



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

Versão para registro histórico

Não passível de alteração

| COMISSÃO ESPECIAL - REFORMA POLÍTICA | | | |
|--------------------------------------|----------------------|-------------------|-------------|
| EVENTO: Seminário | REUNIÃO Nº: 0094T/17 | DATA: 21/03/2017 | |
| LOCAL: Plenário 2 das Comissões | INÍCIO: 08h53min | TÉRMINO: 13h18min | PÁGINAS: 88 |

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

GILMAR MENDES - Ministro Presidente do Superior Tribunal Eleitoral.
YVES LETERME - Secretário-Geral do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral — IDEA Internacional.
TOVA WANG - Diretora do Centro de Eleições Seguras e Modernas e membro sênior em democracia na Organização DEMOS.
YVES GOUNIN - Membro do Conselho de Estado da França.
CHRISTOPH BUNDSCHERER - Ministro Conselheiro da Embaixada da Alemanha.
FRÉDÉRIC BOUHON - Professor da Faculdade de Direito e Ciência Política da Escola de Criminologia Jean Constant, da Universidade de Liège, da Bélgica.
LORENZO CORDOVA - Presidente do Instituto Nacional Eleitoral do México.
MIGUEL RELVAS - ex-Parlamentar e ex-Ministro em Portugal.
JOSÉ LUIS VARGAS - Magistrado do Tribunal Eleitoral do Poder Judicial da Federação Mexicana.
HENK VAN DER KOLK - Professor Associado da Universidade de Twente e membro do Conselho da Fundação Holandesa de Pesquisa Eleitoral (Países Baixos).
JAVIER ZARZALEJOS - Secretário-Geral da Fundação para Análise e Estudos Sociais — FAES.

SUMÁRIO

Debate sobre sistemas eleitorais.

OBSERVAÇÕES

Houve manifestação em inglês com tradução simultânea.
Houve manifestação em espanhol com tradução simultânea.
Houve exibição de imagens.
Houve manifestação em francês com tradução simultânea.
Há palavras ou expressões ininteligíveis.
Atuaram como coordenadores: Daniel Zovatto - Diretor Regional do IDEA para América Latina e Caribe; e Henrique Neves - Ministro do TSE e Coordenador do 2º Painel.



O SR. APRESENTADOR (Paulo Cesar Viana Otaran) - Senhoras e senhores, bom dia a todos.

Tem início neste momento a cerimônia de abertura do Seminário Internacional sobre Sistemas Eleitores — Contribuição Internacional à Reforma Política no Brasil.

Solicitamos, neste momento, a todos os senhores e senhoras aqui presentes que desliguem os seus celulares ou pelo menos os mantenham em modo silencioso.

Este Seminário realizado pela Câmara dos Deputados e pelo Tribunal Superior Eleitoral tem a parceria do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral e conta com apoio cultural da Associação de Magistrados do Paraná e da Itaipu Binacional.

Queremos informar a todos que na entrada deste plenário estão disponíveis os equipamentos de tradução simultânea — além do português, o evento conta com apresentações em inglês, espanhol e também em francês.

Convidamos para compor a Mesa de honra de abertura deste Seminário o Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Rodrigo Maia; o Exmo. Sr. Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Gilmar Mendes; o Presidente da Comissão Especial da Reforma Política, Deputado Lúcio Vieira Lima.

Senhoras e senhores, pedimos a todos que se coloquem em posição de respeito para acompanharmos a execução do Hino Nacional brasileiro.

(É executado o Hino Nacional.)

O SR. APRESENTADOR (Paulo Cesar Viana Otaran) - Queremos agradecer a presença dos senhores e das senhoras, bem como dos Parlamentares que prestigiam este ato.

Tem a palavra neste momento o Presidente da Comissão Especial da Reforma Política, Deputado Lucio Vieira Lima.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lucio Vieira Lima) - Bom dia a todos.

Declaro aberto o Seminário Internacional sobre Sistemas Eleitorais, promovido pela Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral.

Gostaria de dar as boas-vindas a todos os participantes e agradecer ao Presidente desta Casa, Deputado Rodrigo Maia, o apoio. Quando nós lhe trouxemos



a ideia, que foi do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Gilmar Mendes, o Deputado Rodrigo Maia a abraçou imediatamente. Não colocou nenhum obstáculo à realização deste Seminário; pelo contrário, destacou a sua importância para estimular o debate de tão importante tema para a sociedade brasileira.

Vou explicar como será o andamento deste Seminário.

O expositor terá até 30 minutos, prorrogáveis, a juízo da Comissão, não podendo ser aparteado.

Os Parlamentares interessados em interpelar o palestrante deverão inscrever-se previamente na mesa de apoio da Secretaria. A cada um dos Deputados inscritos será concedido o tempo de 3 minutos para indagações. Serão permitidas a réplica e a tréplica, também pelo prazo de 3 minutos.

Para responder a cada interpelação, os expositores terão igual tempo. As apresentações dos expositores estarão disponíveis na página da Comissão Especial, no portal da Câmara dos Deputados.

Havendo disponibilidade de tempo, será franqueada a palavra aos participantes do Seminário. Os interessados também deverão inscrever-se na mesa de apoio da Secretaria.

Está sendo oferecido serviço de tradução simultânea. Os aparelhos serão disponibilizados mediante recolhimento de documento de identificação na mesa ao fundo do Plenário.

O SR. APRESENTADOR (Paulo Cesar Viana Otaran) - Senhoras e senhores, tem a palavra neste momento o Exmo. Sr. Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Gilmar Mendes.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - Bom dia a todos.

Quero cumprimentar o Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Rodrigo Maia; o Sr. Presidente da Comissão Especial da Reforma Política da Câmara, Deputado Federal Lucio Vieira Lima; o Relator da Comissão da Reforma Política, Deputado Vicente Candido; o Secretário-Geral do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral, Sr. Yves Leterme; o Sr. Diretor Regional para a América Latina e Caribe do IDEA Internacional, Dr. Daniel Zovatto; S.Exas. os Srs. Ministros do Tribunal Superior Eleitoral Henrique Neves, Luciana Lóssio, Tarcisio Vieira e Admar Gonzaga; os senhores palestrantes representantes dos



países Alemanha, Bélgica, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, México e Portugal; os Srs. Parlamentares do Congresso Nacional; as senhoras e os senhores.

É uma honra estar nesta Casa para inaugurar o segundo dia do Seminário Internacional sobre os Sistemas Eleitorais, promovido em parceria pela Câmara dos Deputados e o Tribunal Superior Eleitoral, com o apoio do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral — IDEA.

Tivemos ontem uma intensa tarde de trabalho, Presidente. Pudemos conhecer as características mais destacadas de alguns dos mais importantes sistemas eleitorais em vigor fora do Brasil.

Reitero o agradecimento aos nossos painelistas internacionais, que, por meio de sua ampla experiência profissional, acadêmica e política, vão novamente nos conduzir por uma valiosa reflexão sobre os prós e os contras de cada uma das opções que temos sobre a mesa.

Das apresentações feitas ontem pelos nossos colegas brasileiros ficou patente a necessidade de mudança do sistema em vigor.

Muito se falou em crise do modelo atual. A crise pode ser vista como o momento em que o velho já morreu, mas o novo ainda está por nascer e também pode ser encarada como uma oportunidade única em um momento crucial.

Acredito que ambas as formas de ver o problema são verdadeiras. De qualquer modo como a encaremos, não resta dúvida de que cabe a nós agir e de que temos pouco tempo.

O desafio é entregar uma reforma que não só atenda aos aspectos de constitucionalidade e de coerência sistêmica, mas também responda aos anseios de uma população cada vez mais descrente da política. É uma tarefa árdua, que exigirá de cada um de nós, particularmente dos legisladores, a consciência da importância histórica deste momento.

Senhoras e senhores, este Seminário é uma oportunidade de trazermos à luz as diversas nuances que envolvem cada modelo, não apenas quanto ao seu desenho formal, mas também e principalmente quanto aos aspectos práticos que marcam o processo de composição política dos mandatos, com todas as suas consequências para a vida pública de um país.



Eleições majoritárias, proporcionais ou mistas; listas abertas ou fechadas; cláusula de barreira; e coligações eleitorais são alguns dos aspectos a serem avaliados na definição do sistema a ser adotado.

A Justiça Eleitoral no Brasil tem o compromisso de sempre buscar fortalecer o processo democrático. Estamos prontos a trabalhar em prol de uma reforma que nos leve a um equilíbrio institucional e político mais estável e representativo.

Saúdo a todos e faço votos que os conteúdos aqui apresentados sejam úteis ao debate e ao aprofundamento da experiência democrática.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. APRESENTADOR (Paulo Cesar Viana Otaran) - Neste momento, ouviremos o Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Rodrigo Maia.

O SR. DEPUTADO RODRIGO MAIA - Exmo. Sr. Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Gilmar Mendes, Sr. Presidente da Comissão Especial da Reforma Política, Deputado Lucio Vieira Lima, Sr. Relator, Deputado Vicente Candido, Sras. Deputadas, Srs. Deputados, Srs. Ministros e Sras. Ministras do Tribunal Superior Eleitoral, senhores palestrantes, demais autoridades presentes, senhoras e senhores, agradeço a todos a presença e a participação, que, para nós, é muito importante.

De forma breve, agradeço ao Ministro Gilmar Mendes a oportunidade de, juntos, discutirmos a reforma política, os sistemas eleitorais e a possibilidade que será dada não apenas aos Parlamentares, mas a toda a sociedade de conhecer modelos de sistema eleitoral e de financiamento de campanha de outros países.

Neste debate, teremos a possibilidade de mostrar o que significa cada modelo. Acho que vem num momento adequado, já que esse tema hoje está na sociedade, está nos meios de comunicação, muitas vezes, com informações que não correspondem, digamos, à verdade. Então, é importante esclarecer o que é o voto distrital, o que é o voto em lista pré-ordenada, o que é o sistema misto alemão e como funcionam os modelos de alguns países desenvolvidos que, ao longo dos últimos anos, foram consolidando suas democracias.

É importante que o Brasil avance. Desde que fui eleito Presidente da Câmara pela primeira vez, no ano passado, me preocupo com a falência do atual modelo, e



com a dificuldade de pensar o financiamento eleitoral para a próxima eleição, já que o Supremo Tribunal Federal decidiu pelo fim do financiamento de pessoa jurídica.

O Brasil precisa construir algo novo, que garanta maior legitimidade ao Parlamento e a recuperação da participação da sociedade na política, disputando eleições. Hoje o modelo permite a renovação, mas sempre no mesmo ciclo de políticos, é sempre o mesmo tipo de voto. Nós precisamos atrair de volta uma parte importante da sociedade que hoje está muito distante da política.

Acho que este seminário vem em boa hora e tenho certeza de que, em conjunto, vamos encontrar os caminhos e esclarecer as dúvidas, para que possamos debater, de forma racional e transparente, o que significa cada um dos modelos que existem em diversos países no mundo.

Agradeço mais uma vez ao Ministro Gilmar Mendes; agradeço ao Presidente da Comissão, Deputado Lucio Vieira Lima, que vem executando um ótimo trabalho. Tenho certeza de que ele e o Relator encontrarão, em conjunto com os Parlamentares, um texto que represente a vontade da sociedade, com o apoio da maioria não apenas do Plenário da Comissão, mas também do Plenário da Câmara, quando chegar lá.

Desejo a todos um bom debate.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. APRESENTADOR (Paulo Cesar Viana Otaran) - Senhoras e senhores, neste momento, desfaz-se a mesa de honra.

Ao mesmo tempo, convidamos as autoridades a ocuparem a primeira fileira do plenário, para acompanhar os trabalhos técnicos.

O serviço de tradução simultânea, além de ser realizado em português, será feito em francês, espanhol e inglês. (*Pausa.*)

Para proferir a palestra inaugural deste seminário, convidamos neste momento o Sr. Yves Leterme, Secretário-Geral do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral — IDEA Internacional.

O SR. YVES LETERME - (*Manifestação em inglês. Tradução simultânea.*) - Muito obrigado, Sr. Presidente da Câmara; Sr. Presidente do Tribunal Superior Eleitoral; Sr. Presidente da Comissão Especial, Deputado Lucio Vieira Lima.



Eu estou aqui porque nos meus 15 anos em diferentes Parlamentos do meu país — a Bélgica tem vários Parlamentos —, nunca teria sido ousado o suficiente para falar sentado. Então, por favor, permitam-me falar em pé.

Nós começamos, Sr. Presidente e membros do Parlamento, em nome da comunidade de membros do nosso *staff*, representado pelo Sr. Daniel Zovatto, um famoso diretor para a América Latina e o Caribe.

Primeiro, deixem-me dizer obrigado. Obrigado pela impressionante velocidade com a qual a ratificação da assinatura do Brasil ocorreu dentro desta Casa e no Senado. Obrigado também por receber este importante evento.

Para as poucas pessoas na sala que não nos conhecem muito bem, o Brasil tornou-se o 29º Estado-membro do nosso grupo. Eu gostaria de explicar a vocês rapidamente que existem muitas ONGs, mas nós somos a única organização intergovernamental totalmente dedicada à promoção da democracia no mundo inteiro. Com uma constituição de 30 Estados-membros, com todos os tamanhos e estágios de desenvolvimento da democracia. Nós vamos da maior democracia no mundo, que é a Índia, até a menor democracia, Barbados, e de várias economias sofisticadas, como a da Alemanha, até lugares como as Ilhas Maurício, geograficamente muito dispersas. Vamos do Chile até a Mongólia, da Austrália até o Canadá.

Nós, basicamente, fazemos três coisas. A primeira, muito importante, é a pesquisa, que é desenvolvida, na maior parte das vezes, em Estocolmo, na nossa sede, onde teremos a oportunidade de recebê-lo, Sr. Presidente. A pesquisa é muito importante.

Daniel, acho que algumas das nossas publicações mais importantes relacionadas com as que estão aqui na sala. Então, por favor, pegue todas elas. Se forem muito pesadas, é possível baixá-las ou solicitá-las pela Internet. Nós só publicamos *public goods*. Significa que toda a nossa pesquisa está disponível de graça para a comunidade internacional.

A atividade número um é a pesquisa. A número dois é a organização de plataformas de conveniência. Essas são as melhores práticas entre os praticantes de diferentes partes das atividades que nós fazemos.



Por último, mas não menos importante — essa atividade envolve dois terços do nosso pessoal —, nós temos de 15 a 18 programas em países onde nós implantamos nossas pesquisas, nossos conhecimentos, nossas melhores práticas. Somos ativos em 70 países.

Eu gostaria de aproveitar a oportunidade para rapidamente apresentá-los a Sra. Gonzalez, que é a nossa chefe de programa no Paraguai, país onde nós vamos iniciar nossas atividades. Já estamos na Bolívia, no Peru, no Chile e também no Haiti. O Paraguai é o quinto país com que vamos nos engajar.

Então, temos a pesquisa, as plataformas convenientes para troca de melhores práticas e a implementação do nosso conhecimento nos programas do país.

Senhoras e senhores, vou passar ao assunto que devemos discutir. É claro que eleições livres e justas e processos eleitorais legítimos ainda são o fundamento da governança democrática. São importantes em termos de participação igual de todos os cidadãos e têm influência no desenho das políticas e da tomada das decisões em seu nome. Também são cruciais em termos de distribuição, de forma transparente, do poder.

É claro que a democracia não é limitada a isso. Certamente, no ano de 2017, nós vemos que as pessoas não querem se limitar a entrar em debates democráticos a cada 3 ou 4 anos. Elas querem mais, querem se engajar, mas, mesmo assim, o processo eleitoral ainda é essencial e ainda é o fundamento básico.

Vendo à distância, eu diria que a governança democrática e os processos eleitorais estão em boa forma. Olhando para os números: de 1995 até 2000, 173 países no mundo inteiro fizeram eleições — nem sempre livres e justas, mas, ainda assim eleições. E esse número aumentou: em todo o mundo, 186 países organizaram eleições regularmente, em níveis diferentes.

Baseados nesses números, poderíamos dizer: *“Bom, a democracia está indo muito bem, está se expandindo e, realmente, fez esse surgimento, como nós achávamos que ia acontecer”*.

No início dos anos 1990, após a implosão do sistema soviético e o final do *apartheid*, houve uma espécie de *Fim da História*, de Fukuyama. Todo mundo pensou que o sofrimento houvesse acabado. Nós temos agora o fim de uma era



histórica. Todo mundo pensou que o sofrimento havia acabado, que o governo democrático poderia superar qualquer obstáculo.

Bom, vamos ser um pouco mais concisos aqui. Sem considerar que tantos países têm feitos processos eleitorais, nós também vemos números menos positivos. Deixe-me também me limitar a um único número, relativo à tendência no voto: de 77% baixou para 67%, com um declínio mais importante na Europa. Por isso, as eleições da semana passada na Holanda foram uma surpresa.

Há dificuldades em todas as democracias desenvolvidas e, localmente, nesta parte do globo, onde ainda existe um aumento no *turn out* de eleitores. Quando você vê as luzes piscando, é porque existem algumas questões baseadas nas quais as pessoas podem ter algumas dúvidas sobre o valor agregado que custa o seu voto.

Razões para um *turn out* de eleitores menor. Nós vemos que há uma falta de confiança no processo eleitoral, especialmente em lugares onde existe fraude eletrônica ou onde a integridade do processo não é garantida. Existe também a questão da globalização, conectada à liberalização de um comércio, de tecnologias ICTs. Isso criou um tipo de plataforma global para economia, comércio, eventos esportivos, cultura, trocas, viagens.

O sistema de decisão política fica um pouquinho atrás, ainda organizado com base nas ideologias dos anos 1900, usando metodologias do século XX na maior parte das vezes, mas nem sempre adaptadas ao século XXI, com esse *boom* de tecnologia, em que as pessoas têm o desejo de se manifestar. Nós podemos dizer que essas democracias antigas ainda não estão totalmente adaptadas às necessidades de hoje. Isso poderia explicar, pelo menos parcialmente, o decréscimo no *turn out* de eleitores.

Existe uma demanda global para melhorar, para fortalecer. A democracia é como uma bicicleta. Desde que a bicicleta ande e se mova para frente — desde que a democracia esteja andando —, haja o que houver, se não houver mais progresso, ela poderá cair para qualquer um dos lados. Essa é uma questão. Sr. Presidente, existe uma demanda por reforma para melhoria em muitos países, no mundo inteiro, por motivos diferentes. Existe também aqui no Brasil.

Não estamos aqui para ensinar a vocês como fazer isso, nem como lidar com o que eu não chamaria de crise — apesar de parecer que vocês quase que têm uma



crise de confiança —, nem para escrever nada. Mas acho que é óbvio, é fato que existe uma necessidade de reforma, de mudança e de melhoria, fortalecendo o governo democrático, através de uma mudança no sistema eleitoral, entre outras mudanças.

Nós ouvimos a mensagem alta e clara antes de vir a Brasília. Ela também foi dita pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, pelo Presidente da Casa e por muitos outros atores importantes do sistema democrático deste maravilhoso País. Eu uso a palavra “maravilhoso”, porque o Brasil é uma sociedade vibrante, que teve um enorme progresso nas últimas décadas. O mundo está observando o Brasil com grandes expectativas.

Desculpe-me, Sr. Embaixador, mas o Brasil é diferente da Bélgica em tamanho, em potencial e em progresso. Nós temos os nossos problemas na Bélgica, é claro — nas democracias maduras e mais antigas —, mas todos eles são menos importantes, em termos de impacto global, do que o que é decidido aqui e a forma como este País se desenvolve.

Acho que todos nós juntos temos uma grande responsabilidade de tentar melhorar o funcionamento do sistema, não porque estamos pedindo para vocês, não porque instituições internacionais estão pedindo para fazer isso, não porque a comunidade internacional esteja observando, mas porque o País, a Nação, esta economia vibrante, esta sociedade vibrante quer que você faça isso. Só estaremos juntos se os colegas que vieram de vários países, de todos os lugares do mundo, tenham a ambição apenas de estar à disposição de vocês, para dar apoio.

