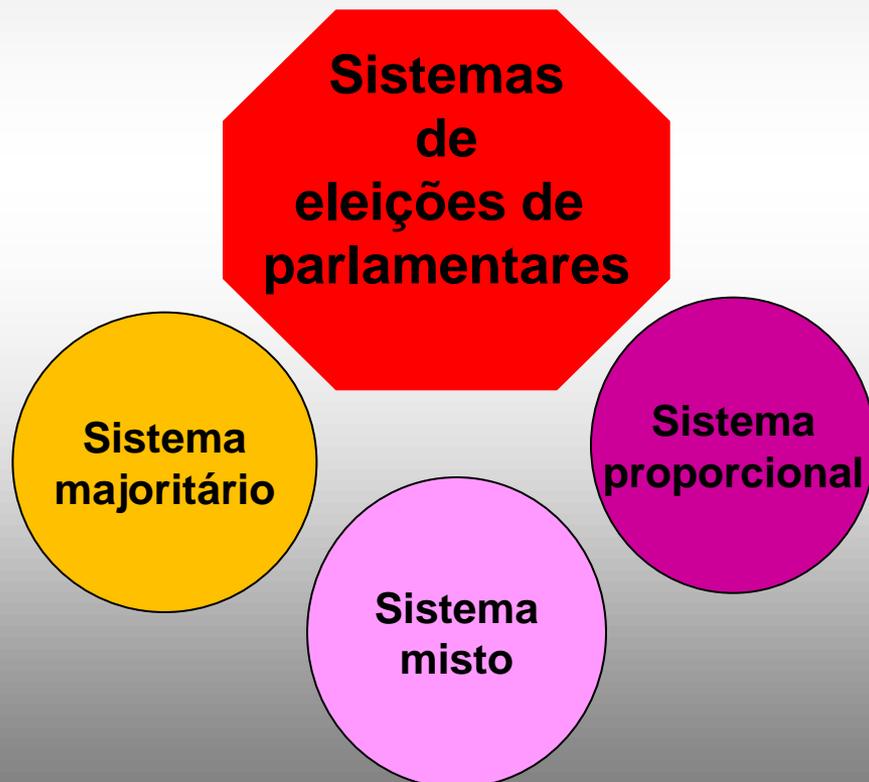
Janela p/ (in)fidelidade

Revogação popular mandatos (recall)

Proporcionalidade das bancadas

Bloco de sistemas eleitorais

Regras sobre o processo de votação e contagem de votos



MODELO BRASILEIRO DE LISTA ABERTA DESGASTE E PRESSÃO POR MUDANÇA

DESGASTE DO MODELO ATUAL E PRESSÃO POR MUDANÇA

Desgaste

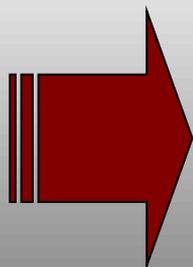
70 anos, várias distorções, sexta legislatura com RP discutida, mas sem correções importantes no modelo

Vícios do sistema político (corrupção, poder econômico, ficha suja, mercado de siglas, etc.) e disfunções (suplência, financiamento, etc.) são associados ao modelo

Coligações e deformidades "famosas" tornam o modelo mais rejeitado (Enéias, Tiririca, L. Genro, etc.)

Crises econômica, política e ética aumentam o clamor por reforma e respingam no modelo

Equívocos



Passou-se a idéia de que o problema do nosso sistema político é o modelo vigente e sua "lateralidade"

A partir dessa premissa, o corolário foi trocar de modelo. Qualquer outra experiência seria melhor. Não se discutiu no Congresso aperfeiçoamentos no atual.

Mas, com todos os vícios do sistema, o novo modelo importado, qualquer que seja, já nasceria contaminado

**PROPOSTAS DE MUDANÇA DE SISTEMA ELEITORAL
APRESENTADAS NA LEGISLATURA 2011-2014**

PROPOSTAS DE SISTEMAS ELEITORAIS – Legislatura 2011-2014

O PAÍS COMO LABORATÓRIO DE EXPERIMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE VOTO

Distritão (cúpula do PMDB)

Distritão misto (cúpula do PMDB)

Proporcional misto (Relator Henrique Fontana)

Proporcional misto flexível (Relator Henrique Fontana 2 / J. Nicolau)

Proporcional misto em dois turnos (Projeto Eleições Limpas - OAB)

Distrital proporcional (GT da Câmara Federal – PEC 352/13)

Distrital puro (diversos)

Distrital misto (diversos)

Lista Fechada (PT)

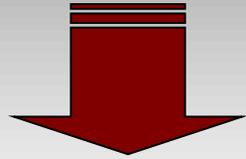
Variantes dos sistemas apresentados (diversos)

Aperfeiçoamento do modelo de lista aberta (NINGUÉM!)

