

# 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

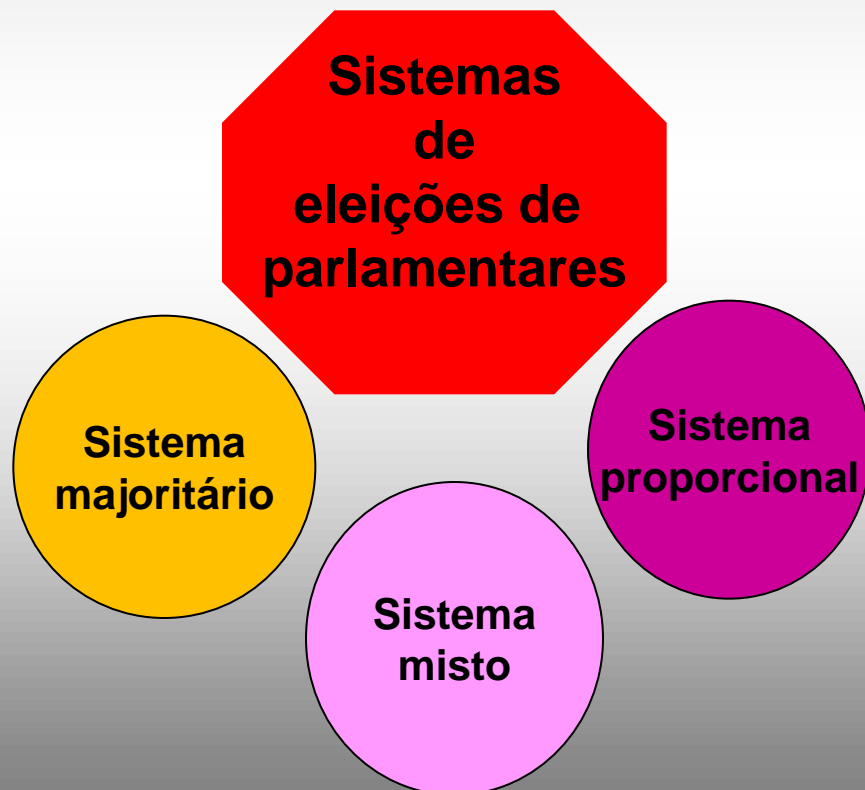
Janela p/ (in)fidelidade

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

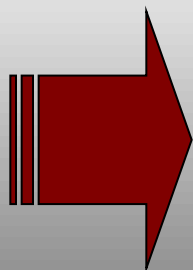
**70 anos, várias distorções, sexta legislatura com RP discutida, mas sem correções importantes no modelo**

**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)**

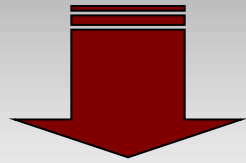
**Variantes dos sistemas apresentados (diversos)**

**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.)**

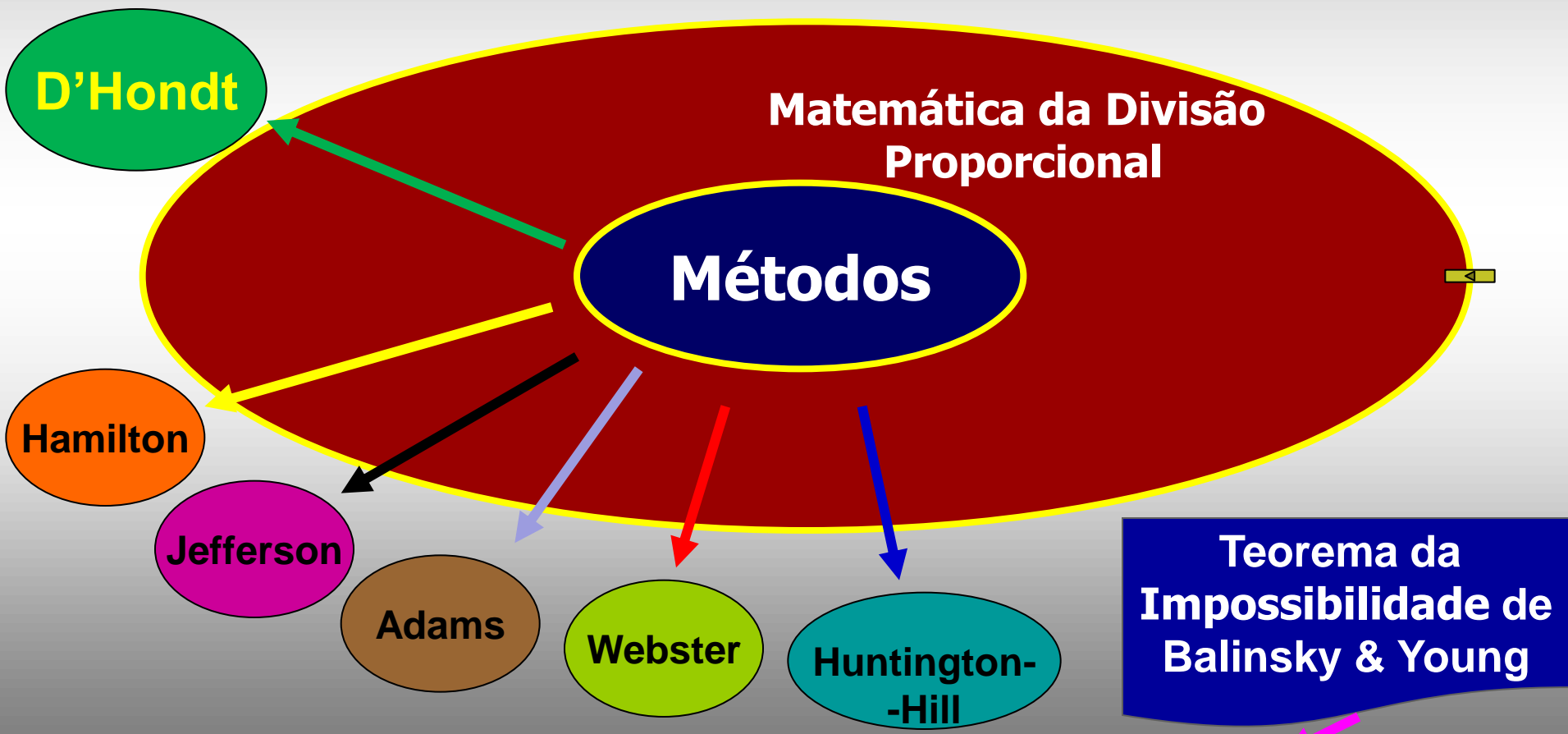
**Distritão  
(majoritário)**

**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 **X**

Manter o sistema misto, com modificações

Instituir o financiamento público exclusivo **X**

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](http://www.cenariointeligencia.com)

[www.institutomauriciodenassau.com.br](http://www.institutomauriciodenassau.com.br)

<http://mauricioromao.blog.br>

[mauricio-romao@uol.com.br](mailto: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**

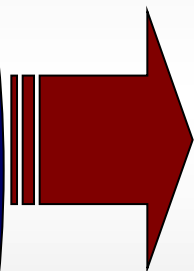
**Acaba com a figura do puxador de votos**

# 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