Em nome de vários colegas e baseado no que ouvimos e nas discussões, peço que, por favor, façam isto: deem o exemplo, tomem a liderança e tentem melhorar o funcionamento do sistema. Vamos fazer isso e vamos apoiar vocês nisso baseados numa abordagem estrutural.

Eu já havia mencionado ontem que, com relação à revisão das melhores práticas e experiências do IDEA Internacional, nós podemos dar pelo menos, não diria quatro ou cinco pré-condições, alguns aspectos que achamos que devem ser abordados antes de vocês se engajarem nos próximos 5 meses — talvez até mais tempo — em um trabalho duro. Eu vou nomeá-los de novo.



Primeiro, onde quer que haja engajamento para mudar o processo eleitoral, nós entendemos que é muito importante uma boa narrativa do objetivo da reforma, antes de se iniciar o processo, é preciso que haja um bom debate, antes de ter um bom conhecimento baseado em pesquisa. Pode haver opiniões diferentes sobre a forma de como fazer isso, sobre a forma de como atingir o alvo, sobre a forma de como atingir o objetivo. O objetivo tem que ser claramente estabelecido e transparente também para as pessoas, para os cidadãos, para a sociedade civil. O que a reforma está objetivando? Por que começamos a reforma? Vamos tentar investir o suficiente e definir o objetivo claramente.

Segundo, mais uma vez, baseado na experiência de vários países, pelo menos dos membros do IDEA: é importante também claramente se definir a liderança do processo, a propriedade do processo. É bom que as sugestões e os debates ocorram e venham de cantos e plataformas diferentes. É importante que haja uma propriedade cheia de nuances e com várias atividades, mas que, ao fim do dia, haja uma instituição — seja o Presidente desta Comissão, ou do Senado ou de outra instituição — que tome a rédea do processo para ser o motor desse processo, que saiba qual é o objetivo e que tenha a liderança no estímulo ao debate. Isso vai ajudar o processo a progredir.

Terceiro — esse aspecto é muito importante —, os processos de reforma bem-sucedidos sempre foram aqueles em que os cidadãos estavam envolvidos desde o início, através das organizações da sociedade civil. Mas pelo menos onde o grosso da sociedade civil foi formado e teve oportunidade de participar do debate para expressar seus pontos de vista e estarem envolvidos.

É claro que, ao final do dia, os membros do Parlamento, do Senado e da Câmara, tomam as decisões, mas tem que haver um claro envolvimento da sociedade civil. Não vamos fazer isso no final do dia, e, sim, no início do dia. Vamos saber muito bem como fazer isso, de forma estruturada e profissional isso pode ser feito. Então, definir o objetivo, a liderança, a propriedade do processo e o envolvimento da sociedade civil.

Quarto — aspecto também importante que foi muito bem mencionado ontem, no primeiro dia da nossa sessão —, a reforma de um processo eleitoral, as technicalidades, a mudança na mecânica da democracia representativa não é algo



que se deve considerar como uma questão isolada. Ela é chave desde o início de uma abordagem holística, do posicionar bem o problema, do posicionar bem as soluções. Quando se muda alguma coisa no sistema proporcional, quando se muda de uma lista fechada para aberta, isso causa impacto nas pessoas interessadas e também em todo o ecossistema político.

É preciso considerar também num estágio precoce na discussão do sistema, para que ele envolva todo esse ecossistema político. Esse é o papel do dinheiro, é o papel do sistema de partidos políticos e assim por diante.

Quinto, acho muito importante — também já estive envolvido na política — que na política haja propriedade, que haja um motor por trás, não somente para andarmos tão rápido quanto possível, mas também para que todas as pessoas se juntem a nós e estejam envolvidas tanto quanto possível para que acreditem na sociedade civil e na comunidade política.

Gostaria de salientar isso, porque, no final do dia, a decisão que será tomada de mudar o sistema eleitoral não será neutra para os participantes-chave. As pessoas que vão decidir sobre o novo sistema serão aqueles membros atualmente eleitos e que estão no Parlamento. É claro que o interesse geral, o interesse de toda a sociedade é que deveria ser a preocupação número um. Mas acho que é importante, se o processo tiver que atingir o objetivo num estágio anterior, ele tem que falar com todos os participantes, os membros atuais do sistema político, os partidos políticos e todas as pessoas envolvidas.

Senhoras e senhores, mais uma vez, nós não estamos aqui para ensinar, de forma alguma. Eu não estou aqui para ensinar, e os meus colegas especialistas de países diferentes também não têm essa ambição. Acontece que o sistema eleitoral do Brasil tem de ser mudado e essa também é a convicção dos senhores. Nós também estamos convencido disso. Isso tem de ser claramente mudado porque, assim como muitos outros sistemas eleitorais, ele não entrega mais os resultados que deveria. E mais ainda, ele cria problemas suplementares que minam a legitimidade da confiança em todo o sistema. Confiança é algo muito importante.

Mas o aspecto desafiador é o de que a confiança vem a pé. Não só no Brasil, como também nos outros países, todos estão testemunhando essas disfunções, às vezes, de comportamento que não era apropriado de pessoas que tinham o



privilegio de representar os cidadãos. Isso fez com que confiança fosse ainda um pouco mais para longe e distanciou mais do a que fortaleceu.

Nesta manhã também haverá a discussão sobre o que nós chamamos de aspectos técnicos. Eu não vou falar sobre isso, não vou entrar em detalhes. Nós teremos oportunidade em outra ocasião para discutir isso.

O que queremos? O sistema proporcional, misto, de maioria, ou se mistura as vantagens de todos eles, com doses de maioria e doses de proporcionalidade? Agora, todos os países que se engajaram em reformas eleitorais tiveram a tendência para o sistema misto, na direção de uma representação proporcional com doses de maioria. Essa é a tendência geral que vemos nas reformas.

Existe a questão do limiar. Vocês têm um limiar muito impressionante, é um dos panoramas de partidos políticos mais impressionantes. São muitos partidos pequenos, baseados na legislação atual e baseados no financiamento dos partidos políticos. Acho que tenho o privilegio de ser totalmente de fora do sistema político dos senhores. Mas, vendo a distância e baseado na minha experiência, isso não é saudável, não é sustentável. Se houver mudança no limite, ou em outro sistema, é preciso que haja uma quebra na multiplicação de toda essa ampla gama de pequenos partidos e, no fim, torna-se muito difícil formar alianças fortes. Vou ser sincero, no final do dia, os cidadãos nem reconhecem mais qual a identidade programática. Eu diria, além de ser um líder, essa identidade programática desses partidos políticos é anulada.

Existe também o tamanho dos distritos. O nosso primeiro palestrante de ontem deu alguns exemplos e nos mostrou o quão difícil isso pode ser. A nossa colega testemunhou sobre o *status* da democracia americana e como ela é. Mas o tamanho do distrito é claro, não é neutro, e tem impacto direto no tipo de debate político que se tem, no tipo de pessoa que é eleita. Certamente, com uma regulamentação de financiamento pobre, os candidatos e os partidos políticos podem afetar a credibilidade e a qualidade do sistema político, porque, quanto maiores os distritos ou quanto mais caras as campanhas políticas, mais dinheiro tem de ser levantado, e de forma honesta ou, às vezes, não tão honesta.



A escolha parte de um sistema misto de maioria, com limiar, com tamanho do distrito levado em consideração e também com o dilema das listas abertas ou fechadas, que pessoalmente acho que não é exatamente um dilema.

Nós temos na Bélgica e em outros países uma experiência, e o Sr. Bouhon ontem nos mostrou como funciona o sistema belga. Geralmente, as soluções belgas são bem complicadas, mas ontem eu achei que o Sr. Gounin mostrou como o nosso sistema é relativamente simples.

O dilema entre o sistema de lista aberta e lista fechada pode ser superado por ter algum tipo de compromisso ou uma dose do efeito de evolução da escolha das pessoas por um partido. Mas aí eu entraria em technicalidades e vou me limitar a isso.

De qualquer forma, a escolha de um sistema eleitoral não é neutra. Nós sabemos que tipo de efeito ela tem de acordo com as características específicas, e como, por exemplo, o equilíbrio entre a representatividade e a governabilidade, dois objetivos muito importantes que minam as escolhas, e não deveriam miná-las; o equilíbrio entre o papel importante desempenhado por personalidades e as atividades programáticas e de perfil dos partidos políticos; a inclusão do processo, como isso pode ser feito para atingir maior equilíbrio na balança, uma representatividade melhor. Existe a questão da representatividade, às vezes, levando a uma solução complexa, mas isso dá transparência ao cidadão, permite a ele o acesso ao funcionamento do sistema para entendê-lo.

Além disso, o processo de *design* de um novo sistema eleitoral tem o objetivo de servir o máximo possível à igualdade dos cidadãos. Esse é um elemento-chave da definição de democracia. Democracia é um sistema de governo, mas o controle da execução da autoridade pública está abaixo do cidadão, é pelos cidadãos.

O segundo elemento importante da definição de democracia é que o exercício do controle dos cidadãos deve ser tratado igualmente. É claro que essa é a forma de um sistema eleitoral ser construído.

Por último, mas não menos importante, eu fecho o grande elefante na sala aqui, no Brasil e nos outros países, é como tentar gerir melhor a questão do papel do dinheiro na política.



Sempre terá um papel para o dinheiro. Dinheiro é uma ferramenta para fazer possível uma campanha, expressar as ideias, participar dos debates políticos. Esse é um argumento para o financiamento público.

Mas em democracias livres, acho possível que pessoas físicas possam apoiar os partidos, ajudar os candidatos através de doação de dinheiro até certo ponto. Mas nós temos de combater os excessos que vemos em alguns países e aqui no Brasil.

Ainda poderia falar também sobre uns seis ou sete princípios da regulamentação ideal. Podemos fazer isso em outra ocasião. Mas o importante é incluir isso na nossa reforma e estarmos cientes de que quanto se muda o tamanho do distrito, quando se muda de uma lista fechada para aberta, quando se adiciona doses de maioria e nomeação de membros no Parlamento, isso não é neutro. As pessoas precisam de recursos para ter uma boa chance de serem eleitas e participarem do processo.

Senhoras e senhores, eu paro por aqui. Entendo que sou o último obstáculo entre a parte interessante do programa e vocês.

Agradeço muito a atenção e desejo a todos uma discussão bem frutífera. E mais, desejo ao Presidente desta Nação um bom sistema político, com um Governo democrático. Espero que para o Brasil inteiro, para os cidadãos brasileiros nós possamos fazer um bom trabalho hoje e nas próximas semanas.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. APRESENTADOR (Paulo Cesar Viana Otaran) - Os nossos agradecimentos ao Sr. Yves Leterme, a quem convidamos a tomar assento na fileira reservada aos palestrantes.

Dando início ao segundo painel, com o tema *Sistemas de Lista Fechada, Lista Aberta ou Mista*, teremos uma Mesa a compor.

Convidamos para compor a Mesa de trabalhos o moderador, o Ministro Henrique Neves, do Tribunal Superior Eleitoral.

Desculpem-me, houve apenas uma alteração de minha parte. Nós vamos para o segundo painel intitulado *Voto Distrital, Proporcional ou Misto*.

Convidamos para compor a Mesa o moderador, o Sr. Daniel Zovatto, Diretor Regional do IDEA para América Latina e Caribe; o Deputado Federal Marcus



Pestana, membro da Comissão Especial da Reforma Política da Câmara dos Deputados; a Sra. Tova Wang, membro sênior em democracia na organização DEMOS e Diretora de Pesquisa e Política para o Centro de Eleições Seguras e Modernas dos Estados Unidos da América; o Sr. Yves Gounin, membro do Conselho de Estado da França, e o Sr. Christoph Bundscherer, Ministro Conselheiro da Embaixada da Alemanha.

Com a Mesa devidamente composta, tem a palavra neste momento o Sr. Daniel Zovatto.

O SR. COORDENADOR (*Daniel Zovatto. Manifestação em espanhol. Tradução simultânea.*) - Muito obrigado.

Bom dia.

Vamos iniciar este primeiro painel, depois das excelentes intervenções do Presidente Câmara dos Deputados, o Deputado Rodrigo Maia, do Ministro Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Gilmar Mendes, e da excelente palestra inicial do Secretário-Geral do IDEA, Yves Leterme.

O primeiro painel, com o tema relativo ao voto distrital, proporcional ou misto, tratou de questões fundamentais sobre a reforma política eleitoral que está sendo discutida atualmente no Brasil.

O nosso painel está integrado por qualificados *experts* e políticos, os quais vão fazer uso da palavra na seguinte ordem.

Em primeiro lugar, fará uso da palavra a Dra. Tova Wang, dos Estados Unidos, Diretora do Centro de Eleições Seguras e Modernas e membro sênior em democracia na Organização DEMOS. A Dra. Tova Wang tem uma trajetória destacada em eleições e democracia, particularmente no tema de inclusão de minorias. Ela é autora de diversas publicações, comentarista em temas no *New York Times* e em diversos programas de rádio e televisão.

Em segundo lugar, fará uso da palavra neste painel o Dr. Yves Gounin, cientista político francês e professor de Política Global na Sciences Po, de Paris, Chefe do Departamento Internacional do Conselho de Estado da França, que tem larga experiência no serviço exterior, particularmente, no Quênia e Senegal.

Em terceiro lugar, fará uso da palavra o Dr. Christoph Bundscherer, Chefe de Missões Adjunto à Embaixada da Alemanha, advogado e doutor pela Universidade



de Munique. Como diplomata, esteve em diversos países, e esta é a segunda missão que ele faz aqui no Brasil.

Por último, nós teremos como expositor o Deputado Federal Marcus Pestana. O Deputado Marcus Pestana iniciou sua carreira como Vereador, em Juiz de Fora, aos 20 anos de idade; ocupou vários cargos na Justiça; foi Secretário Estadual de Saúde e Secretário-Executivo do Meio Ambiente; foi Deputado Estadual e está em seu segundo mandato como Deputado Federal.

Levando em conta que neste painel há vários participantes e que logo mais haverá dois painéis, com a sessão de finalização, o nosso desafio será o tempo. Peço desculpas antecipadas pela questão do tempo e solicito a cada um dos expositores que limitem a sua intervenção a não mais do que 10 minutos, para que logo possamos ter a oportunidade de diálogo com os Deputados e Deputadas aqui presentes e com outros participantes.

Tem a palavra a Dra. Tova Wang, por 10 minutos.

A SRA. TOVA WANG - *(Manifestação em inglês. Tradução simultânea.)* - Bom dia.

Muito obrigada por me receberem hoje neste País maravilhoso. Tem sido um prazer até o momento.

Meu nome é Tova Wang, eu sou membro sênior em democracia na organização DEMOS.

Vou falar sobre sistemas eleitorais mais modernos nas sociedades, as minhas impressões sobre o sistema da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos.

(Segue-se exibição de imagens.)

Vamos ver o mapa. Eu não sei se está claro para vocês. Aqui mostramos todos os distritos dos Estados Unidos. São 432, e cada distrito deve ter mais ou menos 740 mil pessoas. O número de pessoas foi fixado para 350 pessoas daquela população, e agora há 335 pessoas.

Podemos ver que há Estados com muito mais pessoas, e temos que dividir o Estado em diferentes distritos. A parte da população, nós podemos ver a Califórnia e, na parte leste do país, há os maiores Estados. Na parte do meio, há os distritos menores.



Esse foi o caso da maior parte da história americana que não foi colocado em vigor até 1968. Em 1962, houve mandatos mais proporcionais em cada distrito. Depois disso, foi necessário haver diferentes distritos com diferentes representantes porque, depois de cada censo, a cada 10 anos, tentamos fazer uma nova redistribuição em cada distrito.

Temos dois partidos nos Estados Unidos — vocês já os conhecem: o Republicano e o Democrata, e temos um sistema majoritário. Esse tem sido o caso de toda a história americana. Nós já vimos outros partidos que surgiram, mas eles não têm muita força. Os dois partidos que nós temos, que têm maior peso, 50 governadores, legisladores e todos os presidentes que nós tivemos foram votados em um ou outro partido.

Cada Deputado tem diferentes regras para ser votadas em diferentes Estados. Normalmente, temos uma convenção para fazer esse tipo de discussão. Isso é resolvido de Estado para Estado, não há uma regra nacional. Às vezes pode não ser tão fácil de ser entendido por todas as pessoas. Mas, de qualquer forma, a maior razão para isso acontecer é que o candidato com o maior número de votos, ganha.

Mesmo se houver candidatos em outros partidos, em outras eleições, eles geralmente não ganham. Não existe nenhum prêmio para quem ganhar um número de votos “x” ou “y”. É muito difícil para um partido que tenha menos peso ganhar as eleições, porque esses dois partidos maiores não deixam os partidos menores participarem das eleições, uma vez que eles têm a maior parte dos votos. Por exemplo, um partido verde, numa parte do país, não é necessariamente bem visto pelo partido democrata ou republicano.

Outra característica que faz isso ficar mais interessante é que esses distritos são representados pelo legislador local. Em cada Estado existe uma batalha local, e em alguns Estados vocês podem ver que existem comissões especiais para esses locais. A população acredita que isso é positivo, mas muitas vezes em cada distrito nós temos um tipo de voto muito diferente, ele varia bastante, não inclui as minorias, o que é muito ruim.

Esses requisitos também variam bastante e às vezes o povo não está de acordo com isso. Acredito que essa é uma desvantagem que nós temos em todo o



país. Os democratas e os republicanos, mais uma vez, ganham, por causa dessas barreiras que são colocadas em partidos menores. Vemos coisas muito bizarras em cada distrito e com os partidos menores, que não têm esse poder e essa força.

Os senhores podem ver o Estado da Carolina do Norte, que potencialmente pode ser dividido de uma forma estranha. Como os senhores podem ver na figura acima, os distritos estão divididos no mapa. Mas, com a eleição, eles estão divididos de forma diferente, como os senhores podem ver no mapa abaixo. Isso pode levar a diferentes distorções na votação.

Em 2016, por exemplo, os republicanos receberam a maior parte dos votos em alguns Estados, e a maior parte dos assentos foi dada a eles. Isso aconteceu na eleição anterior também. Aqui temos o mapa da Pensilvânia, onde os democratas receberam somente alguns votos. A maior parte dos votos foi dada aos republicanos. Os democratas só tiveram cinco assentos, enquanto os republicanos tiveram a maior parte dos outros assentos.

Aqui temos um outro Estado, onde os republicanos também ganharam a maior parte dos votos.

Então, quais são as vantagens e as desvantagens desse sistema de distritos? Ele deixa a legislação mais fácil. Eu acredito que tivemos muito progresso nos últimos anos com o uso dessa legislação. Mas os senhores podem ver que temos somente dois partidos que são mais fortes. Muitas vezes, os assentos que eram dos republicanos acabaram impedindo muitas coisas que o Presidente Obama, que era do partido Democrata, tentava fazer no país. Isso pode ser uma grande desvantagem nesse sistema.

É verdade que muitos acreditam que esse número de assentos permite maior representação a cada um dos Estados e aos eleitores que votaram nessas pessoas, mas temos também a ideia de que as pessoas que gastam muito nas eleições têm uma representação desproporcional.

Muitas vezes, essas eleições têm a ver com a forma como os eleitores votaram. As pessoas que votam com mais consistência... Temos um vencedor depois de esses votos serem dados. Nos Estados Unidos, diferentes distritos têm diferentes...



Mais uma vez, isso é uma contradição entre duas questões. A primeira é o baixo *turnout* de eleitores, e a segunda é o apelo das pessoas que votam consistentemente e também o aumento da polarização, que é o foco do meu próximo eslaide.

É muito injusto, hoje em dia. Os representantes têm que ter... O *gerrymandering*, que nós comentamos, é um fenômeno novo que tem sido estudado nos Estados Unidos.

Com relação a pessoas se autosselecionarem e a pessoas que querem viver nesse tipo de situação, em que não há dois partidos, nos Estados Unidos há um partido em alguns lugares e outro partido em outros lugares. Os democratas tendem a dominar nas grandes cidades e na costa; e os republicanos, em todos os outros distritos e no Meio-Oeste.