ATRIBUTOS DESEJÁVEIS DOS SISTEMAS DE ELEIÇÕES PARLAMENTARES

SISTEMAS DE ELEIÇÕES PARLAMENTARES

Atributos Desejáveis



(a) **Simplicidade (inteligibilidade)**

(b) **Proporcionalidade**

(c) **Poder de escolha dos eleitores**

(d) **Partidos disciplinados e coesos**

(e) **Ligação entre parlamentar e bases**

NENHUM SISTEMA SATISFAZ A TODOS OS REQUISITOS DESEJÁVEIS

Sistemas

Proporcional de lista aberta

Proporcional de lista fechada

Distrital puro (majoritário)

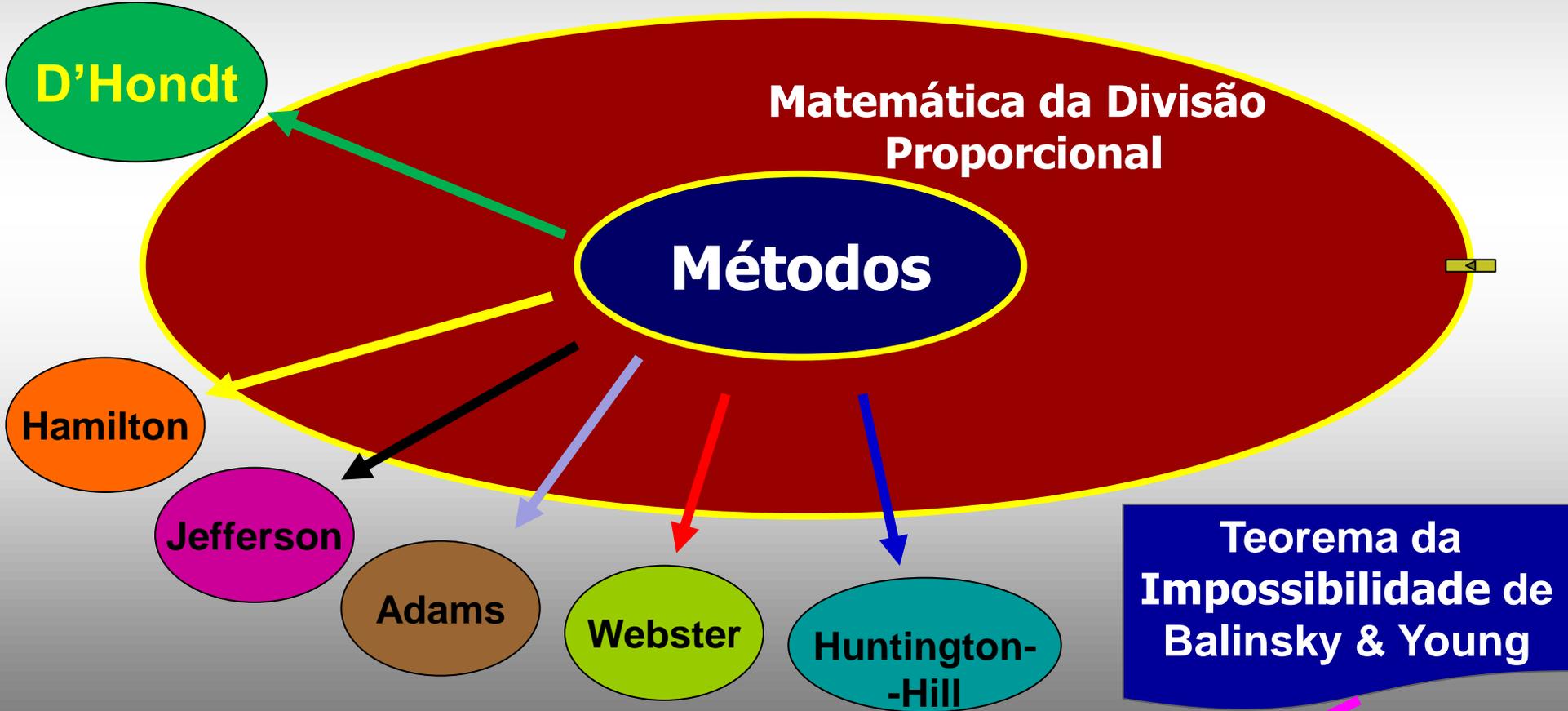
Distrital misto (maj. / prop.)

Distritão (majoritário)

Teorema de Arrow

SISTEMAS PROPORCIONAIS E A “PARTILHA EQUILIBRADA”

Como dividir as vagas do Parlamento entre os partidos de acordo com a proporção de votos por eles obtida?



Não há nenhum método de divisão proporcional justo, perfeito

ATRIBUTOS DOS SISTEMAS ELEITORAIS

NÃO EXISTE SISTEMA IDEAL, PERFEITO, PURO, JUSTO

NENHUM SISTEMA SATISFAZ A TODOS OS REQUISITOS DESEJÁVEIS

TODOS OS SISTEMAS TÊM VANTAGENS E DESVANTAGES

NÃO EXISTE UM SISTEMA TOTALMENTE SUPERIOR A OUTRO

Troca de Sistema

Ganhos



**Incorpora
vantagens
do novo**

**Livra-se das
desvantagens
do atual**

Perdas



**Absorve
desvantagens
do novo**

**Desfaz-se das
vantagens do
atual**

SISTEMAS DE ELEIÇÕES PARLAMENTARES

“A experiência comparativa de reformas em sistemas eleitorais, até o presente, sugere que mudanças moderadas, com base no que funciona bem nos modelos vigentes, é bem melhor do que mudança para sistemas novos e desconhecidos”.

Manual de Concepções de Sistemas Eleitorais, p. 159

Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral
Nações Unidas, 2008

ALGUMAS SUGESTÕES DE CORREÇÃO NO MODELO ATUAL

PROPOSTAS DE REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL

Tratar a reforma eleitoral como um processo

Aperfeiçoamento

Esquecer trocar sistema e fazer depurações no modelo atual

Solidificação dos partidos, redução do poder econômico, propaganda, reeleição, temas pontuais, etc.

Proibir coligações proporcionais

Algumas propostas simples

Se as coligações permanecerem, instituir **proporcionalidade**

Permitir que todos os partidos participem da **distribuição de sobras**

Eliminar o **excedente de votos** (*spillover*) do puxador

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS (FCE)

O MODELO DE FCE NO BRASIL

Brasil Sistema misto de financiamento de campanhas eleitorais

Recursos do setor público

Fundo Partidário

Rádio e TV

Orçamento (União),
multas, doações e
outros recursos (lei)

Isenção fiscal

R\$ 840 mi (2014)*

5%
igualmente
a todos partidos

95%
proporcionalmente
aos votos da
última eleição

R\$ 364 mi (2014)*

Recursos do setor privado

Pessoas jurídicas

Pessoas físicas

75% das doações

25% das doações

O MODELO DE FCE NO BRASIL: Opções

Debates no Congresso

Opções

~~Manter o sistema misto atual~~

Manter o sistema misto, com modificações

~~Instituir o financiamento público exclusivo~~

Método

Desconsiderar propostas extremas:
financiamento exclusivo e sistema misto atual

O MODELO DE FCE NO BRASIL: Problemas

O sistema misto atual

Problemas

Prevalência do poder econômico, gerando desigualdade de condições entre candidatos e partidos

Crescente escalada de gastos
(campanhas pobres perdem competitividade)

Estímulo a relações escusas entre empresas, partidos, candidatos e agentes públicos

Pouca efetividade da fiscalização



O MODELO DE FCE NO BRASIL: Propostas de mudança

Instituir o financiamento público exclusivo
(PL 1.538/07 e outros apensados)

Pontos positivos

Diminui a influência do poder econômico na conquista de mandatos

Recursos são distribuídos por critérios objetivos (nº de votos)

Simplifica atividades, fiscalização e prestação de contas

Torna o sistema geral de financiamento mais transparente

Pontos negativos

Operacionalização complexa - judicialização

Distribuição de recursos segundo nº de votos perpetua os maiores

Aumenta a distância entre representante e representado

Desloca recursos de setores prioritários p/ a política (descrédito)

Dificulta, mas não evita o “caixa 2” e doações por fora



O MODELO DE FCE NO BRASIL: Propostas de mudança

Manter o sistema misto, com modificações



As propostas de mudança no sistema atual tramitando no Congresso podem ser representadas pelas PL 6.147/13, PL 6.316/13 e PEC 352/13