O último é a força da incumbência, que tem sido tremenda. Em 2016, 393... Somente cinco deles perderam nas eleições primárias. Pelo menos 97% de incumbentes foram reeleitos, mas isso deveria ser uma eleição de mudanças. Na verdade, isso nunca tinha acontecido nas décadas anteriores. Isso está de acordo com a polarização geográfica dentro do país e do *gerrymandering*.

Uma última coisa, que é muito verdade, é que, se você tiver que escolher entre dois partidos, frequentemente o partido político representa visões particulares, e as pessoas podem se identificar com um partido político. Eu diria que isso é triste.

É verdade que outros sistemas de eleição são mais vantajosos ou tornam os sistemas mais acessíveis às mulheres e minorias. Eu acho que isso é verdade. Se considerarmos os Estados Unidos, veremos que continuamente tem sido mais fácil para um latino ou um afrodescendente vencer uma eleição se eles tiverem maioria naquele distrito. Por uma variedade de razões, as mulheres não são representadas igualmente. Elas têm só 19,1% dos assentos da Câmara nos Estados Unidos. Contudo, eu vi que no Brasil é ainda mais baixa a participação: 9% ou 10%.

Por último, eu gostaria de fazer duas observações. A primeira é que os senhores têm que entender o que nós estamos discutindo no sistema e entender que vai haver uma descentralização do sistema. Não que não tenhamos comissões nacionais, mas até mesmo em âmbito estadual nós temos 8 mil jurisdições eleitorais nos Estados Unidos. De muitas formas elas têm suas próprias regras, têm seus



próprios equipamentos, suas urnas. E elas escolhem os locais. Então, existem grandes desigualdades em quão fácil é se cadastrar e votar.

Não existe um painel sobre financiamento de campanhas hoje, mas é importante os senhores notarem que nos Estados Unidos o sistema é muito complicado. E isso ocorre pelo resultado de julgamentos feitos pela Suprema Corte americana. Uma grande quantidade de dinheiro tem sido gasta nas eleições. Só o Presidente da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, Paul Ryan, levantou quase 20 milhões de dólares para sua campanha política, fora os outros grupos que gastam muito dinheiro fazendo isso também.

Mas eu vou parar por aqui. *(Palmas.)*

O SR. COORDENADOR *(Daniel Zovatto. Manifestação em espanhol. Tradução simultânea.)* - Muito obrigado, Dra. Tova Wang.

Vou pedir um favor aos senhores, de maneira muito respeitosa. É muito difícil escutar se alguns dos senhores está falando ao telefone. Por um princípio de respeito entre todos, seria importante que todos os que tiverem que fazer uma ligação enquanto os expositores estiverem falando se retirassem ou colocassem o telefone em silêncio, para respeitar todos nós que estamos falando e escutando.

Eu quero agradecer de forma especial e pedir desculpas.

Agora eu gostaria que o Dr. Yves Gounin falasse sobre os principais aspectos do sistema eleitoral francês.

Muito obrigado.

O SR. YVES GOUNIN *(Manifestação em francês. Tradução simultânea.)* - Senhoras e senhores, é uma grande honra usar a palavra. Aliás, Sr. Presidente, vou tentar usar menos de 10 minutos.

Não vou falar do sistema brasileiro, porque os senhores conhecem muito mais do que eu; também não vou falar do sistema eleitoral francês, porque seria uma apresentação muito árida, muito chata, muito longe das suas preocupações. Mas gostaria de ser breve e dizer o que entendi no sistema brasileiro, as faltas, os problemas sobre o tema que foi evocado, e qual seria o remédio, como é a experiência francesa, numa experiência comparativista, que eu gostaria, com muita humildade, de sugerir-lhes.



Entendi que o no sistema eleitoral brasileiro, a eleição legislativa é um escrutínio proporcional de duas listas com somente um turno. Esse modo apresenta dois problemas que foram apresentados. O primeiro problema é que as eleições vão afastar os Deputados dos eleitores, que chamamos de déficit democrático, ou seja, a falta de legitimidade. Esse é o primeiro problema.

O segundo é que esse modo de eleição conduz a uma fragmentação excessiva da representação parlamentar e a impossibilidade de garantir ao Parlamento uma maioria forte e estável. Ou seja, um sistema que pode ser justo, porque permite a todas as acessibilidades serem representadas, e é um sistema, vamos ser francos, ineficaz.

Por outro lado, também existe na França, na Europa e em outros países, até mesmo no Brasil, outro modo de eleição que os senhores conhecem bem, que são as eleições majoritárias, que podem ser uninominais; pode ser, na verdade, com uma lista. Mas esse sistema majoritário tem uma vantagem que o proporcional não tem: ele permite fazer maiorias fortes. O preço é falta de representação dos pequenos partidos, mas tudo tem um preço. Ou seja, se queremos ter uma maioria forte e um sistema eficaz, é necessário um pouco de injustiça.

Na Europa, temos uma eleição majoritária uninominal. Essa segunda característica é uma resposta ao segundo problema que evoquei anteriormente no sistema brasileiro, ou seja, o afastamento entre os Deputados e o povo.

Se os senhores fizerem a eleição em lista, não vão conhecer seus Deputados, porque não é um Deputado, mas vários Deputados; mas se elegerem no seu distrito o seu Deputado, estejam certos de que a ligação entre eles e vocês será muito mais forte.

As eleições uninominais majoritárias podem ter na Europa dois modos de realização: em um turno ou dois turnos. Em um turno, por exemplo, no Reino Unido, o sistema é célebre, muito conhecido. Dividimos o Reino Unido em várias circunscrições para todos os postos que vão ser preenchidos e organizamos uma eleição por 1 dia em cada uma das circunscrições. Aquele que tiver mais votos, qualquer que seja a quantidade — pode ser menos de 50% —, vai levar o posto, ou seja, *the winner takes all*.



A França é muito mais sutil do que o Reino Unido, ou é um pouco mais complicada. Ela tem uma eleição em dois turnos. Nós gostamos muito de um turno. Eu vejo que, no Brasil, vocês também vão eleger, eu penso, o Presidente da República do Brasil um pouco como um jogo de futebol, no qual os dois melhores vão se encontrar no final.

As eleições majoritárias com dois turnos podem ser também utilizadas nas eleições legislativas, como é o caso na França. Isso tem uma vantagem em relação à uninominal majoritária por um turno, apesar de que o problema é que a eleição deve ser organizada em 2 dias, e não em 1 dia. A vantagem é que isso vai assegurar que o candidato eleito no segundo turno tenha uma grande quantidade de votos. Aquele que tiver mais de 51%... Isso é matemático.

Essas eleições são, para nós, na França, uma garantia de que se evitará que chegue ao poder um partido que hoje talvez seja o principal partido francês, infelizmente, mas contra o qual, no segundo turno, vamos fazer uma coalisão com todos os partidos, que chamamos de frente republicana, de Esquerda e de Direita.

Eu quero dizer uma coisa muito mais crua, para que os senhores conheçam um pouco a política francesa. Se nós tivéssemos uma eleição de um turno, a Marine Le Pen, por exemplo, talvez fosse Presidente da República, e seu partido, a Frente Nacional, talvez fosse majoritário na Câmara. Mas o sistema com dois turnos faz uma imunização contra esse perigo.

Eu vou repetir: a minha proposta não é dizer que a França é muito melhor do que o Brasil. Não é o caso. As próximas eleições legislativas vão provar, talvez, que nós não temos do que nos vangloriar.

Eu queria falar muito brevemente, oferecendo ao meu sucessor 3 minutos a mais, para apresentar os dois problemas que eu identifico no sistema eleitoral brasileiro e também para apresentar um olhar das duas qualidades de nosso sistema, que existem também em outros países do mundo.

Sr. Presidente, muito obrigado. *(Palmas.)*

O SR. COORDENADOR *(Daniel Zovatto. Manifestação em espanhol. Tradução simultânea.)* - Obrigado, Dr. Yves, também por falar por um tempo abaixo dos 10 minutos que lhe foram oferecidos. Muito obrigado.



Tem a palavra o Dr. Christoph Bundscherer, para falar sobre o sistema do seu país.

O senhor disporá de 10 minutos.

O SR. CHRISTOPH BUNDSCHERER - Muito obrigado.

Exmos. Srs. Deputados, Srs. Ministros do TSE, senhoras e senhores, eu fui convidado para falar sobre o sistema eleitoral alemão. Eu já posso adiantar que esse sistema é um dos mais complexos do mundo. Portanto, se alguém, no final desta palestra, achar que não entendeu tudo, não há razão para frustração. *(Risos.)*

A composição do Parlamento alemão é dividida por Estados e proporcional à população de cada um deles. Assim, enquanto o Estado mais populoso do país pode eleger 135 Deputados, o menor dos Estados só elege 5.

O regulamento brasileiro, pelo qual há número mínimo de 8 e máximo de 70 para cada Estado, seria considerado inconstitucional na Alemanha, porque não corresponde exatamente ao princípio da proporcionalidade.

Foi definido que seria votada uma legenda e também um candidato, um sistema misto. Com isso se evita a votação anônima indireta, como seria o caso se houvesse apenas um voto em legenda. A ideia por trás desse mecanismo é que, no próprio ambiente onde se vive, os candidatos podem perceber melhor como um político se empenha, ou não empenha, e estabelecer mais proximidade do cidadão com os políticos. Por outro lado, o voto em legenda garante uma representatividade ou representação dos partidos políticos proporcional ao voto.

Essas considerações resultaram no nosso sistema eleitoral com o esquema de primeiro e segundo votos, que explicarei mais tarde.

Nas eleições de 2013, 34 partidos participaram da eleição parlamentar federal, há 4 anos. Desses, apenas 5 têm representação no Parlamento. Teoricamente, poderiam ser mais, também facções menores, que poderiam ter representação no Parlamento; porém, os nossos políticos que criaram, os fundadores na Alemanha Ocidental, na época pós-guerra, acharam que a governabilidade, a estabilidade política seria mais importante do que uma exata representatividade. Por isso foi estabelecida uma cláusula de barreira, segundo a qual um partido tem que alcançar pelo menos 5% do voto nacional para conseguir entrar no Parlamento, ou pelo menos 3 mandatos distritais.



Ultimamente, essa cláusula tem sido criticada também na discussão política por causa da proporcionalidade. Nas eleições de 2013, nada menos do que 15% dos votos válidos tiveram que ser desconsiderados por causa da cláusula de barreira, uma taxa inédita. Portanto, eu não queria excluir a possibilidade de que, no médio prazo, a nossa corte constitucional pudesse rever a sua decisão anterior, de 1957, pela qual a governabilidade e a estabilidade política são superiores ao princípio da exata proporcionalidade da expressão da vontade popular.

Por outro lado, se considerarmos a situação do Brasil, eu poderia imaginar que não sejam poucos os que poderiam simpatizar com a cláusula para facilitar a formação de um governo estável.

Como funciona a votação? A cédula consiste em dois campos: um para o primeiro voto, outro para o segundo voto. Com o primeiro voto, o eleitor escolhe o candidato para representar seu distrito eleitoral. A Alemanha tem 299 distritos eleitorais, um para cada 250 mil habitantes, com representantes eleitos por voto direto e que compõem a metade dos 598 assentos do Parlamento alemão. A outra metade é definida pelo segundo voto, o voto em legenda. O segundo voto determina a força de cada partido no Parlamento. Por exemplo, se um partido obtiver 40% dos votos em legenda, deterá 40% dos assentos no Parlamento. Para estipular quem são esses Deputados, os partidos estabelecem uma lista hierárquica fechada.

O eleitor alemão tem liberdade de dar seu primeiro voto em um partido e o segundo voto em outro partido, o que, como veremos ainda, complica bastante o nosso sistema eleitoral.

O número de 598 assentos no Bundestag, nosso Parlamento, costuma variar em cada legislatura, ou seja, nem sabemos antes quantos Deputados estarão no Parlamento. Isso por que um partido pode eleger mais Deputados por voto direto do que teria direito pelo voto em legenda, o voto proporcional. Por exemplo, um partido que obteve 40% dos votos em legenda tem direito a 240 assentos no Bundestag, 40% de 598 assentos. Se esse partido elegeu cem Deputados por voto direto, esses serão os primeiros a ocupar seus assentos no Parlamento, e os demais 140 são preenchidos conforme a lista fechada do partido. Porém, se esse partido elegeu 250 Deputados pelo voto direto, ele tem terá mais Deputados eleitos pelo voto direto do que assentos garantidos pela porcentagem dos votos na legenda. O sistema



eleitoral alemão permite que todos esses 250 Deputados assumam seus mandatos. O partido agora tem dez mandatos excedentes.

Esse sistema foi criticado por sua alta complexidade e teve que ser reformado várias vezes devido à presença de efeitos colaterais indesejáveis. Além do mais, beneficiava igualmente, com a cláusula de barreira, os dois maiores partidos, porque são eles que mais ganham os assentos diretos, os votos distritais.

Após decisão da corte constitucional, foram introduzidos nas últimas eleições, de 2013, para compensar esse efeito, assentos adicionais de ajustamento, ou seja, todos os demais partidos também ganharam assentos adicionais conforme suas porcentagens. Isso evita que o voto direto tenha mais peso do que o voto em legenda. Isso, porém, criou outro efeito indesejável, a inflação de assentos. Na eleição de 2013, por exemplo, foram empossados 630 Deputados. Nas eleições deste ano, em setembro, estima-se que esse número possa passar de 660. Para lembrar, o número nominal de mandatos é 598.

Para concluir, o sistema alemão de voto distrital misto poderia ter vários aspectos, talvez interessantes, para se considerar na discussão sobre uma reforma do sistema eleitoral, mas nem tudo poderia ser copiado um a um. As culturas políticas diferentes têm que ser respeitadas, as tradições e também as desvantagens que nós mesmos já descobrimos.

Não nos cabe dar recomendações ao Brasil, mas eu gostaria de citar, para concluir, um estudo feito pela Consultoria Legislativa desta Câmara, em abril de 2015. O elevado grau de complexidade do sistema alemão não deixa de constituir um malefício em si, considerando-se os efeitos colaterais causados e dificuldades de sua compreensão pelo eleitor médio.

Por outro lado, cumpre satisfatoriamente os seus propósitos de aliar um modelo majoritário, que garante a proximidade entre eleitor e eleito nos pequenos distritos uninominais, além de assegurar a governabilidade e a funcionalidade do Parlamento em torno de governos estáveis com modelo proporcional, que apresenta alto grau de representatividade.

Por fim — diz o estudo da Casa —, seria razoável cogitar um sistema misto, apenas inspirado no modelo alemão.

Muito obrigado. (*Palmas.*)



O SR. COORDENADOR (*Daniel Zovatto. Manifestação em espanhol. Tradução simultânea.*) - Muito obrigado, Sr. Christoph. Como bom alemão, ateu-se estritamente ao tempo, e, além dessa combinação, que mostra como é difícil o sistema alemão, e deve ser o sistema para ser adaptado ao Brasil.

Agora, eu passo a palavra ao Deputado Marcus Pestana, por 10 minutos.

O SR. DEPUTADO MARCUS PESTANA - Bom dia a todos, ao nosso Coordenador Daniel, aos painelistas, Deputados presentes, imprensa, representantes da sociedade civil, vou ser telegráfico porque 10 minutos é muito pouco para abordar um tema tão complexo.

Ontem, no seminário, na etapa inicial, e nas apresentações já feitas, uma coisa ficou muito clara: não há sistema ideal. A própria ideia de representação é uma distorção em si. Na medida em que se introduzem regras, filtros, funis, de certa forma, está-se distorcendo a representação direta da população. Então, não há sistema perfeito.

Isso se agrava no início do século XXI, primeiro, com esse fenômeno já muito discutido do mal-estar com a democracia, com o sistema de representação tradicional, o Brexit, no Reino Unido, a derrota da reforma constitucional italiana, a própria eleição do Trump. Tudo isso revela alguma coisa, há uma sinalização clara de desgaste das formas tradicionais. Isso acrescido da era das redes sociais, em que algumas formas de participação direta do cidadão se colocam.

Então é preciso abordar esse tema sem ortodoxia, com criatividade, com ousadia e pensando esse novo mundo, como reinventar a democracia fortalecê-la.

Os sistemas clássicos — ficou claro aqui — ancoram a legitimidade dos mandatos ou no território ou no programa partidário, nas ideias. O território organiza na Inglaterra, na França, nos Estados Unidos, através do sistema distrital, uma proximidade muito grande da sociedade com os seus representantes. Há uma identificação muito próxima. Por outro lado, as listas fechadas proporcionam uma aproximação coletiva com o sistema partidário. Ou o partido vai bem, tem um bom desempenho no Parlamento e no Governo, ele é premiado na eleição seguinte, ou ele é punido e há uma valorização da densidade programática.

O problema do Brasil é que nós estamos no pior dos mundos. Nós não ancoramos o nosso sistema nem no território, nem nos programas partidários, nas



ideias. Isso dá mostras de claro esgotamento. Ontem o nosso Secretário-Geral Yves nos chamou a atenção para o fato de que qualquer reforma tem que começar por objetivos claros, que são postos à mesa a partir de um diagnóstico preciso.

Eu enxergo que a nossa reforma, inevitável, inadiável — e nós temos só 6 meses para fazê-la —, precisa responder a três questões, além de questões importantes, mas periféricas, operacionais: primeiro, a questão da representação, ou seja, aproximar a sociedade da representação política em um país em que 70% dos brasileiros não lembram sequer o nome do Deputado em que votaram 1 ano depois. Quem não lembra o nome não controla, não cobra prestação de contas; não há nenhum tipo de vínculo orgânico entre o eleitorado, o cidadão, e seu representante. É uma coisa totalmente difusa, tanto que a nossa atuação parlamentar tem muito pouco a ver com a nossa reprodução política nas eleições subsequentes.

Segundo objetivo: fortalecer o sistema partidário. Não se inventou no mundo outra ferramenta senão os partidos para agregarem pessoas que têm a mesma visão de mundo, semelhante, perspectivas para disputar o poder. Nós chegamos a uma fragmentação, no Congresso Nacional, inédita na história da democracia moderna. Jairo Nicolau, um grande cientista político que é estudioso do tema, diz que o único país que passou mais perto foi a Polônia de Lech Walesa, no pós-socialismo. Temos 28 partidos. Isso compromete a qualidade da governança e o ambiente da governabilidade, dando margem ao presidencialismo de cooptação, esse dando que se recebe, troca de cargos, de verbas orçamentárias em troca de um ambiente razoável de estabilidade governamental.

Uma coisa é certa: temos que mudar. Não é possível... vou usar o exemplo de São Paulo. O voto nominal proporcional em território aberto não tem lógica, não se sustenta. Vamos a São Paulo, que é o nosso maior exemplo. Faz sentido, ancorado na eleição de 2014, 1.400 candidatos saíram a campo atrás de 32 milhões de votos em um território maior do que o do Reino Unido? As eleições são caríssimas, o vínculo estabelecido é quase nenhum, o candidato faz visita de beija-flor. São visitas meteóricas, porque você tem que percorrer todo o Estado. Você não cria uma discussão real de agenda para o futuro e, portanto, é de baixíssima qualidade. Do ponto de vista do eleitor, é possível que ele compare os 1.400? Ele vai ter contato com 20 ou 30, e contato no sentido de receber um folheto na rua, não assistir a um



comício ou a uma palestra. Então o nosso sistema está em xeque, esgotado. É preciso ter coragem para mudar. E a isso se agrega a crise do financiamento, fruto do maior escândalo da nossa história, onde corrupção e financiamento da atividade política se misturaram aos olhos da sociedade e da população.

Eu só tenho mais 4 minutos e vou, portanto, passar para as alternativas. É evidente que qualquer sistema majoritário colide com o espírito da nossa Constituição. É uma emenda constitucional e requer 308 votos. Com essa mesma correlação de forças, nós tivemos uma tentativa em 2015. É a mesma Câmara que vai votar a reforma de 2017. Não nos iludamos. Então, PEC requer 308 votos. Os sistemas proporcionais, lista fechada ou o voto distrital misto alemão levam vantagem, em função de a demanda ser infraconstitucional.

A lista fechada atende a alguns desafios, barateia o processo e fortalece os partidos; no entanto, a lista fechada não passa nesta Casa. O espírito da maioria é contra a lista fechada. Eu defendi, na década de 90, a lista fechada, mas o momento é inoportuno, porque é fatal que a opinião pública vai enxergar que as lideranças estão, no meio de uma crise profunda, querendo se esconder atrás da lista. É uma interpretação questionável, mas isso vai ser a realidade. Não existe tradição de vida orgânica e democracia interna. Então, há uma desconfiança profunda sobre o processo de construção das listas. E a tradição cultural do povo brasileiro não aponta para a lista fechada. Na boca do povo aparece que ele quer escolher diretamente o seu representante, mesmo que 1 ano depois esqueça o nome dele, mas o povo diz claramente que quer votar. Então, na lista fechada há uma complexidade enorme, e nós temos que aprofundar essa discussão. Eu não tenho nenhum preconceito abstrato teórico contra a lista fechada, mas acho muito difícil viabilizá-la no Brasil.

Em relação ao voto distrital puro, adotado na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, dizemos que o uso do cachimbo faz a boca torta. Todas as lideranças do sistema partidário foram criadas num sistema proporcional nominal em território aberto. Então, há certa rejeição à cultura. Eu sou grande admirador dessa característica da proximidade da prestação de contas, do controle social, que o distrital puro gera, mas dificilmente vigeria, pois teria que haver uma mudança constitucional, e nós não reuniríamos 308 votos.



O sistema do meu coração é o distrital misto alemão. Na última reforma, eu fui o autor da emenda do distrital misto, para fugir da complexidade do distrital misto. Imaginem no Brasil, onde todo mundo espera a redução de cadeiras, ter que explicar a sanfona de cadeiras para manter a proporcionalidade! Meu amigo Henrique Fontana me conclamou muitas vezes a que eu fosse para isso, mas era tão complexo explicar que eu propus um distrital misto rígido, metade das cadeiras na lista e metade das cadeiras no distrito. Consegui sensibilizar só 99 votos, eram necessários 308.

Outra pauta que está colocada e que tem simpatia de grandes é o pior dos mundos — aí é para piorar o que já é muito ruim —, que é o distritão. Seria aí o fim do sistema partidário. O distritão representaria o individualismo pleno, em última expressão, no sistema proporcional.

Para finalizar, porque meu tempo já chega ao fim, eu apresentei um projeto de lei há 15 dias com uma ideia simples para tentar fazer uma interlocução — é uma jabuticaba, eu acho que de melhor qualidade que a atual jabuticaba brasileira. É uma invenção brasileira; o nosso atual eu acho que chegou ao limite. Eu apresentei uma proposta que é, por legislação infraconstitucional, totalmente proporcional, o voto proporcional nominal regionalizado.

Para ficar fácil o entendimento, mexeríamos só numa variável: território. Então, São Paulo, em vez de ter 70 cadeiras disputadas numa única lista, seria dividido em 10 grandes regiões, com 7 cadeiras, pelo sistema proporcional; Minas, em 8 regiões; Rio de Janeiro, em 7; Bahia, em 6; Rio Grande do Sul, em 5; Pernambuco, em 4, até os pequenos Estados seriam divididos em 2 circunscrições, 4 cadeiras de cada lado.

Nós precisamos aprofundar o debate e criar na divergência, porque, aqui — digo aos nossos visitantes internacionais, mas acho que não deve ser diferente em outros Parlamentos —, numa reforma política se diz: cada cabeça é uma sentença. Cada Deputado e cada Senador têm um modelo de reforma na sua cabeça.

Então nós precisamos exercitar a arte da política e criar na divergência a convergência do dissenso, o consenso, porque o Brasil tem pressa, e a qualidade da democracia não é um assunto dos políticos, é um assunto da sociedade.



Nós precisamos reinventar a democracia brasileira, depois desta crise profunda do mensalão, do *impeachment* e da Lava-Jato. Para isso, nós temos que rapidamente — temos 6 meses — criar uma convergência, com boas regras de financiamento, mudança do sistema eleitoral e cláusula de barreira com a mudança da regra de coligações.

Muito obrigado.

O SR. COORDENADOR (*Daniel Zovatto. Manifestação em espanhol. Tradução simultânea.*) - Muito obrigado, Deputado Pestana, muito obrigado aos outros palestrantes.

Devido ao sucesso do painel, temos um problema. O problema é que 10 Deputados pediram o uso da palavra e me disseram que, de acordo com as instruções da Presidência da Câmara, cada Deputado tem 3 minutos para fazer a sua apresentação, ou seja, 3 minutos para 10 Deputados seriam 30 minutos de perguntas, uma média de 3 minutos de resposta, outros 30 minutos. Então, seria 1 hora.

Já estamos na hora do próximo painel.

O SR. DEPUTADO ARLINDO CHINAGLIA - Eu gostaria de fazer uma sugestão. Eu penso que os colegas que se inscreveram deveriam aguardar o final dos painéis, porque, se não, inviabilizaremos várias outras mesas. Naturalmente, depende de quem se inscreveu concordar.

Então, temos uma sugestão.

O SR. COORDENADOR (*Daniel Zovatto. Manifestação em espanhol. Tradução simultânea.*) - Agradeço muito a sugestão. Era precisamente o que eu iria propor, para que tivéssemos oportunidade de ouvir as outras apresentações também. No final, os senhores poderiam fazer as perguntas à luz não só da primeira mesa, mas também das outras. Eu não quero pecar por ser autoritário. Se as pessoas que se inscreveram me derem um o.k., acho que essa será uma forma muito correta de proceder.

Eu posso contar com o apoio das pessoas? (*Pausa.*) Sim? Então, faremos isso no final.

Muito obrigado e, de novo, aplausos para os nossos palestrantes. Excelente!
(*Pausa prolongada.*)



O SR. APRESENTADOR (Paulo Cesar Viana Otaran) - Voltamos, então.

Obrigado pela compreensão de todos.

Encerrado o primeiro painel, nós encaminharemos agora o segundo painel. Pedimos a atenção de todos e a recomposição da ordem deste ambiente.

Senhoras e senhores, retornemos aos nossos lugares para dar início ao segundo painel da manhã de hoje: *“Sistemas de Lista Fechada, Lista Aberta ou Mista”*.

Convidamos para compor a Mesa dos trabalhos o moderador, Ministro Henrique Neves, do Tribunal Superior Eleitoral; o Deputado Federal Vicente Candido, Relator da Comissão Especial da Reforma Política na Câmara dos Deputados; o Prof. Frédéric Bouhon, da Faculdade de Direito e Ciência Política da Escola de Criminologia Jean Constant, da Universidade de Liège, da Bélgica; o Sr. Lorenzo Córdoba, Presidente do Instituto Nacional Eleitoral do México; e o Sr. Miguel Relvas, ex-Parlamentar e ex-Ministro de Portugal.

Pela atenção dos senhores a este painel, nosso melhor agradecimento.

Tem a palavra, neste momento, Sua Excelência o Ministro Henrique Neves.

O SR. COORDENADOR (Ministro Henrique Neves) - Muito obrigado. Quero agradecer pelo convite do Congresso Nacional e parabenizá-lo pela realização deste evento, muito importante neste momento, em que o País inteiro se questiona se o modelo atual precisa ser modificado. E, se o modelo atual precisa ser modificado, como ele deve ser modificado.

Eu vou agradecer a todos na pessoa do Deputado Vicente Candido, Relator da Comissão da reforma eleitoral, aqui na Câmara dos Deputados e, como já estamos com o tempo curto, eu peço a todos que não simplesmente observem o tempo, mas que, se possível, até reduzam as manifestações, para que nós possamos ouvir todos e permitir a fase de debates posteriormente.

Passo imediatamente a palavra ao Prof. Frédéric Bouhon, da Faculdade de Direito e Ciência Política da Escola de Criminologia Jean Constant, da Université de Liège, da Bélgica.

O SR. FRÉDÉRIC BOUHON (*Manifestação em inglês. Tradução simultânea.*)

- Muito obrigado, Sr. Presidente, S.Exas., senhoras e senhores, primeiramente, eu gostaria de agradecer às pessoas que organizaram este seminário por me darem a



oportunidade de estar aqui. É uma honra realmente ser convidado e falar nesta assembleia.

(Segue-se exibição de imagens.)

Minha apresentação irá focar, como foi pedido, o sistema de listas aplicado na Bélgica. Dividirei minha exposição em 3 grandes partes. Na primeira parte, irei descrever o nosso sistema, para ajudar vocês a entenderem um pouco como funciona o nosso contexto político e, na segunda parte, vou falar sobre o sistema de lista aberta adotado na Bélgica e, finalmente, a terceira parte será sobre os efeitos políticos concretos desse sistema de listas.

A Bélgica é bem menor do que o Brasil. Nós temos algo em comum, temos um sistema federativo e, em relação à eleição, isso significa que a eleição não é somente organizada nacionalmente, mas também regionalmente. E, na minha apresentação, irei focar o sistema eleitoral, porque é bem importante mencionar as características regionais e locais do nosso sistema político.

Quanto à representação proporcional, há um aspecto bem proeminente em relação à nossa eleição. O nosso país foi o primeiro a introduzir este sistema em âmbito nacional, em 1899. O trabalho de Victor D'Hondt trouxe essa evolução para a Universidade da Bélgica. Este é o Sr. Victor D'Hondt.

Eu gostaria de enfatizar algo que é muito importante para o nosso sistema eleitoral no momento. É importante dizer que o nosso sistema não foca somente uma proporção perfeita. As imperfeições da proporção são uma consequência do sistema D'Hondt, e para os partidos maiores há mais vantagens.

Temos dois limiares legais que são importantes de ser mencionados: o limiar legal e o limiar natural. Alguns Constituintes são menores e têm somente alguns assentos. Isso significa que alguns Constituintes precisam de 20% ou 30% dos votos para ter assento.

No sistema de lista aberta, como vocês já sabem, os eleitores podem votar nos candidatos de sua preferência, e não importa qual é o *ranking* da lista. Porém, os eleitores também têm a opção de votar em alguém na lista como um todo. A consequência disso é que o partido irá eleger exatamente o candidato. Em comparação com o Brasil, isso é totalmente diferente.



Os senhores podem chamar essa lista de lista mista, que é mais apropriado. Eu vou descrevê-la mais precisamente para vocês.

Como não tenho tempo suficiente para falar sobre esse tópico, eu vou passar para o próximo ponto.

Antes da eleição, os partidos, no processo eletivo, estabelecem uma lista de candidatos. Partidos políticos gostam de uma larga liberdade e não têm que escolher, de forma democrática, esses princípios parecidos com o sistema alemão.

Todavia, existem duas regras que os partidos devem seguir. A primeira é que eles têm que nomear pelo menos um candidato e um candidato substituto. E o substituto só vai assumir se o primeiro candidato morrer. Então, nessa lista, os senhores podem ver os candidatos, os substitutos e os suplentes. Eles também têm que seguir a regra de gênero: 50% de homens e 50% de mulheres. Isso é bem especificado no topo da lista. Isso é muito importante. Então, no topo da lista, tem que haver um candidato masculino e outro feminino.

Eu vou falar sobre outro tema, porque não tenho tempo para falar sobre esse tópico. Vou falar agora sobre as opções abertas para os eleitores no dia da eleição.

É importante dizer que os eleitores têm que evitar escolher o partido. E, mesmo se for compulsório, não precisam votar no dia exato da eleição. Eles podem optar pelo voto em branco. E se o eleitor não optar pelo voto anônimo nem pelo voto em branco, então, não haverá essa liberdade. Primeiro, é preciso votar em uma pessoa da lista como um todo e, depois, escolher outra pessoa na lista como suplente.

A segunda opção é votar em um ou vários candidatos numa mesma lista. É permitido escolher, por exemplo, quatro candidatos nessa lista. No primeiro caso, os eleitores podem escolher, dentro do *ranking*, qual vai ser a prioridade de cada um dos candidatos na lista. E, no segundo caso, quanto à preferência dos votos, eles vão colocar esses candidatos na competição e ver qual deles será o vencedor da lista.

A escolha tem consequências, é claro. Na maior parte das vezes, o número de candidatos da lista é muito maior do que o de assentos para os candidatos da lista. Então, os votos vão ser computados em favor desses candidatos, de acordo com o *ranking* da lista.



O primeiro candidato da lista tem prioridade. Ele tem um voto preferencial e também um assento preferencial. Mas, se a lista estiver de forma diferente, o próximo candidato terá a preferência.

Esse sistema é voltado para os eleitores e os candidatos. Depois desse debate, os legisladores admitiram que essa lista era excessiva. Então, desde 2000, em relação ao número de votos, a lista, como um todo, foi dividida em duas, antes de ser distribuída entre os candidatos mais votados. Agora, a lista é duas vezes menor, e os candidatos se beneficiam muito mais disso.

Estou mostrando aqui este novo sistema.

Vou falar sobre os efeitos, que será a última parte da minha apresentação. A lista que eu mostrei para vocês é relativa a um sistema que é bem parecido com o sistema de listas fechadas, mesmo que tenha sido mudado desde 2011.

Temos um exemplo real disso. Ontem, eu foquei isso em números e cálculos. Todavia, o público não conseguiu acompanhar os meus cálculos. Então, hoje, eu vou tentar simplificar isso para vocês.

Eu também tenho uma apresentação por escrito, que os senhores poderão ler mais tarde para esclarecer suas dúvidas.

Cito o exemplo de um caso particular, em 2010, de um partido, o N-VA, Nova Aliança Flamengo. O partido recebe 8 assentos, mas existem 24 candidatos. Então, nós temos que combinar os votos preferenciais e os votos das listas para saber quem vai ser eleito. Então, como isso acontece? Vemos o resultado do primeiro candidato, que obteve 61 votos, o que é muito em nosso sistema. Ele foi eleito sozinho, porque obteve votos suficientes. E o próximo candidato da lista obteve menos votos individuais, e nós o ajudamos com os votos da lista.

O terceiro, o quarto, o quinto e o sexto candidatos serão eleitos graças à lista. Eles podem verificar quais são os votos desses 7 candidatos e saber quem são esses candidatos para chegar ao número de 8 candidatos.

A próxima parte será um pouco mais fácil de ser entendida. Vamos escolher 3 candidatos mais votados e, dentre esses candidatos, 8 candidatos. É interessante ver que o número 24 tem um resultado pessoal melhor.

E, com esse sistema, os candidatos no topo da lista têm vantagens, mas é possível o candidato ser eleito se também estiver no final da lista. Se for um



candidato popular, ele também vai ter muitos votos na lista, o que o levará a ter vantagens.

Temos aqui o sistema antes de 2000. Somente os candidatos no topo da lista eram eleitos. Em comparação com o novo sistema, o sistema de lista aberta, nós temos esse resultado, ou seja, mais candidatos ao final da lista seriam eleitos.

Muito obrigado pela sua atenção. Eu acho que não tenho mais nada a dizer, mas estou à disposição de todos para dirimir quaisquer dúvidas. *(Palmas.)*

O SR. COORDENADOR (Ministro Henrique Neves) - Muito obrigado.

Nós, agora, teremos o prazer de ouvir o Dr. Lorenzo Córdova, Presidente do Instituto Nacional Eleitoral do México, que já é um verdadeiro amigo dos brasileiros, pois já esteve aqui várias vezes.

O SR. LORENZO CÓRDOVA - *(Manifestação em espanhol. Tradução simultânea.)* - Agradeço pelo convite das instituições que me convocaram — a Câmara dos Deputados e a Internacional — para poder dizer estas palavras.

(Segue-se exibição de imagens.)

Começo de uma premissa — e vou um pouco mais rápido com minha apresentação, em razão do tempo — indispensável para entender o modelo de representação e o sistema que adotamos no México.

Historicamente, houve a necessidade de enfrentar o sistema de eleição em nosso país, que se tentou resolver com um modelo que funcionou no caso mexicano. A premissa é de que o México, durante o século passado, construiu um sistema de partidos e de representações fechado e excludente.

O modelo mexicano foi utilizado por Giovanni Sartori na construção de tipologias de partidos políticos, para exemplificar o que ele denominava de Sistema de Partidos Hegemônico, que é um sistema não democrático. Cito um exemplo para ilustrar esse ponto. Entre 1954 e 1977, o sistema de partidos não aceitou nenhuma força política, apesar de que se tratou de um momento em que a pluralidade política e ideológica se incrementou substancialmente.

Por isso, em 1977, foi feita uma aposta para transformar, por um lado, o sistema em partidos e, por outro lado, o sistema representativo, para permitir que a pluralidade política pudesse se expressar na arena da legalidade eleitoral. Ainda por outro lado, que o sistema de representação política na Câmara dos Deputados,



primeiro, e depois no Senado, pudesse ser aberto e refletisse essa pluralidade política.

Isso foi planejado para romper com um sistema no qual o partido que tinha hegemonia controlava ambas as Câmaras, o processo de reforma da Constituição, o processo de reforma legislativa e a nomeação de Ministros da Suprema Corte de Justiça, cabeça do Poder Judiciário. E, com isso, o predomínio, no Executivo, desse partido sobre os órgãos de controle.

A solução que apostamos, desde 1987, com o decorrer do tempo, foi o modelo misto de representação, com referência ao modelo alemão, com o objetivo claro de facilitar aos novos partidos políticos a competição eleitoral e também de abrir a possibilidade da representação, graças à introdução de um sistema misto, com uma importante quantidade de Deputados eleitos por maioria, pelo princípio de maioria relativa e uma cota proporcional.

O sistema que hoje prevalece no México é este que vocês estão vendo aqui. Trezentos Deputados são eleitos, por maioria relativa, em Distritos uninominais e 200 Deputados são eleitos a partir de um sistema proporcional, em 5 listas fechadas, que se apresentam nas 5 circunscrições plurinominais no País. Quarenta em cada uma dessas 5 circunscrições.

Note-se que o objetivo é claro. Por isso, fiz essa ênfase histórica. Viemos de um sistema excludente, em que o sistema de partido era fraco e pouco competitivo. A intenção histórica foi a criação de um sistema de partidos competitivo e plural.

A aposta pela lista fechada deve se entender debaixo dessa lógica, sobretudo se pensamos que o México, durante o século passado, foi identificado como um país que, por sua importância, construiu uma institucionalidade partidária forte, apesar, sobretudo frente ao sistema de listas abertas, da liberdade que o eleitor tem.

Durante 40 anos, esse sistema proporcionou que 5 partidos políticos obtivessem seu registro, alcançassem representação no Congresso e, a partir da existência de barreiras, primeiro, de 1.5; depois, de 2 pontos; e hoje de 3 pontos. O Magistrado Vargas, no meu país, fez a sua exposição, e 25 partidos obtiveram também o seu registro. Hoje, nós temos um sistema de 9 partidos políticos nacionais com representação no Congresso.



A Câmara de Senadores tem uma integração radicalmente distinta. É um modelo próprio.

Temos também aqui a existência de um sistema misto, mas não é como no Brasil que é um País federal. Porém, no nosso País, elegem-se 3 Senadores por cada Estado — temos 32 Estados —, mas nem todos se elegem por maioria relativa. Cada partido deve apresentar a cada Estado em uma fórmula de 2 candidatos a Senadores. Se o partido obtém a maioria dos votos nesse Estado, levam duas vagas de candidatos, os 2 candidatos vão ter a vaga.

Com um Senador em cada Estado, é assinada a primeira fórmula do partido que obtém o segundo lugar, como uma maneira de injetar uma pluralidade política numa Câmara que demorou muito a se abrir a uma posição. Até 1988, no México, não havia Senadores de Oposição e, durante o tempo, foi incorporada uma lista plurinominal de 32 Senadores eleitos em uma única circunscrição. Por isso, temos um problema: o Senado hoje tem 32 Senadores eleitos nacionalmente. Portanto, rompeu-se a lógica da representação estadual, em que há uma discussão sobre esse ponto. Mas a aposta no momento foi incrementar a pluralidade política num espaço até então fechado ou controlado hegemonicamente por um partido político.