Limitar gastos de campanha, proibir doação pessoas jurídicas, estabelecer teto de C\$ 700,00 p/ pessoas físicas (PL 6.147/13)

Limitar gastos, proibir doação pessoas jurídicas, teto C\$ 700,00 p/ pessoas físicas e aumentar FPC (OAB/MCCE – PL 6.316/13)

Limitar gastos, doação de pessoas jurídicas só p/ partidos, teto p/ pessoas físicas (não define valor) (PEC 352/13)

Observações

Pontos em comum das propostas: limite de gastos de campanha e estabelecimento teto para pessoa física

Nas propostas só há discordância sobre doações de pessoas jurídicas (ou proíbe ou permite só p/ partidos)

Há espaço p/ doação de pessoas jurídicas sujeita a um teto fixado em dinheiro

Preliminar

Repensar o “tamanho de campanha”
(tempo de rádio e TV e propaganda de rua)

Proposta

Limitar gastos de campanha, estabelecer teto p/ pessoas físicas e jurídicas (montante fixo em dinheiro, a ser determinado)

É um modelo que se afasta da extravagância do financiamento público exclusivo, modifica o sistema misto atual, diminuindo a prevalência do poder econômico e a influências de doadores privados sobre agentes públicos, limita gastos de campanha e estabelece tetos de determinado montante em dinheiro de doação para pessoas físicas e jurídicas.

CENÁRIO INTELIGÊNCIA
INSTITUTO DE PESQUISAS MAURÍCIO DE NASSAU

FIM

Maurício Costa Romão

www.cenariointeligencia.com

www.institutomauriciodenassau.com.br

<http://mauricioromao.blog.br>

mauricio-romao@uol.com.br

(81) 9615.0998

A PROPOSTA DE SISTEMA ELEITORAL DA OAB

Eleições em dois turnos:

Primeiro
turno

Os eleitores votam só em partidos (que apresentam lista pré-ordenada de candidatos em nº equivalente ao dobro de vagas parlamentares em disputa)

Segundo
turno

Os eleitores votam só nos candidatos dos partidos que obtiveram vaga no 1º t (os partidos apresentam lista com o dobro do nº de vagas conquistadas no 1º turno, respeitada a ordem registrada antes)

Eleitos

Serão eleitos os candidatos mais votados do 2º turno, por ordem decrescente do nº de votos, até preencher as vagas destinadas aos partidos ou coligações

A PROPOSTA DE SISTEMA ELEITORAL DA OAB

Problemas

Complexo: sistema “misto” em que o eleitor vota duas vezes, em 2 turnos

Reduz liberdade de escolha do eleitor: candidatos já são pré-definidos

Incoerente: propõe lista p/ fortalecer partidos e permite coligações

Não evita que candidatos menos votados que outros sejam eleitos

Diminui o vínculo entre o eleitor e o parlamentar

Partidos: luta pelo poder, oligarquização e pouca renovação de quadros

Tende a aumentar drasticamente a alienação eleitoral (AB+VB+VN)

Não evita o problema da desproporcionalidade intracoligações

Não impede o transbordamento de votos do puxador (spillover)

Não evita fragmentação partidária

SISTEMA MAJORITÁRIO-DISTRITAL

Cada partido apresenta tantos candidatos quantas forem as vagas do grande distrito e o eleitor vota em um nome de sua preferência. Os mais votados são eleitos

**Majoritário
(Distritão)**



Vantagens

É simples (inteligível)

Não exige demarcação de distritos

A vontade do eleitor é respeitada

Fortalece os principais partidos e evita fragmentação partidária

Tende a neutralizar propostas políticas radicais

Extingue as coligações

Desmonta o mercado de siglas

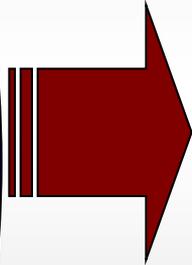
Acaba com a figura do puxador de votos

SISTEMA MAJORITÁRIO-DISTRITAL

**Majoritário
(Distritão)**



Desvantagens



Reduz o pluralismo político; O Parlamento não reflete a proporcionalidade dos segmentos sociais

As minorias perdem influência e diminuem participação (inclusive mulheres)

Aumenta a personalização da representação

Não elimina a competição entre os companheiros de partido

Pouca ligação com o parlamentar (accountability)

Supervaloriza pessoas famosas em detrimento da qualidade da representação

Custo de campanha é elevado (poder econômico)