No Senado, também a lista plurinominal é fechada. Quais são as características, em termos rápidos e breves da lista fechada? O que nos permitiu fazer essa lista fechada? Por um lado, há uma política bem agressiva e consistente de representação igualitária.

No México, os partidos políticos estão obrigados constitucionalmente a apresentar igualitariamente candidaturas em termos de gênero: 50% homens e 50% mulheres. Os partidos políticos têm ambos os princípios, quero dizer, tanto os candidatos aos cargos de maioria relativa, como aos cargos de representação proporcional. Em ambos os casos, o sistema de gêneros funciona de maneira distinta. No caso de maioria relativa, os políticos devem apresentar um número de homens e mulheres de igual maneira em cada Distrito vencedor. A presença eleitoral importante, no âmbito da representação proporcional, existe um sistema em que as listas fechadas, e de outra maneira não funcionaria, alternam entre homens e mulheres.



Uma característica adicional, e vou falar bem rápido por causa do tempo, é que, no nosso sistema, existem cláusulas de sobre-representação. Eu acho que, no Brasil, é o contrário, porque nós viemos de uma hiper-representação ou uma sobre-representação do partido majoritário. Havendo um componente de maioria relativa predominante em 60%, 300 Deputados e 64 Senadores, ou 96, como se considerem, nós temos justamente o problema de limitar a sobre-representação de uma força política.

Hoje, existem 2 princípios na Câmara dos Deputados para evitar essa sobre-representação: se impede, por um lado, que o partido político tenha mais de 300 deputados sobre 500, por ambos os princípios, de maioria representativa e proporcional e, por outro lado, aproveitando a parte proporcional, tem que se garantir que nenhum partido político obtenha mais do que 8% a mais da porcentagem da Câmara dos Deputados a respeito da sua porcentagem de votação. Isso, claro, pode conseguir, a partir da gestão ou não, a assinatura de representações proporcionais.

O elemento adicional que eu gostaria de dizer, que são os partidos políticos que podem ascender a esta proporção, eles têm que alcançar o limite mínimo, o piso mínimo em 3%, o que tem como consequência a perda de registro ao partido que não obtém os 3% da votação e também, por outra parte, o acesso à representação proporcional.

Termino reiterando que, aqui, existe um caso interessante, mas, por causa do tempo, vou omitir, que é o caso da Cidade do México. Nós somos um País federal; a Cidade do México, até algumas semanas atrás, era o Distrito Federal; hoje, é um Estado, com um sistema de representação muito particular, onde se faz uma mistura, uma mescla, um sistema misto — não quero me deter sobre esse ponto, e daremos mais informações na página do seminário.

Eu gostaria de destacar que o México, com um sistema de listas fechadas na cota proporcional, teve esse objetivo específico de dar mais robustez aos partidos políticos, e os partidos políticos vinham de uma história precária e pouco competitiva. Claro que isso teve que ser acompanhado de dois elementos adicionais na construção do nosso sistema de partidos e representações: por um lado, houve uma crescente demanda de imposição de requisitos e condições de democracia interna. Há 10 anos, no México, há um período específico que chamamos de pré-



campanha, ou seja, um tempo em que os partidos políticos têm que realizar seus processos internos de seleção de candidatos, que têm que estar registrados ante à autoridade eleitoral e validados por essa autoridade. Isso é importante democraticamente e, por outro lado, há a possibilidade que os cidadãos, os militantes que se sintam restringidos em seus direitos constitucionais, na questão dos partidos, podem diretamente impugnar as decisões das diligências dos órgãos diretores dos partidos ante à Justiça Eleitoral, quando haja uma violação às normas democráticas que os estatutos podem prever. E esses procedimentos de aceitação dos candidatos em lista fechada, com democracia interna, é uma aposta para se construir, no México, partidos robustos e competitivos.

Nós temos, desde alguns anos, candidaturas independentes, que são uma rota alternativa para os políticos — complementar, subsidiária e não substitutiva —, para que eles possam ascender e ganhar esses postos.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Ministro Henrique Neves) - Muito obrigado pelas importantes palavras sobre essa questão de definição de lista. A questão da definição da democracia interna nos partidos políticos também me parece muito relevante.

Passo, imediatamente, a palavra ao Dr. Miguel Relvas, que tem experiência como Parlamentar e como ex-Ministro em Portugal.

O SR. MIGUEL RELVAS - Muito obrigado, Sr. Presidente; senhoras conferencistas; Sras. e Srs. Deputados; senhoras e senhores convidados, começo por agradecer o convite que me foi dirigido para estar, nestes dois dias, neste interessante e importante seminário que se realizou ontem no Tribunal Eleitoral e que se realiza hoje no Parlamento brasileiro e o contributo das experiências que cada um de nós viveu à sua dimensão e também na sua geografia, o que não deixa de ter importância nos modelos que nós queremos aplicar. A Geografia e a cultura são decisivos em importar ou exportar modelos de organização, e não só de ordem política.

A forma de sistema eleitoral adotada por um país é uma questão que ressurge com frequência no debate democrático, estando relacionada com o afastamento dos cidadãos do mundo político e da governação de um país, mas



também com mutações econômicas especiais que alteram a razão de ser subjacente à escolha de um determinado modelo eleitoral. Este tem sempre por base razões históricas e os condicionalismos de cada país.

Para efeito do presente debate e de uma ponderação sobre os vários sistemas, talvez se justifique refletir sobre a experiência portuguesa, que, pelas diferenças que apresentam em relação ao exemplo brasileiro, desde logo, ao basear-se em um sistema de listas fechadas, poderá introduzir pistas interessantes, especialmente, porque uma das propostas em discussão no contexto brasileiro é precisamente a opção pelas listas fechadas.

O afastamento dos cidadãos da política nacional, que tem se verificado em vários países, tem conduzido a crises de representação política, traduzidas frequentemente no afastamento do cidadão da política e nas consequentes decisões de se abster ou de votar como forma de protesto.

Se o elevado nível de abstenção em cada decisão eleitoral tem sido um aspecto preocupante nas últimas décadas, em Portugal, onde o voto não é obrigatório, o nível de abstenção situa-se entre os 44% e os 66%, dependendo das eleições para as quais os cidadãos foram chamados a votar.

O recorde de abstenção tem sido, por tradição, as eleições europeias em que os eurodeputados para o Parlamento Europeu pelo afastamento, mas é também paradoxal, se refletirmos em relação à abstenção, a elevada abstenção em eleições municipais, que são, por definição, aquelas eleições em que o decisor político está mais próximo do cidadão, em que há um conhecimento profundo, pela dimensão do espaço geográfico e pela dimensão eleitoral. Tem se verificado números muito superiores nas eleições municipais do que em eleições nacionais.

Mais, recentemente, é o chamado voto de protesto, que vários especialistas atribuem, por exemplo, à vitória do Brexit, que constituiu e continua a constituir um fenômeno em crescente expansão.

A discussão sobre o melhor sistema eleitoral, designadamente as opções entre listas abertas, fechadas ou mistas, tem, portanto, sido subjacente ao debate sobre a melhor forma de aproximar o cidadão da política e ao Governo do país.

Como é sabido e como tem sido aqui detalhado, as listas fechadas diferenciam-se precisamente pela existência de um eleito-chave de candidatos em



geral escolhidos previamente pelos responsáveis do partido político, sendo o voto atribuído ao partido.

No caso português, o sistema existente de listas fechadas tem sido também motivo de escrutínio, designadamente pela importância que o partido acaba por assumir no quadro eleitoral e também na vivência da legislatura no que respeita à relação entre o partido e os seus candidatos.

A questão do financiamento, que é também hoje um eixo importante no debate no Brasil: em Portugal, como no Brasil, são vedadas as doações de pessoas jurídicas, e permitidas, com certas limitações, as doações de pessoas físicas.

De 25.600 euros com que cada cidadão, cada pessoa física, pode apoiar um partido, 10.560 euros por ano são para a gestão corrente dos partidos.

É também importante lembrar que o financiamento das campanhas eleitorais presidenciais, legislativas, do Parlamento europeu e municipais é suportado por financiamento público, com grande controle por parte da entidade fiscalizadora das contas.

Esse controle é assumido a montante e a jusante. Os partidos têm que apresentar um orçamento, e esse orçamento é controlado ao longo da campanha. Membros da entidade fiscalizadora das contas, que se situam no Tribunal Constitucional, aparecem em muitas iniciativas de campanha, averiguam e auditam aquelas que são as iniciativas que os partidos apresentam.

Em 2015, a coligação liderada pelo meu partido, em conjunto com o Partido Popular, que venceu as eleições, gastou 4 milhões e 308 mil, e a subvenção pública foi de 2 milhões e 690 mil euros. Ou seja, o financiamento público tem uma presença muito significativa.

Em 2011, o meu partido, que concorreu sozinho, gastou significativamente mais do que se gastou nas eleições de 2015, o que teve muito a ver com o efeito da crise, com a redução dos financiamentos. Houve uma redução dos financiamentos para campanhas eleitorais de 20%, aprovada no Parlamento e também pela consciência de que mais dinheiro não significa mais votos.

Muitos políticos têm também a sensação de que, se se jogar dinheiro para cima dos problemas, eles se resolvem. Isso não é verdade. Pode e deve haver



capacidade e criatividade para haver uma relação de proximidade entre o eleitor e o candidato.

Mas o principal tema prende-se à articulação entre o partido e candidatos no caso de existência de listas fechadas, que em Portugal tem como crítica principal a “partidarização” da política, tal como no Brasil se sublinha a “pessoalização”.

Os meios de comunicação oficial contribuem, segundo afirmam alguns especialistas, para esta tendência de centrarem o debate político nos candidatos e não nas propostas partidárias.

Paralelamente, debate-se também o sistema de distribuição de votos, que tem conduzido a resultados em que o partido com mais votos não corresponde ao que assume depois o cargo político. Isso se deu em Portugal, isso se deu também nos Estados Unidos.

Em Portugal, perante o processo de consolidação democrática, a principal desvantagem apontada ao modelo vigente prende-se por reduzida liberdade de escolha ao dispor dos eleitores, um tema que tem sido discutido nos últimos anos.

Cientistas políticos consideram que o sistema português, na sua combinação partidos com sistema eleitoral, é porventura um sistema que merece ser aprofundado.

Hoje, os partidos definem a lista dos candidatos e aplica-se o método D'Hondt. Há quem defenda isto: um número significativo de cientistas políticos no debate político em Portugal tem apontado neste sentido de apresentar a lista e de o eleitor poder escolher dentro da lista e não de ela ser seguida de acordo com o princípio apresentado na campanha eleitoral no respectivo ciclo. Aplica-se o método D'Hondt, o partido que tem dez elege três; o partido que tem cinco elege dois. Poderia permitir ao eleitor que, entre a lista dos dez, ele pudesse escolher aquele em quem votar. Não tem sido maioritária essa (*ininteligível*).

Os especialistas poderão afirmar com maior propriedade, mas eu diria que nós, os portugueses, um pouco como nossos irmãos brasileiros, é que sim teríamos um engenho único para encontrar soluções do compromisso que respondam às necessidades de cada momento.

É verdade que os sistemas semipresidenciais podem potenciar uma direção política bicéfala, fruto da disputa entre os diferentes órgãos de soberania. Mas vejamos



o atual caso de Portugal: um Presidente assumidamente de direita em funções e um governo minoritário de esquerda, apoiado no Parlamento por dois partidos de extrema esquerda.

Se essa forma já é em si bizarra, em pleno século XXI, por unir socialistas, comunistas e trostkistas na mesma base parlamentar, junte-se, então, o fato de o partido mais votado nas últimas eleições não estar a governar. É a primeira vez que isso se sucede em Portugal. E recorde: trata-se de um sistema misto.

Ora, isso significa que, a partir de agora e de forma concreta, vencer as eleições para governar não é apenas ter mais votos. Vencer as eleições para governar passou a exigir ter mais Deputados, ter uma maioria parlamentar, sem a qual o governo poderá ser tomado por partidos que não tenham vencido as eleições. É essa a minha segunda reflexão. Não basta vencer aritmeticamente as eleições, é preciso também saber construir consenso no governo depois das eleições. É uma exigência do aperfeiçoamento do próprio sistema democrático.

Eu diria que temos aqui todos os ingredientes para afirmar com razoabilidade que a história dos sistemas políticos é um processo em contínua evolução. Não podemos perder a partida de qual é a melhor solução. Podemos sim experimentar vários caminhos, na certeza de que o funcionamento dos sistemas dependerá sempre — mas, sempre — dos protagonistas concretos de cada momento histórico.

É verdade que já existiram vários períodos de tensão política em Portugal entre órgãos de soberania, mas o próprio sistema, ainda que suscetível a indefinições, continha e contém dentro de si próprio as soluções.

Um sistema, para ser semipresidencialista, consagra um Presidente da República eleito por um sufrágio direto e universal e um governo chefiado por um primeiro-ministro apoiado pela maioria parlamentar e saído das eleições. É ao primeiro-ministro que compete governar, sendo o Poder Executivo escrutinado pelos Deputados.

Permitam-me um parêntese para dizer que eu exerci vários mandatos como Deputado na Assembleia da República de Portugal e guardo ainda hoje boas memórias dessas funções de fiscalização da atividade do Poder Executivo. Mas o Poder Executivo, sendo escrutinado pelos Deputados, tem acima de si o tal poder presidencial reforçado pela eleição, fortemente personalizado pelo titular do cargo, o



que se deduz da existência de um poder acima do governo. O Presidente da República não governa, mas possui um conjunto vasto de poder sobre o governo e sobre a Assembleia da República, desde o poder de vetar leis, até a dissolução do próprio Parlamento e a indicação do primeiro-ministro, depois de ouvir os partidos com assento parlamentar.

Eu diria que se trata de uma realidade política altamente multifacetada e acima de tudo maleável. Aliás, maleável ao ponto de os presidentes da República em Portugal terem exercido sem exceção dois mandatos totalmente distintos, optando em regra no primeiro mandato pela compressão institucional ativa e permanente com os governos para depois, num segundo mandato, seguirem um caminho de maior equidistância e crítica em relação ao Poder Executivo. A experiência em Portugal tem sido assim, com presidentes de esquerda e de direita, com governos de direita e de esquerda.

Esperemos os próximos anos do mandato do atual Presidente da República, o Prof. Marcel Rebelo de Sousa, para confirmar se existe uma regra ou se há uma exceção. O certo é que cada sistema possui as suas próprias dinâmicas, as suas vantagens e desvantagens, mas todos eles têm um ponto de equilíbrio.

Creio que esse é o ponto fundamental para as democracias modernas serem capazes, num mundo em permanente mudança, num mundo marcado pela instabilidade e pelas incertezas, de encontrar o equilíbrio em cada momento, sem nunca perder de vista o essencial: representar de forma digna e com inovação os interesses do cidadão, ou, em uma palavra, servir aos interesses da Pátria.

Sim, o sistema de governo misto tem funcionado em Portugal. E creio também que, há 8 anos, tomamos uma decisão que foi muito positiva — a Ministra Luciana Lóssio ontem levantou essa discussão mais do que uma vez: a representatividade de cotas no Parlamento. Hoje em cada lista que é apresentada, seja para eleições nacionais, seja para eleições europeias, seja para eleições autárquicas, municipais, para órgãos executivos, no caso de eleições municipais, é obrigatório que a cada três candidatos tenha que estar um elemento de outro sexo. Teremos dois homens e uma mulher; duas mulheres e um homem. Não é possível ser diferente e é lei. As listas não são aceitas se não respeitarem essa configuração.



Em Portugal, temos hoje cerca de 40% de mulheres no Parlamento. Estamos a seguir um caminho. Há 3 anos, já aprovamos a obrigatoriedade de, a cada três pessoas nomeadas para empresas públicas e para órgãos de direção política do país, ser seguido o mesmo modelo.

Posso dizer que dessa experiência — estou a terminar —, de todas essas experiências que estamos vivendo ao longo dos últimos 40 anos, Portugal e Brasil vivem uma situação muito similar. Saímos da ditadura para um sistema democrático, cada um seguiu o seu caminho nos modelos que adotou. Mas não podemos esquecer que fomos também fortemente influenciados por aquilo que vivemos nos sistemas que vinham da ditadura. Em Portugal, como no Brasil, as nossas democracias eram democracias profundamente musculadas, se assim as quiséssemos chamar, porque eram controladas. O Parlamento não tinha liberdade, não havia de fato uma verdadeira democracia. E isso marcou as opções que fizemos numa primeira fase. Chegou agora o momento também de refletirmos sobre os novos caminhos e de encontrarmos respostas.

Para terminar, ontem eu dei uma entrevista a um jornal brasileiro. Eu sei que a imprensa gosta muito do que é mais polêmico e me colocavam a seguinte questão: *“Mas as listas fechadas, com o forte componente do partido político, não é uma forma de esconder a corrupção?”* Eles estão completamente enganados, porque neste momento quem toma a decisão de afastar o protagonista político é o próprio partido, porque é ele que vai ser afetado.

Portanto, é um engano pensar que listas fechadas apelam ou estimulam a falta de transparência. Pelo contrário, em todos os países com listas fechadas, sempre que há um caso, é o próprio partido, de forma arguta e muito rápida, a querer afastar esse problema de si e afastar esse protagonista da vida política.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Ministro Henrique Neves) - Muito obrigado. É uma experiência muito rica e proveitosa para o debate a de Portugal.

Passo a palavra ao Deputado Vicente Candido, que é nosso último painalista.

O SR. DEPUTADO VICENTE CANDIDO - Bom dia a todos e todas. Cumprimento meus companheiros de Mesa, o Prof. Frédéric, o Prof. Córdova, nosso amigo e irmão Miguel Relvas. E, na pessoa do Ministro Henrique Neves, registro



mais uma vez o nosso agradecimento ao TSE, ao Prof. Luciano e aos demais Ministros aqui presentes.

Quero reafirmar aqui, Prof. Luciano, o meu pedido para que diga ao Presidente Gilmar Mendes que esse engajamento do TSE nesse debate pode ajudar a fazer a diferença para ganhar o debate tanto na sociedade quanto aqui dentro do Parlamento, a fim de que nós possamos tomar as decisões mais seguras possíveis, sem medo de mudar.

Minha fala aqui requer um cuidado especial, porque agora vou falar para quem vai votar, para quem vai decidir. E para isso eu adoto aqui um princípio básico, que eu acho que baliza qualquer cidadão em qualquer lugar, principalmente na política, que é o princípio da razoabilidade. É isso que está balizando as minhas posições e vai balizar o relatório que eu quero apresentar no dia 4 de abril nesta Casa.

Para completar esse princípio, estou adotando também, em homenagem ao companheiro Deputado Chico Alencar, um ensinamento de Plínio de Arruda Sampaio, que dizia que a política é a arte do possível. Eu gostaria de aprovar o meu relatório, o do meu partido, o da minha bancada, mas como não vai ser possível, nós vamos para o que a maioria decidir.

Para entrar depois no debate das listas, se é mista, se é fechada, se é flexível, eu vou citar algumas constatações que nos ajudam a fazer essa reflexão que para mim se consolidou ontem à tarde no TSE e nesta manhã aqui na Câmara. Qual é a primeira constatação em que se tem quase que unanimidade? É preciso mudar. O sistema está falido.

Segunda constatação: não há sistema perfeito no mundo. Todo mundo está em busca da perfeição e quem a encontrar primeiro, avise-nos, que nós vamos pedir emprestada essa ideia.

A terceira constatação é a de que nenhum sistema de campanha de financiamento está imune a desvio ou a desmando.

Eu tenho dito, Ministro Henrique Neves, que o sistema público de financiamento é bom até o próximo escândalo. Como nós estamos agora escrevendo a norma, é bom sermos diligentes e cuidadosos, para que nós fechemos



todas as possibilidades de esses desvios e esses desmandos acontecerem nas campanhas eleitorais.

Para justificar a minha tese, a que eu pretendo colocar no relatório, não dá para não falar do financiamento. Nós vimos aqui nos dados e debatemos — talvez ainda não exaustivamente — a questão do financiamento. Mas, pelos dados até agora checados com as embaixadas e com a presença dos senhores e das delegações estrangeiras, eu acho que o Brasil é um dos poucos países em que a campanha proporcional é maior do que a campanha majoritária.

Vou pegar os dados de 2014 das nossas eleições gerais. Nos dados consolidados do TSE, a campanha proporcional está custando próximo de 60%, 30% da campanha executiva e há 10% no limbo, que nós não sabemos muito identificar para onde foi. Mas de qualquer forma, já é um ponto de reflexão: como baixar esse custo para ficar em linha com o mundo das campanhas proporcionais?

Eu vou roubar a ideia de um artigo que o Ministro vai publicar em algum jornal nos próximos dias e que acabei de ler — está quente, eu já vou dar um furo. Eu acho que isso pode nos ajudar a decidir.

Quando nós defendemos a lista fechada, distrital, qualquer outro modelo de mudança, vem a pergunta: *“E os partidos? O povo vai votar em partido?”* Hoje, ou nós temos condições, capacidade e inteligência para reverter esse quadro da demonização da política, que foi muito falado ontem, para mostrar ao povo que o partido é imprescindível para o exercício da democracia, ou então nós estamos fracassados como líderes, como dirigentes.

A imprensa, às vezes, vem dizer que o povo quer votar no nome, quer votar nas pessoas. Depois de tudo o que a imprensa falou mal da política e dos partidos, é evidente que o povo quer distância da política, quer distância dos partidos.

Não vamos subestimar a inteligência dos eleitores. Eles saberão distinguir uma lista partidária, o voto distrital misto, os propósitos dos partidos, quem está compondo a lista, currículo, origem, programas. Aliás, nessa mudança de cultura que nós vamos ter que adotar aqui, é recomendável que nós dirigentes partidários, ao registrarmos uma chapa, quer seja para distrito, quer seja para lista fechada, registremos também na Justiça Eleitoral um programa partidário para o Parlamento.



Disse ontem o Presidente Arlindo Chinaglia que nem mesmo o nosso partido, que gosta de fazer reunião, que tem paciência para fazer longas reuniões, congressos, encontros... Eu não lembro nenhuma vez, a não ser num encontro municipal em São Paulo, que havia um capítulo sobre tática eleitoral para o Parlamento brasileiro.

Isso coincide com um trabalho de doutorado de um professor da FGV, de São Paulo, que mostra que 70% dos Parlamentares do Brasil não sabem das suas competências. E num debate, Deputado Gilberto Nascimento, ao discursar num comício, são poucas as vezes que se ouve algum candidato a parlamentar dizer das suas reais competências no Parlamento. É uma confusão generalizada do papel do Executivo com o papel do Legislativo.

Para isso pode vir alguma medida que também percebemos aqui. São poucos os países que têm coincidência integral das eleições executivas com as legislativas. É uma medida também que nós temos que adotar. Quero colocar isso no meu relatório, para valorizar o Legislativo, para fazer campanha da independência e autonomia relativa. Não existe essa independência plena, autonomia plena, mas há que se ter um mínimo de discernimento para a população.

O Ministro Henrique coloca no seu texto que o problema não é a lista, o problema não é o caciquismo. O problema é a democracia interna dos partidos. Então, vamos mexer nisso, quem escreve as normas somos nós. Então, podemos pegar a Lei nº 9.695, de 1998, mudá-la e exigir transparência. E vai ter que exigir isso, porque se vai entrar dinheiro público, ele entra mais fácil, mas pode também sair mais fácil. O dinheiro privado, mesmo com todos os escândalos, é preciso ir lá e suar para consegui-lo. Agora, o público vai vir pelo botão automático. Entrou no fundo, faz a partilha e já está resolvido. Então, nós temos que tomar cuidado e sermos muito rígidos e severos nessas normas para os financiamentos públicos daqui para frente. Não vejo outro caminho.

Eu dialoguei bastante com o Deputado Henrique Fontana, que está aqui e que trouxe, quando era Relator de uma Comissão, a alternativa do sistema belga. Conversei com o Deputado Marcelo Castro também. Eu achei que seria algo bastante diferente e bastante ousado sugerir ao eleitor: *“Vote no partido e também escolha a lista que o partido lhe apresenta. Você pode alterar essa lista”*. Mas será



que conseguiremos segurar o ímpeto do candidato individual que vai rodar o Estado inteiro, que vai às igrejas, que vai às festas, às praças, proibindo-o de fazer campanha individual?

Se houver algum mecanismo para que consigamos conter esse ímpeto, talvez seja o modelo ideal. Mas não acredito que o sistema brasileiro esteja maduro o suficiente para chegar próximo ao da Bélgica. Por isso, acho impraticável, para este momento aqui, a lista flexível do sistema belga.

Ouvi aqui do Deputado Benito Gama e do Deputado José Rocha: “*Vamos para o distrital puro*”. Também não tenho nenhum preconceito. Acho que melhor do que o que nós temos hoje qualquer outro será — não é isso? Não tenho nenhum preconceito. Mas é impraticável para 2018 discutir peso do voto, divisão territorial. Então, para 2018, mudanças dessa natureza não são possíveis. Talvez para 2020, para 2022.

Quero lembrar também aos caros colegas e companheiros que nós estamos aqui regulamentando uma eleição nacional, mas também estamos regulamentando a eleição lá de Borá, que é o menor Município do Brasil, tem 966 habitantes e 9 Parlamentares.

Então não se esqueçam de que as eleições, daqui a 2 anos também, têm que passar por esse regramento. Não é só a mim, não é só ao meu partido, não é só ao Brasil, há um grau de complexidade razoável, e nós vamos ter que pensar nisso.

Trazer para cá o sistema alemão, que foi lá e dividiu... Onde está o representante da embaixada alemã? Está por aqui o nosso simpático representante da embaixada? Nós vamos ter que fazer aqui o acultramento brasileiro do sistema alemão, porque lá não se dividem os Municípios pequenos, não há como dividi-los. É distrital nos grandes colégios eleitorais. Então, nós vamos ter que fazer essa adaptação aqui.

E as incompatibilidades das Assembleias Legislativas com as bancadas federais? Como é que eu faço com Brasília, por exemplo, que tem 8 cadeiras para federais e 24 para estaduais? Diante dessa incompatibilização dos distritos, nós vamos ter que quebrar a cabeça.



Por isso, eu acho importante e adotaria para as eleições, a partir de 2026, mas temos que começar a exercitar e quebrar a cabeça assim que resolvermos como vai ser em 2018.

Com o distrital puro, pelo tamanho, pela complexidade, também eu não tenho nenhum preconceito, mas não acho que seja a tese mais crescente aqui. Mas vamos também exaurir esse debate.

Portanto, para caber no financiamento público de um país de dimensão continental, com 200 milhões de habitantes, três entes federados, eleições diretas para todo mundo, nós temos que ousar e fazer a campanha o mais racional possível, para termos coragem, no final do ano, de colocar na peça orçamentária: *“Este dinheiro aqui vai ser para fazer campanha eleitoral”*. E não podemos ter medo de defender isso, porque, se nós amarelarmos, o senso comum da opinião pública que, às vezes, raciocina em cima de dados errados, não vai ser muito simpático conosco se colocarmos cifras enormes para financiamento de campanha. Eu acho que é preciso ser muito calculado, muito comedido e ter inteligência fora do comum para enxugar as campanhas majoritárias, a fim de sermos radicais no custo das campanhas proporcionais.

Dessa forma, não vejo outra maneira. E aqui posso adotar a tese que o Ministro Toffoli apresentou ontem à tarde, lá no TSE. Quem sabe podemos fazer um rodízio: vamos fazer duas eleições com lista fechada; depois vamos fazer duas com o sistema alemão; depois vamos fazer duas com o distrital. O importante é que vamos acertando aquilo que é melhor para as nossas condições brasileiras. Não vejo também nenhum absurdo nisso, desde que tenhamos paciência, que não sejamos irresponsáveis com essas decisões. O mundo também tem feito um pouco desse rodízio nessas tentativas de mudanças.

De qualquer forma, para 2018, 2020 e 2022, eu quero sugerir no meu relatório, a ser apresentado no dia 4 de abril, a lista fechada, com todos os defeitos que ela tem. Mas, mesmo assim, é o que é possível fazer neste momento, é o que é possível ser defensável para o orçamento público.

E nós continuamos o debate aqui na Comissão, tomando medidas para 10 anos, 15 anos, se for preciso, entendendo que mudanças de cultura, entendendo



que mudanças de comportamento não se fazem da noite para o dia, não são apenas por um decreto, por uma lei que se publica amanhã no *Diário Oficial*.

Essa seria a minha contribuição.

Agradeço-lhes aqui, mais uma vez, a oportunidade.

Obrigado. (*Palmas.*)

O SR. COORDENADOR (Ministro Henrique Neves) - Eu acredito que tivemos aqui um painel muito proveitoso, com a exposição de diversas opções, diversos modelos, diversos temas, em que se verifica que a questão da reforma eleitoral não é algo que atinja apenas o Brasil; é um tema que está sendo discutido no mundo. Os países mudam, normalmente, seus sistemas eleitorais em busca de um aperfeiçoamento, em busca de um ajuste.

A respeito desse ponto eu apenas faria um comentário, seria só para moderar, sobre o que disse o Deputado Vicente Candido a respeito da importância do engajamento do Tribunal Superior Eleitoral.

Não cabe ao Tribunal Superior Eleitoral definir qualquer questão. Obviamente, só há uma instituição capaz de definir a lei: o Congresso Nacional. Nenhuma outra instituição pode substituir o Congresso Nacional. E, nesta Casa, não existe ninguém melhor para isso do que os Deputados, porque são as pessoas que foram eleitas, são as pessoas que sabem como a política é realizada.

Entretanto, o papel da Justiça Eleitoral é justamente o inverso: o que os senhores conhecem de vitória, nós conhecemos de problemas, porque tudo o que chega à Justiça Eleitoral são discussões, são divergências.

Então, o nosso papel é de trazer a preocupação, como disse o Dr. Yves Leterme, no começo desta manhã, se vai se mexer em um ponto do sistema, que se veja e se tenha perfeita noção do reflexo que essa modificação terá em outros pontos desse sistema, porque, justamente, a composição desses elementos é que formam um único sistema, como o nome mesmo diz.

Agradeço a participação de todos e encerro este painel.

Acredito que passaremos, de imediato, para o próximo painel.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. APRESENTADOR (Paulo Cesar Viana Otaran) - Muito obrigado, Sr. Ministro.



Agradecemos a participação de todos neste painel.

Convidamos os participantes a ocuparem assento na fileira reservada.

O terceiro painel tem como tema *Cláusula de Barreira e Coligações Eleitorais*.

Neste momento, convidamos para compor a Mesa, na condição de Moderador, o Deputado Federal Lucio Vieira Lima, Presidente da Comissão Especial da Reforma Política; a Deputada Federal Renata Abreu, integrante da Comissão Especial da Reforma Política; o Sr. José Luis Vargas, Magistrado do Tribunal Eleitoral do Poder Judicial da Federação Mexicana.

Também é nosso convidado o Dr. Henck van der Kolk, professor associado da Universidade de Twente e membro do Conselho da Fundação Holandesa de Pesquisa Eleitoral.

Pedimos um pouquinho de silêncio e atenção de todos, para que possamos conduzir à mesa os ilustres convidados.

Convidamos também o Sr. Javier Zarzalejos, Diretor da Fundação para a Análises e os Estudo Sociais — FAES, da Espanha.

Eu gostaria que todos os ilustres convidados tomassem assento à mesa dos trabalhos.

Voltamos a reiterar que os aparelhos celulares, por gentileza, dentro do possível, sejam mantidos no modo silencioso, a fim que de que não interfiram no andamento dos trabalhos.

Senhoras e senhores, concedo a palavra, neste momento, a S.Exa., Deputado Lucio Vieira Lima.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lucio Vieira Lima) - Boa tarde. É uma honra moderar este painel composto de eminentes autoridades e especialistas internacionais de renome. O nosso tema, *Cláusula de Barreira e Coligações Eleitorais*, é uma das chaves para uma reforma política e eleitoral.

No Brasil, temos 35 partidos, dos quais 26 estão representados no Congresso. Trata-se de fragmentação elevada, que dificulta a formação de bases parlamentares estáveis, distancia os partidos dos eleitores e gera grandes custos de campanha.

Diversas são as razões para a proliferação de partidos, entre elas, a ausência de cláusula de barreira e a possibilidade de coligações eleitorais.



Nas experiências internacionais que ouviremos, conheceremos modos distintos de lidar com essa questão.

Sem mais delongas, eu gostaria de apresentar o primeiro painalista, o Magistrado José Luis Vargas, que é membro da Comissão Superior do Tribunal Eleitoral do Poder Judicial da Federação do México. Sua trajetória em matéria eleitoral inclui cargos no Instituto Federal Eleitoral, inclusive na área de fiscalização de crimes eleitorais.

Assim como os demais painelistas, o Magistrado José Luis Vargas terá 10 minutos para a sua apresentação.

Concedo a palavra ao Magistrado José Luis Vargas.

O SR. JOSÉ LUIS VARGAS (*Manifestação em espanhol. Tradução simultânea.*) - Muito obrigado, Deputado Lucio Vieira Lima. Agradeço aos meus companheiros da Mesa. Agradeço especialmente à Câmara dos Deputados deste lindo país por poder estar aqui com os senhores. E, é claro, ao Tribunal Superior Eleitoral eu também agradeço.

Pelo tempo que tenho, simplesmente, eu gostaria de falar um pouco sobre o que acho importante considerar em matéria de limites. Qual é a importância desses limites de representação? Sob o meu ponto de vista, eles têm duas funções principais: como acesso ao sistema democrático, através das normas preestabelecidas, e também como cláusula de saída do sistema democrático. Quando não existem esses limites, corre-se o risco de ir contra a vontade popular.

Desta perspectiva, o que nós juízes vemos, com frequência, é essa ponderação de valores que implicam a representatividade e que formam dois princípios: o da proporcionalidade e também o da igualdade para que se tenha acesso às oportunidades democráticas. Eu vou falar especificamente deste segundo, que seria para que servem esses limites e o que eles nos permitem.

No caso mexicano, por exemplo, é a possibilidade de se poder constituir um partido político a partir de certos requisitos, mas mantendo-se 3% da votação popular. Sob a minha perspectiva, isso é algo positivo, porque se transforma em um referendo popular a cada 3 anos para que se obtenha este mínimo de aceitação que se requer por parte da sociedade.



É claro que receber financiamento é uma questão fundamental, que gera essa proporcionalidade de 30% de acordo com a força política de cada partido.

Evidentemente, existem aquelas questões que têm a ver com direitos e prerrogativas de rádio e televisão, que constituem em parte os tempos do Estado, que também devem ser de acordo com esses limites. Eu vejo que aí está o tema e precisamente essa atenção é o que permite que sempre existam essas diferentes visões de a quem corresponde mais.

Eu vejo, é claro, que os limites também têm a função de tutelar os princípios democráticos nas ameaças que são apresentadas. Então é aí que, às vezes, está essa capacidade de também os próprios partidos — e eu os chamo de “os donos do clube” — expulsarem quem não segue as normas e os princípios democráticos do jogo.

Há uma questão fundamental, no caso mexicano, sobre a qual me pedia o Presidente para que eu falasse. Ela tem a ver com essas questões dos nossos mínimos, que seriam 3% para manter esse registro, esse teto que nós temos, que é a cláusula da sobre-representação que, no caso mexicano, implica não podermos aceitar que passe de 8%. Essa exigência mínima de 3% nós vimos que está sendo modificada no caso mexicano em 1,5% nos últimos anos.

Evidentemente, existe aqui um motivo político no jogo democrático, que seriam os partidos grandes, que querem cada vez menos jogadores para dividir ao mínimo o pastel de prerrogativas e de recursos destinados para a política.

Contudo, eu vejo que, quando o legislador abre os seus pequenos espaços, como no caso mexicano, às candidaturas independentes, é função dos julgadores defenderem esses espaços, à medida que se possa ir ampliando esses limites para que existam outras possibilidades para o cidadão eleger além do que está pré-estabelecido.

O caso dos candidatos independentes é uma questão muito recente. No México, um papel fundamental foi o de ir ampliando e flexibilizando alguns requisitos. Por exemplo, era exigido ao partido, ao candidato independente que, em algum local do país, a lista de eleitores fosse de até 4% para poder competir. Se 4% para um partido já é muito, para o indivíduo esse percentual é ainda muito maior.



Esses são os requisitos e essa é a interpretação constitucional que nós juízes, em âmbito de Câmara Alta ou Tribunal Constitucional, podemos realizar.

Qual é o motivo de se elevar esses limites, como eu lhes disse? Eu vejo que seria o de se manter esse clube, e, às vezes, tem sentido de que assim o seja. Quer dizer, eu vejo que esses limites também servem — e é importante dizer isso — para evitar a simulação do voto popular.

No caso mexicano, está permitida a figura das coalizões, que foram de grande utilidade para a capacidade de se gerar acordos políticos entre forças políticas, e há a ideia de que logo se transformem em governos de coalizão.

Eu vejo que há um desafio e há a importância da figura dos limites para as coalizões, que é o de evitar as distorções do voto popular na representação e, principalmente, o de não existir essa transferência de votos de um partido pequeno a um grande, de tal forma que não existam partidos-satélite e, digamos, partidos-mãe.

Basicamente, eu gostaria de destacar alguns temas, como é o caso das candidaturas independentes. Um aspecto que serviria no caso desses limites seria o de também flexibilizar essa diferença que nós temos no caso mexicano: 90% do financiamento deve ser público e, para 10%, é permitido o financiamento privado.

No momento em que as proporções de financiamento público para os candidatos independentes se tornam escassas, entretanto, pode-se ampliar então e permitir um número maior para o financiamento privado. Por qual motivo? Porque eu vejo que, frente a um princípio de desproporcionalidade na competência de candidatos independentes em relação a partidos políticos, a função dos juízes é a de precisamente tutelar o princípio de igualdade.

Eu finalizo destacando uma questão que me parece muito importante. Eu vejo que há os limites de representação — ou quando há validade e há utilidade — quando se trata de sistemas que são coerentes, que são ferramentas idôneas que permitem a existência de uma engrenagem entre um conjunto de ações que leva como finalidade o funcionamento do sistema eleitoral. Isso acontece a partir de ter bem presente, a todo o momento, o objetivo de respeitar o princípio da representatividade.

Nesse sentido, o que eu considero é que eles também podem servir — e essa é uma questão que nós discutimos muito ontem — para tutelar ou podem servir



como desculpa para possíveis movimentos antissistêmicos aos princípios democráticos e aos direitos fundamentais. Ou seja, esses princípios de limites também serviram como mecanismos para a expulsão de partidos políticos extremistas ou de partidos que já não sabem jogar na democracia.

Eu vejo que essa cláusula, inclusive, é um mecanismo. E nós juízes constitucionais temos o dever de tutelar a proteção da essência da democracia, que, do meu ponto de vista, são os direitos fundamentais.

Finalizo a minha apresentação destacando que eu vejo que essa rápida explicação e reflexão são simplesmente um ponto de partida diante de tantas diferenças, de tantas semelhanças que têm o México e o Brasil. Ambos os países são duas potências da América Latina, tanto nos pontos positivos quanto nos problemas que têm em comum.

Eu espero então que, com essa visão e com essa primeira oportunidade de poder compartilhar essas questões, sejamos sócios-estratégicos e possamos nos acompanhar nas questões que têm a ver com algo que para ambos os países é fundamental, que é a construção da nossa democracia.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lucio Vieira Lima) - Muito obrigado, Magistrado José Luis Vargas.

O segundo painelistas é o Prof. Henk van der Kolk, dos Países Baixos, professor do Departamento de Metodologia de Pesquisa, Medição e Análise de Dados da Universidade de Twente e membro do Conselho Editorial da Res Publica e do Conselho de Administração da SKON, que organiza estudos eleitorais parlamentares.

Concedo a palavra ao Prof. Henk van der Kolk.