Há muitos votos não aproveitados (wasted votes)

Dá margem a feudos partidários "regionais"

Maior responsabilidade estratégica dos partidos

Ocorre dispersão de votos (vote-splitting)



GUIA PARA DESENHOS DE SISTEMAS ELEITORAIS

Recomendações IDEA-ONU

Manter simplicidade e clareza

Usar inovação para problemas específicos

Atentar p/ as instituições políticas e a tradição cultural do país

Não subestimar o eleitorado

Fazer o sistema o mais inclusivo possível

Dar legitimidade ao processo (ex.: referendo) – França 1986

Cuidar que sistema seja justo, com chances iguais aos participantes

Fazer o eleitor se sentir empoderado

Buscar fortalecimento dos partidos

Saber que o sistema eleitoral não é uma panaceia p/ todos os males

Procurar estabilidade de longo prazo x vantagens eleitorais de CP

SISTEMAS DE ELEIÇÕES PARLAMENTARES



Majoritário

Maioria simples

Maioria absoluta

Distritão

Os candidatos mais votados são eleitos ("verdade eleitoral")

Os mais votados dos distritos ocupam as vagas legislativas

Proporcional

Lista aberta

Lista fechada

Os candidatos são eleitos de acordo com a proporção de votos obtida pelos partidos

Os mais votados dos partidos ocupam as vagas legislativas

Misto

Paralelo

Correção

Combinação dos dois modelos: majoritário e proporcional

Os mais votados dos distritos e dos partidos ocupam as vagas legisl.

MODELO BRASILEIRO DE LISTA ABERTA VANTAGENS E DESVANTAGENS

O SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA

O eleitor vota em um nome de sua preferência ou no partido. Os mais votados dos partidos ou coligações são eleitos (**Brasil, Chile, Peru, Finlândia, etc.**)

Vantagens

Propicia liberdade de escolha ao eleitor

Diversidade de opiniões da sociedade é espelhada no Parlamento

Possibilita representação das mulheres e das minorias

Todos os votos são aproveitados

Há correspondência entre votos obtidos e número de cadeiras

Favorece renovação política

O SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA

Desvantagens

Não é simples (inteligível)

Estimula a competição individual dentro do partido

Confere caráter personalista à representação

O vínculo do eleitor é c/ o candidato, não c/ o partido

Alto custo das campanhas

Possibilita fragmentação do quadro partidário

Baixa *accountability*

A vontade do eleitor nem sempre é respeitada

As coligações deformam o modelo (no Brasil)

SISTEMAS DE ELEIÇÕES PARLAMENTARES

Majoritário

Distrital puro 47 países

Maioria simples

Grã-Bretanha

659 distritos – média 76.441 eleitores

USA, Canadá

África (15)

Índia, Nepal

Malásia

Bangladesh

Burma

22 países

Maioria absoluta

França

577 distritos – média 100 mil eleitores

Distritão

Distrital puro ampliado

Jordânia

Ilhas Pitcairn

Vanuatu

Taiwan (P)

Afeganistão

Japão (48-93)

SISTEMAS DE ELEIÇÕES PARLAMENTARES

Proporcional

72 países



LISTA ABERTA

Brasil,

Chile, Peru, Equador,
Panamá, Finlândia, Suíça,
Suriname, Dinamarca,
Polônia, Luxemburgo,
Letônia.

Bloqueada

Flexível

LISTA FECHADA

Europa

Bulgária, Portugal, Espanha,
Suécia, Turquia, República
Checa, Romênia, Bélgica,
Noruega, Áustria, Grécia,
Estônia, Holanda, Eslováquia,
Irlanda, Itália, Islândia, etc.

A. Latina

Costa Rica, Honduras,
Nicarágua, El Salvador,
Uruguai, R. Dominicana,
Colômbia, Argentina, etc.



SISTEMAS DE ELEIÇÕES PARLAMENTARES

Misto



Paralelo



Japão, Coréia do Sul,
Taiwan, Tailândia,
Rússia*, Lituânia,
Filipinas, Senegal +
21 países

480

300 pelos distritos

180 pela lista pré-ordenada

450

225 pelos distritos

225 pela lista pré-ordenada

Os sistemas são independentes

Correção



Alemanha
Nova Zelândia, Hungria,
México, Bolívia,
Albânia, Lesoto,
Venezuela

Os sistemas são interdependentes,
O proporcional corrige o majoritário