O SR. HENK VAN DER KOLK (*Manifestação em inglês. Tradução simultânea.*) - Muito obrigado pelo convite que me foi feito. Eu estou aqui em pé, com sentimentos um pouco ambivalentes. Depois de 2 horas e meia, ouvindo pessoas falarem sobre vários aspectos de sistemas eleitorais, os senhores provavelmente já devem estar exaustos. Eu, pelo menos, estou um pouco exausto. E há a combinação com a tradução simultânea, o que dificulta um pouco.



Os sistemas eleitorais são o elemento principal das democracias. Eles podem agir para os representantes. E eu, como cientista político, comparo esses sistemas. Eu sou um pouco ambivalente. Por um lado, eu quero declinar dos meus 10 minutos para poupar senhores e, por outro lado, eu quero falar um pouco mais sobre sistemas eleitorais. Então vamos usar os 10 minutos de maneira sábia.

(Segue-se exibição de imagens.)

Eu vou argumentar de forma geral sobre os sistemas eleitorais. Eu vou usar o caso da Holanda para mostrar isso. Os efeitos dos sistemas eleitorais não são sempre fortes e dependem de outros fatores. Eles dependem do contexto no qual o sistema funciona.

Mantendo essa ideia geral em mente, os senhores não podem esquecer que os sistemas eleitorais não são soluções ou a causa dos problemas que são encontrados. Então, mantenham isso em mente.

Segundo, admitam que sistemas eleitorais podem se tornar obsoletos e precisar de revisão. Então, a mudança não prejudica, pode até não ajudar muito, mas, às vezes, tem que se atualizar o sistema eleitoral.

Terceiro, a mudança somente é possível se houver foco. Se o sistema eleitoral é o núcleo da democracia, tem que se pensar em todos os outros elementos que nós organizamos, em todas as outras instituições. Mas quando fazemos isso, nós nunca resolvemos os problemas que nós encontramos. Isso significa que precisamos de algum foco para tomar algumas decisões.

Bom, existem aspectos que são importantes, mas nós temos que focar agora em alguns elementos limitados. Usando esse lema, eu vou mostrar como funciona o sistema na Holanda.

Aqui é parte da Europa, e este é o meu país. Eu moro bem aqui ao leste. É um país pequeno. Há muito tempo, tínhamos uma parte do Brasil. Éramos 10 vezes maiores do que somos, mas vocês se tornaram independentes e transformaram Pernambuco num excelente Estado. Mas este é o nosso país. Nós usamos o mesmo sistema eleitoral desde 1917. A única grande mudança é que nós abolimos o voto compulsório nos anos 70, costumávamos tê-lo, mas terminamos com isso, e o resto do sistema é, mais ou menos, o mesmo. Nós baixamos um pouco a idade para votar. As mulheres passaram a votar em 1919, mas o sistema não mudou muito.



Agora o que eu vou mostrar é que, nesse período de tempo, muitos fatores políticos mudaram. Isso significa que não é só o sistema eleitoral que afeta a política, muitos outros fatores também afetam a política, e tem que se levar isso em consideração quando pensar na mudança para o sistema eleitoral. O contexto é muito importante. O Brasil tem um sistema presidencialista, em que a eleição é diferente para a Presidência e para o Parlamento.

Nós não temos eleições separadas para o Executivo. Nós temos duas câmaras: uma secundária, que é a mais importante, com 150 assentos diretamente eleitos; e outra que é a câmara superior, com 75 assentos indiretamente eleitos pelo conselho. Essas são as duas câmaras que formam o Parlamento, e eles decidem como fazer essas coalizações. Predominantemente, a segunda câmara decide quem se torna Ministro.

Agora, vou focar nas eleições diretas em nosso país, senão os senhores não poderão entender nada no mapa. Para aqueles que veem o sistema pela primeira vez, parece que nós temos distritos. Não, não temos distritos eleitorais. Os 13 milhões de eleitores... Não existe uma tradução para a palavra *kieskringen*. *Kies* é eleição, e *kringen* é como se fosse distrito, mas são círculos. Significa que nós gerenciamos as eleições, utilizando esses *kieskringens*, mas eles não têm um sentido literal. Eles são uma barreira para os partidos participarem das eleições, porque partidos têm que se organizar ou, pelo menos, ter listas em todos esses *kieskringens* e ter assinaturas de todos os *kieskringens*, senão eles só podem participar nos *kieskringens* onde têm assinaturas em número suficiente. Por isso é importante que as listas participem das eleições, não necessariamente os partidos políticos, apesar de eu admitir que a maior parte das listas é organizada por partidos políticos.

Então, eu, pessoalmente, faço a minha lista, pago algum dinheiro, tenho algumas assinaturas, todos esses *kieskringens*, e posso participar. Não é bem conhecido, por isso que partidos políticos organizam suas próprias listas. Listas podem participar, mas somente algum *kieskringen*.

Por exemplo, aqui, o partido Jesus Está Vivo participa em somente cinco desses *kieskringens*. Eles tentam buscar apoio em outros *kieskringens*, mas o número de listas participantes, aquelas que participam em pelo menos um desses



kieskringens muda muito com o passar dos anos e atinge uma alta máxima de 28, que foi o número de listas participantes nas últimas eleições. Vocês podem ver que isso aumenta, mas não dramaticamente, o cronograma que começou nos anos 60.

Aqui é como nós votamos: votamos em uma pessoa em uma dessas listas. Então, não é possível votar em toda a lista. Você pode votar em uma pessoa em cada lista. Você não pode marcar mais de uma pessoa em cada lista, senão o seu voto vai ser invalidado.

Como eu disse, nos anos 70, nós abolimos o voto compulsório; 95% permanecem, mas agora baixou um pouco. Nas últimas eleições municipais, baixou gradualmente. No entanto, as eleições nacionais ficaram em torno de 80%. Está bastante estável, apesar de clamores de que ele tenha reduzido. Na verdade, tem ficado estável após os anos 70.

A fórmula eleitoral que usamos é a *D'Hondt*, que foi explicada pelo meu colega belga. Eu não vou me ater a isso, mas o maior percentual de votos é traduzido no maior número de assentos. Existe uma pequena vantagem para os grandes partidos. Vocês têm que considerar isso.

O limiar é extremamente baixo: é um assento. O que significa que, no *D'Hondt*, é possível se conseguir um assento com menos de um assento de limiar, mas a lei holandesa não permite isso, porque é um limiar muito baixo.

Agora, dado isso, das 28 listas que participam, quantas, na verdade, conseguem se eleger? Bom, a lista é muito menor, porque muitos desses partidos que participam de *few kieskringen*, muitos eleitores sabem que esses partidos pequenos não são úteis. Já vimos esse histórico no passado, e essa foi a razão para organizar o que chamamos de alianças eleitorais, que permitem que as pessoas ou os partidos se organizem em alianças partidárias.

Então, como estímulo aos novos partidos, nós os convidamos a se aliarem uns aos outros. Agora, é sempre bom ter um partido grande, porque se tem mais assentos. Ao se apresentar como uma aliança eleitoral, você pode ganhar mais assentos, e a ideia é: se você permitir isso, os partidos vão se unir no final. No entanto, atualmente, nós vamos abolir essa regra, porque ela não funciona.

Os partidos tendem a colaborar. Temos partidos cristãos pequenos que combinaram uma lista, fizeram isso só para conseguir os assentos extras, e pararam



de colaborar. Eles não entraram na mesma coalização e não houve consequências para a formação de coalização.

Esta buzina é para avisar o meu tempo? *(Pausa.)* Então, vou encurtar a minha fala. Tenho que pular algumas coisas. Eu imaginei que tivesse tempo suficiente e separei todos os assuntos relevantes. Eu poderia falar aqui por horas, mas não vou fazer isso.

Este aqui é o número de partidos e este o número efetivo de partidos. O que vemos aqui é que existe uma grande fragmentação do partido.

O que nós vemos na Holanda é um aumento na fragmentação e uma volatilidade aumentada, o que significa que as mudanças entre os partidos aumentaram enormemente. Aqui temos um gráfico que mostra essa grande mudança e as mudanças entre os partidos políticos.

Partidos relativamente pequenos e alta volatilidade significam diminuição da experiência política, menos equilíbrio e menos representação regional. E esses problemas foram combatidos com medidas. Nós, pelo menos, tentamos. Mas vou discutir só alguns deles. Eles tendem a mudar o sistema eleitoral. Nós introduzimos a ideia de eleições por distritos, mas nunca se tornou popular. As pessoas não gostam da ideia de ter representações regionais puras, eles querem votar nos seus representantes, mesmo que eles vivam do outro lado do país.

Daí que o Primeiro-Ministro introduziu o sistema presidencialista na Holanda, mas não ficou muito popular, porque pode ter uma oposição entre o partido diretamente eleito e o Primeiro-Ministro. O sistema alemão foi considerado, mas foi visto como complexo demais. Vocês viram aqui que é bastante complicado.

Uma assembleia de cidadãos foi estabelecida, com um grupo de cidadãos ordinários discutindo como que nós deveríamos eleger os nossos representantes. Eles criaram uma pequena proposta, mas que, no final, não deu em nada.

Atualmente nós discutimos o limiar eleitoral, mas, devido ao pouco tempo, eu vou voltar a palavra para o Presidente. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lucio Vieira Lima) - No Parlamento brasileiro, o presidencialismo impera. Eu vou lhe conceder mais tempo.



O SR. HENK VAN DER KOLK (*Manifestação em inglês. Tradução simultânea.*) - Então eu sou forçado a continuar. Se vocês quiserem fazer um *coffee break*, podem fazê-lo.

Como eu disse, nós estamos atualmente discutindo o limiar. E algumas ideias foram apresentadas. O sistema de distrito requer uma mudança constitucional. Então, nós introduzimos o sistema distrital com a proporcionalidade de sistema baixa. De acordo com a Constituição, nós temos o sistema proporcional, mas isso não atende à demanda. Nós sempre temos esses problemas com o *gerrymandering*, ninguém quer ceder nessa seara.

Atualmente essa é a proposta mais específica. Nós estamos discutindo um limiar mais baixo, de 1% a 2%. Isso não é muito efetivo porque, se vocês observarem cuidadosamente o gráfico sobre o número de partidos, os partidos são pequenos, mas são maiores do que 1% ou 2%. Então, se nós tivéssemos apresentado esse limiar de 1% ou 2%, isso teria afetado o número de partidos no Parlamento, porque eles são pequenos, mas não tanto. Claro que aí nós introduzimos o limiar mais alto. Alguns estão debatendo essa ideia ainda. Mais uma vez, nós enfrentamos aí um desafio constitucional.

É muito importante manter isso em mente, porque, de acordo com algumas alianças, seria mais fácil com menor número de partidos. E podemos ver isso ao contrário: pequenos partidos permitem coalizões na Holanda, porque esses pequenos partidos podem dar a maioria dos grandes partidos. E isso forma uma coalizão estável. Às vezes os partidos de oposição são menores. Mas, se vocês quiserem checar isso aqui, poderão ver quando assim que a apresentação estiver disponível. Sei que estará em holandês. Para nós, isso é lindo e maravilhoso, mas para estrangeiros, tenho certeza de que é bastante difícil.

Nós introduzimos limiares eleitorais diferentes com essas novas medidas.

Agora, só para resumir, os sistemas eleitorais mudam e nem sempre são fortes. Você pode mudar um sistema, mas não deve esperar que ele dê o resultado que se deseja. Ele depende muito de outros fatores. Por exemplo, uma coisa muito importante para o Brasil é o fato de que vocês têm um sistema presidencialista. Então, os sistemas eleitorais não são nem a causa nem a solução dos problemas



políticos. Admitam que os sistemas eleitorais podem estar obsoletos e precisam de uma revisão.

E, por último, a mudança só é possível se você focar num número limitado de problemas, porque se ampliar muito o horizonte de problemas, você acaba não fazendo nada no final.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lucio Vieira Lima) - Quero pedir desculpas ao Plenário. Como o palestrante veio da Holanda, com as despesas pagas e tudo o mais, eu estendi o tempo para encerrar uma palestra dessa qualidade de forma adequada. Aqui no Brasil o Presidente da Comissão pode, regimentalmente, estender um pouco o tempo, mesmo que seja diferente no país de vocês.

O terceiro painelistas é o Dr. Javier Zarzalejos, da Espanha, Secretário-Geral da Fundação para Análise e Estudos Sociais — FAES. Entre diversos cargos públicos, foi Secretário-Geral da Presidência do Governo, além de Conselheiro de Informação da Embaixada da Espanha no Reino Unido.

Passo a palavra ao Dr. Javier Zarzalejos.

O SR. JAVIER ZARZALEJOS (*Manifestação em espanhol. Tradução simultânea.*) - Muito obrigado ao nosso moderador, ao Tribunal Superior Eleitoral e a esta Câmara, que nos permite a honra de estar aqui tratando de um tema tão importante como este, em pleno debate nacional, como está sendo feito aqui no Brasil sobre o novo sistema eleitoral.

A realidade é que a política está cheia de dilemas, como nós sabemos, e muitos deles são dilemas políticos falsos. Quando falamos de sistemas eleitorais, também passamos a falar sobre um falso dilema, que é fazer a eleição entre representatividade e estabilidade. É um dilema. Acredito que não seja legítimo falar com a sociedade sobre isso, mas, necessariamente, nesse equilíbrio entre representatividade e estabilidade, nós temos que ter a responsabilidade dos legisladores para encontrar esse ponto de equilíbrio que permite ter as duas coisas, pois as duas coisas são imperativas, o que permite reunir o consenso necessário.

O sistema eleitoral não é somente uma grande pesquisa nacional. O sistema eleitoral tem uma finalidade funcional, que é chegar à possibilidade de governos promoverem e tornarem possível a governabilidade do país, uma governabilidade,



naturalmente, que está legitimada pelas urnas. De modo que o sistema eleitoral não cumpre os seus objetivos se sacrifica a estabilidade do governo diante da representatividade, tampouco cumpre os seus objetivos se o nome da representatividade do governo for impossível.

Falamos das barreiras eleitorais, nós estamos falando dos limites, da correção, dos efeitos mais desestabilizadores de um sistema proporcional puro e restrito e a sua fragmentação, que logo chega a ser mais difícil, que obriga o Governo a coalizões precárias ou a acordos de apoio entre partidos que resultam um pouco custosos aos partidos, que perdem a credibilidade em questão de reputação e em termos econômicos e questões de financiamento.

As barreiras e limites estão aceitos em toda a jurisprudência constitucional europeia, que as consideram, sim, razoáveis. Dentro de determinadas proporções, elas se justificam pela necessidade efetiva de corrigir os piores efeitos dos sistemas proporcionais, em respeito à igualdade, na medida em que é uma regra que se aplica a todos os que estão querendo uma competição política. E, salvo alguma exceção, numa questão bem singular, como foi a questão depois da unificação da Alemanha, em que o Tribunal Constitucional Federal declarou inconstitucional a barreira de 5%, aplicada em âmbito nacional, por uma razão simples: dois partidos dos 60 milhões da população, em 1948, se concentravam na República Federal da Alemanha. A Alemanha obteve a barreira de 5% que exigia aos partidos políticos alemães obter em torno de 24% dos votos. Isso não se considerava justo, uma vez que o sistema de partidos ficou homogêneo. E a regra voltou a entrar em vigor.

E outra pergunta: o que temos que planejar? Se é razoável, se é igualitário, se é eficaz. Aqui as coisas não estão tão claras. Creio que, em geral, os limites estão sobrestimados sobre a sua eficácia, sobre os efeitos dos sistemas proporcionais.

Nós vimos, no caso holandês, e veremos também no caso espanhol, algo que é evidente, quando se é parte de uma situação de extrema fragmentação, qualquer barreira nacional vai ter um efeito imediato, digamos, limpando o que na Espanha chamamos de “sopa de letras”, limpando com poucos votos.

As cláusulas de barreiras e limites têm que estar em conexão com o sistema eleitoral, que é o que deve dar a missão global do que quer o sistema político, o que



se necessita do sistema político, quais são os instrumentos normativos em cada caso adequados para cada objetivo que temos que fixar.

A correção do sistema proporcional, afinal, tem que ser dirigida a eliminar os incentivos negativos que geram e, portanto, deve-se atender e fortalecer o que nós podemos chamar de voto útil, em que as pessoas ao votar deixem de lado as coisas pessoais na questão de voto, deixem de lado seus anseios pessoais, certos prejuízos normativos e votem por opções que tenham a capacidade real de chegar ao Poder. Isso facilita o reagrupamento das forças políticas e, portanto, dos atores que logo vão ter que estar trabalhando no Governo.

A barreira e os limites são apenas um instrumento, mas só um dos instrumentos que foram desenvolvidos para fazer esse trabalho de racionalizar os sistemas proporcionais. Existem outros instrumentos, que são as primárias dos ganhadores, dos vencedores. Em alguns casos se dá a exclusão da competição política, pelo menos nas eleições federais, dos partidos políticos, em razão da sua natureza ideológica, o que algumas constituições consideram incompatível com o sistema democrático.

Existem, ainda, países nos quais não se admite a participação de partidos regionalistas ou partidos nacionalistas que somente têm implantação e representação numa parte do território. Aqui também estamos com técnicas que têm que objetivo racionalizar os sistemas proporcionais

Bom, no caso espanhol, os dois elementos fundamentais de racionalização do sistema proporcional encontram-se na fórmula eleitoral, que se faz de acordo com a fórmula D'Hondt, e o tamanho da circunscrição.

O objetivo do sistema eleitoral espanhol é que, segundo a Constituição, há critério de representação proporcional em razão do tamanho da circunscrição. Isso está previsto na continuação e importância da fórmula adotada, a Lei D'Hondt, que permite um pluralismo de partidos controlados.

Em terceiro lugar, adotamos a barreira de 3% de votos válidos em cada circunscrição. No caso espanhol, realmente, existe neste momento uma espécie de cláusula, um instrumento de emergência que entraria em vigor no caso em que o sistema de partidos realmente acabasse ou se fragmentasse, coisa que não aconteceu até o momento.



Então, eu gostaria de dizer que, em todos os estudos feitos — e foi fácil de chegar a essa conclusão —, a barreira de 3% não obteve nenhum impacto. Nenhum dos partidos que não chegaram a esse ponto, por estarem abaixo dessa barreira de 3%, foram mantidos. Portanto, a barreira de 3% na Constituição da Espanha é uma cláusula de salvaguarda, supondo que se possa chegar a um colapso do sistema de partidos.

Na Espanha o sistema eleitoral está baseado em 400 Deputados, no máximo, que disputam para a Câmara Baixa; a circunscrição eleitoral é a Província; a Constituição estabelece que o sistema eleitoral tem que responder a critérios de representação territorial e, logo, a lei eleitoral estabelece o sistema de listas fechadas e bloqueadas com o mesmo número de Deputados que disputam cada circunscrição.

A fórmula eleitoral que a Espanha adota é a fórmula D'Hondt, que traz a seguinte conclusão, bem simples: os votos obtidos em cada circunscrição, em cada lista, deve ser dividido pelo número de vagas que são disputadas. Dessa divisão saem coeficientes, e as vagas em disputa se distribuem com os coeficientes em ordem descendente.

Podemos dizer que a situação está mudando. Na Espanha, nas duas últimas eleições, houve dois partidos importantes, um de cidadãos, de centro e centro-esquerda; e outro partido populista, de esquerda radical. Foi necessária uma ativação da cláusula de 3%, porque de novo o elemento estabilizador do sistema foi o tamanho da circunscrição, de modo que, para alterar os efeitos fundamentais do sistema espanhol, um partido precisa superar 15% do voto popular. Não é nenhuma barreira legal. Simplesmente é que, se um partido está abaixo dos 15%, realmente a sua importância eleitoral apenas afeta o sistema.

Eu vou dizer duas coisas mais, até porque sei que o tempo já está chegando ao fim. Então, em primeiro lugar, abaixo de seis vagas, o sistema na Espanha opera praticamente como um sistema majoritário. Entre seis e vinte vagas, nós estamos falando do tamanho de uma circunscrição, é quando o sistema ganha em proporcionalidade. A partir de 20 vagas, o efeito é neutro.

Para dar um exemplo, na maior circunscrição eleitoral, que é a de Madrid, com 36 vagas em disputa, somente quatro partidos obtiveram vagas.



Existe uma pluralidade de partidos? Sim, existe. Tem o sistema proporcional? Sim, mas é uma pluralidade de partidos em que, quando se faz o jogo da lei D'Hondt e o tamanho da circunscrição, inclusive quando nós falamos de circunscrições grandes, o pluralismo pode ser racionalizado e limitado. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lucio Vieira Lima) - Muito obrigado, Dr. Javier. O senhor vai levar aqui do Brasil a certeza de que não há cláusula de barreira, nem no tempo.

A quarta oradora painelistas é a Deputada Federal Renata Abreu, do Partido Trabalhista Nacional de São Paulo. Ela está em seu primeiro mandato na Câmara dos Deputados, tendo sido eleita em sua primeira disputa eleitoral. A Deputada é membro da Comissão Especial para reforma política, é Presidente da Executiva Nacional em exercício e respondeu pela Liderança da Bancada Trabalhista Nacional da Câmara dos Deputados; também S.Exa. é formada em Direito e Administração de Empresas e pós-graduada em Direito Eleitoral.

Concedo a palavra à Deputada Renata Abreu.

A SRA. DEPUTADA RENATA ABREU - Boa tarde a todos. Acho que aqui hoje represento a minoria. Eu represento tanto as mulheres como os partidos menores. Eu fico muito feliz de estar participando deste debate que acho muito importante para o avanço da reforma política.

Acho que o primeiro ponto que temos que avaliar — e houve um debate muito presente aqui com o Deputado Marcus Pestana, com o Dr. Henk — é por que nós estamos discutindo uma reforma política.

O Deputado Pestana falou muito bem: *“Reaproximar o cidadão da política”*. Gostei muito das palavras dele. O Dr. Henk também fez uma colocação importante ao questionar se a mudança do sistema eleitoral resolveria os nossos problemas.

Eu acho que o cerne da discussão hoje no Parlamento é que nós estamos vivendo uma grande crise política, uma grande crise de representatividade no Brasil, a qual nos faz questionar muitos pontos e pensar numa reforma política como a solução de todos os nossos problemas.

A reaproximação com o cidadão é muito importante para aprimorar a democracia, para fortalecer as nossas instituições. Portanto, falar de reforma política



com a participação da população — não só nós ouvindo, mas decidindo conosco — é muito importante.

O aprimoramento das ferramentas de democracia direta tem que começar no debate de reforma política, sim, com um referendo, chamando-os para decidirem conosco, mostrando que nós queremos apresentar uma solução que resgate a credibilidade das instituições e melhore a nossa democracia. Este era um ponto pelo qual eu queria começar este discurso.

Mas hoje eu vim aqui para falar sobre cláusula e coligação. Se não se alcança a cláusula de barreira — e nós vimos aqui diversos exemplos internacionais em que há a cláusula como um grande coeficiente partidário global —, perde-se o registro.

O que nós estamos debatendo no Brasil é que o partido que não alcançar a cláusula terá restrito o acesso ao Fundo Partidário, ao tempo de televisão e ao funcionamento Parlamentar. É importante ressaltar que existe essa diferença.

O que isso significa na prática? Significa que um Parlamentar eleito por uma instituição partidária que não atinja o coeficiente partidário não vai deixar de ter acesso ao Congresso, ele vai chegar aqui, mas vai ser calado.

Nós estamos falando de uma cláusula de 2%, 3%. Para vocês terem uma ideia, uma cláusula de 3% representaria hoje 97 Parlamentares e 22 milhões de votos que seriam calados.

Então, quando nós pensamos em cláusula, temos que pensar qual é o intuito dela. Será que haverá economia de dinheiro público com menos partidos? Não. Nós sabemos que só vai haver uma redistribuição para os que ficam. A fragmentação de fato impede a governabilidade? Adorei a fala do Dr. Henk, pedi a ele os argumentos da questão da coalizão e da importância, sim, do debate com as minorias.

Quando se fala de cláusula de barreira, é importante falar que as primeiras tentativas na jurisdição brasileira ocorreram mais ou menos em 1940 ou 1950, mas ela foi consagrada na Ditadura Militar e superada na nossa Constituição Cidadã, em 1988, quando criou o caráter nacional dos partidos, instituindo o número mínimo de assinaturas.

Então, será que nós não estamos indo rumo a um retrocesso disso? Será que não estamos querendo tapar o sol com a peneira por causa de uma crise partidária?



Essa crise toda que estamos vivendo é uma crise institucional que faz com que nós tenhamos que pensar as instituições partidárias.

O Deputado Marcus Pestana muito bem falou — gosto muito do Deputado Pestana, é uma pessoa a quem eu ouço demais — que nós estamos numa nova era, na era da tecnologia. Eu falo que nós somos cidadão do século XXI, lidando com instituições políticas concebidas no século XIX. Nós estamos debatendo direita e esquerda! O que é essa nova sociedade? Eu estou falando aqui de 200 milhões de brasileiros, entre os quais 104 milhões não tinham nascido nas Diretas Já. Eu não vivi a redemocratização do Brasil. Quem é essa nova sociedade? O que ela espera da política? Nós temos que fazer esse questionamento.

Será que cláusula de desempenho, mudança de um sistema eleitoral, fim de coligação vão aproximar essas pessoas da política? Será que nós estamos dando um passo para restabelecer a democracia ou aprimorá-la? Esses são questionamentos que eu sempre faço.

Neste tema, eu gosto muito de trazer o debate feito no nosso Supremo Tribunal Federal, quando declarou a inconstitucionalidade da cláusula. Ouvi da Ministra Carmen Lúcia que a minoria de hoje tem que ter espaço para ser a maioria de amanhã. Eu falo isso como Presidente Nacional de uma agremiação que, quando assumi, não tinha nenhum Deputado. Hoje nós somos 13 Parlamentares, com mais 5 Parlamentares adentrando. E temos um novo projeto que queremos apresentar à sociedade, com reposicionamento, com bandeiras que falam com esta nova sociedade.

Não estou dizendo que estou certa ou errada — quem sou eu? Mas o fato é que, se não há condições de competir, condições de mostrar um espaço, nós estamos fadados a ser a maioria pela minoria. Isso é muito ruim.

O Ministro Marco Aurélio falou o seguinte: *“A partir do momento em que se admite que o partido sobreviva — e é o que nós estamos propondo, que não seja extinto o registro partidário —, mas sem funcionamento parlamentar, se tem a asfixia desses partidos”*. Segundo ele, *“a cláusula provocaria o massacre das minorias, o que não é bom em termos democráticos”*.

Carlos Ayres Britto disse que a regra deveria se chamar “cláusula de caveira”, porque levaria à morte os pequenos partidos.



Ricardo Lewandowski conclui: *“Fere de morte o pluralismo político”*.

A redemocratização do Brasil foi uma grande conquista para todos nós. O pluralismo político e a defesa das minorias precisam estar preservados em todos os debates que tratam de reforma política.

Quando se fala em proliferação de partidos — e aí eu quero reforçar este ponto —, nós temos que levar em conta que *“o enxugamento do rol é automático”* — estas são palavras de Marco Aurélio, nosso Ministro — *“presente a vontade do povo, de quem emana o poder”*. Ninguém é obrigado a votar em 32 partidos, em 28 partidos. Taiwan tem mais de 300 partidos, mas apenas quatro estão representados.

Eu acho que nosso debate tem que ser o seguinte: se no Brasil nós temos 32 partidos e 28 representados, por que isso está acontecendo? Há 79% dos brasileiros que não se identificam com partido nenhum. Será que uma cláusula vai resolver isso ou será que nós temos que repensar as instituições brasileiras, as instituições partidárias, repensar a cultura do nosso povo? Será que temos que investir numa educação política como antigamente, quando havia OSPB nas escolas? Hoje os nossos jovens estão preparados para o vestibular, mas despreparados para o debate, para a vida em sociedade.

Então, o debate é muito mais profundo. Eu acho que é importante frisar que, hoje, quem tem que fazer a escolha de se quer 1, 2, 3, 20, 28 ou 30 partidos é o brasileiro, por meio do voto. Isso é democracia.

Eu queria frisar que o diálogo com as minorias é essencial para o processo democrático. Eu gosto muito quando falamos que a existência dos partidos políticos é imprópria, quando existem Deputados eleitos que não têm o desempenho parlamentar cabível, cumprindo ter presente que, a persistirem partidos políticos e Parlamentares a eles integrados, haverá, em termos de funcionamento parlamentar, o esvaziamento da atuação das minorias.

No Brasil, nós temos uma cláusula desempenho: nós temos um coeficiente partidário. Em São Paulo, o coeficiente foi de 300 mil votos. Nós temos um tempo de televisão e de fundo partidário distribuídos proporcionalmente. Isso é uma cláusula de desempenho, sim. Ora, como vamos impor mais uma cláusula para restringir esse crescimento? Se isso fosse a solução para os problemas do nosso País e para



a crise de representatividade, tudo bem — mas não é. Então, eu acho que este é um debate que temos de sustentar e fazer com muita cautela.

Já que meu tempo está se exaurindo, vou ao segundo ponto, que é o fim de coligações. Eu acho que muitos debates teóricos são essenciais. Nós falamos de lista fechada. Isso seria maravilhoso, porque poderia haver o debate em torno de ideias. Mas, na prática, até pela cultura do brasileiro, é algo que teria muita rejeição no nosso País. O brasileiro não tem essa cultura. Então, seria um esforço que todos nós teríamos de fazer.

A situação da coligação é a mesma. Qual é o impacto do fim das coligações? O Deputado Pestana muito bem falou. São 1.400 candidatos no Estado de São Paulo. Imaginem agora se nós tivéssemos 32 partidos montando chapa completa no Brasil. O custo das últimas eleições nacionais para Deputado Federal e Estadual, se não me engano, foi de 850 milhões. O fim de coligações, naturalmente, levaria a um aumento excessivo do número de candidatos e do custo dessas campanhas.

Então, é importante pensarmos nas consequências. É impossível o eleitor lidar com a quantidade de candidatos que já temos hoje pelas regras atuais. Imaginem sem coligação!

Mais um questionamento que eu faço: o fim de coligação resolveria o nosso problema de crise de representatividade? Resolveria a insatisfação do brasileiro com a política, com a classe política, com os partidos políticos? Será essa a solução para o nosso País?

Mais do que isso, nenhum partido é obrigado a se coligar, assim como ninguém é obrigado a votar em 32 partidos. Quando estamos em uma democracia, temos de dar liberdade para as pessoas escolherem. E faço uma avaliação em termos de impactos. Tivemos vários representantes do TSE na última reforma política. Em vários Estados do Brasil, nenhum partido atingiria o coeficiente partidário, se não houvesse coligação. Esse seria o impacto.

A crítica de que a coligação faz com que se vote A e se eleja B não me parece razoável, tendo em vista que a cultura da população brasileira hoje, infelizmente, é a de votar em pessoas.

Então, quando uma pessoa vota no Tiririca, não é por acreditar no partido e querer que quem está abaixo do Tiririca se eleja. Na prática, ela vota na pessoa, no



candidato e quer que ele se eleja. Isso ocorre como um todo, mesmo dentro das mesmas instituições partidárias.

Enfim, eram esses os pontos que eu gostaria de levantar.

Eu queria reforçar a importância do debate, da preservação das minorias, da discussão da paridade de gênero. O nosso Relator, Deputado Vicente Candido, tem uma atenção muito importante para com isso. Mais do que isso, é importante todos nós trabalharmos para garantirmos a voz das minorias nesta Casa — isso é democracia — e para aprimoramos, pelo nosso debate, a decisão junto à população, para que eles venham participar e decidir conosco o País que eles querem.

Então, muito obrigada ao nosso Presidente, ao Relator, aos representantes do TSE e a todos que organizaram este seminário maravilhoso para o debate da democracia. Parabéns! (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lucio Vieira Lima) - Muito obrigado à Deputada Renata Abreu, muito obrigado a todos pela participação.

Em razão do tempo, eu gostaria de encerrar nosso painel e agradecer a todos os participantes. Como ainda vai haver debate, eu vou convidar o Presidente Gilmar Mendes para comandá-lo.

O SR. APRESENTADOR (Paulo Cesar Viana Otaran) - Está encerrado este painel.

Convidamos o Ministro Gilmar Mendes para compor a Mesa e pedimos ao Deputado Lucio Vieira Lima que permaneça nesta nova composição.

Conduzirá esta parte de perguntas e respostas S.Exa. o Ministro Gilmar Mendes.

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes) - Boa tarde a todos mais uma vez.

Convido o Deputado Vicente Candido para participar da Mesa.

Temos inscrito, em primeiro lugar, o Deputado Henrique Fontana. S.Exa. tem a palavra.

O SR. DEPUTADO HENRIQUE FONTANA - Cumprimento o Ministro Gilmar Mendes, os Deputados Vicente Candido e Lucio Vieira Lima, e todos os convidados e palestrantes deste seminário.



De fato, como Parlamentar brasileiro, tenho-me dedicado, ao longo dos últimos anos, a debates para encontrarmos um sistema político mais justo no País. Avançamos em algumas partes. Por exemplo, cito uma decisão histórica — que enfrentou contrariedades, mas está consolidada — que foi a proibição às empresas de financiarem eleições. Essa foi uma grande conquista da democracia brasileira. E eu não tenho nenhum temor de manter a proibição de empresas financiarem campanhas, porque assim nós vamos progressivamente colher melhores frutos do nosso sistema político.

A segunda questão é o sistema eleitoral. Esse foi o centro deste seminário de que eu pude participar hoje. Não há sistema ideal. E é correto o que se disse aqui. Mas nós também temos que analisar o debate sobre cada sistema à luz dos acontecimentos políticos de um país.

Então, eu digo a todos que eventualmente defendem algum componente de votação em lista partidária durante este nosso sistema que não há como falar em lista partidária se não houver a garantia democrática de que a população vai definir a ordem da lista partidária. Se a lista partidária vier, como algumas conversas de bastidores colocam no Brasil hoje, para colocar em primeiro lugar os atuais Deputados, isso é inaceitável, isso seria uma vergonha, seria uma espécie de lista da impunidade.

Para falar num componente de lista, nós devemos garantir, por exemplo, primárias no País. Essas primárias ocorreriam 120 dias antes do processo eleitoral, por meio das quais o povo brasileiro ou de qualquer País que garanta voto livre definiria a ordem desta lista.

Segunda questão. Nas minhas avaliações, eu não me assusto com a temática de que o sistema alemão seria complexo em demasia. Eu acho que a inspiração é a de um sistema 100% proporcional, em primeiro lugar. E digo isso porque a garantia de um sistema proporcional é o que atrai inclusive partidos médios e pequenos, os quais serão grandes amanhã.

Um sistema eleitoral que garanta os 100% de proporcionalidade poderá atrair um partido como o da Deputada Renata, partido este poderá conseguir X por cento de votos em um Estado, no chamado voto programático, Sr. Presidente do TSE, Ministro Gilmar Mendes.



Devemos dar veracidade ao voto do cidadão, porque hoje o cidadão vota na pessoa, mas está sendo iludido porque está votando no partido também.

Então, poderíamos dividir o voto em dois pedaços, sendo o primeiro voto no programa, no partido. Assim, o cidadão entende que aquele voto carrega o componente programático. A seguir, o cidadão poderia, no distrito, na região onde ele mora, votar em alguém que vai preencher as vagas que programaticamente aquele partido conquistou.

Por isso esse sistema está muito próximo dos 100% de proporcionalidade e torna a eleição mais barata.

Encerro a minha intervenção com esta frase, Ministro Gilmar Mendes, porque alguns estão dizendo que só haveria um sistema para o financiamento público.

Eu sou um defensor na essencialidade do financiamento público, com uma complementação de financiamento de pessoa física com valores baixos, com tetos para campanhas baratas. Mas esse sistema que eu acabo de ilustrar é totalmente compatível com um financiamento desse tipo.

Então, eu chamo a atenção para estes pontos, porque o debate está esquentando, e nós precisamos trazê-los para esta Comissão. Faço um apelo ao nosso Presidente, Deputado Lucio Vieira Lima — e acho que são normais as tratativas em reuniões paralelas, jantares; tudo isso faz parte da política —, para que a Comissão se reúna com maior frequência, para podermos, de fato, debater as alternativas para mudarmos o sistema político brasileiro, que está falido e não pode persistir na próxima eleição.

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes) - Pediria a todos os participantes que se ativessem ao tempo de 3 minutos, uma vez que daqui a pouco haverá reunião da Comissão que discute a reforma da Previdência, a qual se realizará, inclusive, nesta sala. *(Pausa.)*

Com a palavra o Deputado Assis Carvalho.

O SR. DEPUTADO ASSIS CARVALHO - Sr. Presidente, primeiro, queria agradecer por esta oportunidade de ouvir tantas experiências do mundo inteiro. Mas, neste momento, estou mais ansioso para ver como é que pensam as Lideranças do meu País que estão aqui neste Parlamento.



Como tive a felicidade de ouvir aqui a minha querida Renata, eu queria já iniciar pela sua manifestação, até porque me pareceu — e pode ser que eu tenha escutado mal — que a ideia é deixar tudo como está para ver como é que fica. E digo isso porque não consegui perceber qual é a proposta concreta de V.Exa.

Quanto ao modelo que está aí, não acredito que neste Parlamento ainda haja alguém que o defenda. Não tenho dúvida de que nós estamos saindo de um processo fechado, de bipartidarismo. É natural que houvesse uma abertura, uma experiência como a que estamos tendo, mas acho que é chegada a hora de pegarmos as falhas do modelo vigente e organizar. Como está é inaceitável, até porque, se há base na corrupção neste País, ela está exatamente o modelo vigente. É claro que nem tudo está ligado a isso, mas essa, sem sombra de dúvida, é também uma das razões disso. Não tem sentido nenhum continuar esse sistema como está.

Também acho que não temos que inventar muita coisa, mas devemos aplicar as experiências do mundo. Mesmo com falhas, percebemos que algumas dessas experiências têm mais qualidade. Acredito que a lista é uma alternativa e a defendo. Acho que a lista é um caminho.

Ouvindo o meu querido Fontana, por quem tenho a maior admiração, não consigo acreditar que a proposta de S.Exa. seria a de fazer primárias com toda a sociedade, porque seria manter o processo vigente, a mesma disputa, a não ser que fossem primárias dentro dos partidos. Aí seria possível considerar. Mas, se esse processo envolver toda a sociedade, inclusive para incluir quem irá para lista de cada partido, será o mesmo que ocorre na disputa vigente. Vamos continuar com o mesmo modelo falido que está aí. Esse modelo encarece a eleição. Sabemos que existem vaidades e brigas, e os esquemas entram em campo novamente.

Quero acreditar que é preciso fortalecer os partidos. Portanto, a proposta deve trazer, ainda que não de forma imediata, mas gradativa, é preciso que se tenha alguma alternativa que regule o modelo partidário, em que o filiado se envolva, discuta, participe e faça sua lista.

Concordo com o Fontana que não faz sentido colocar na lista quem tem mandato. Isso não. Mas deve-se permitir aos filiados a oportunidade de se



manifestar. São os filiados que têm que montar essa lista. Essa é a nossa esperança.

Penso que não tem jeito. Há um momento em que temos que ter a coragem de errar, até porque iremos acertando aos poucos. Ainda que cometamos alguns erros, temos que ousar, temos que fazer alterações e adequar. Mas deixar o modelo como está é manter um processo falido, e isso é muito caro e ruim para toda a sociedade brasileira.

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes) - Passo a palavra agora ao Deputado Marcelo Castro.

O SR. DEPUTADO MARCELO CASTRO - Sr. Presidente, Sr. Relator, eu fui Relator da Comissão da Reforma Política e percorri o Brasil inteiro debatendo, discutindo. Eu não tenho o menor receio em afirmar que o nosso sistema eleitoral é, seguramente, o pior do mundo. Basta dizer que temos 28 partidos representados no Congresso Nacional, e isso é uma anomalia.

As nossas campanhas individualizadas em sistema proporcional são a negação da própria condição de sistema proporcional, um sistema que permite que Estados como São Paulo, com já foi dito aqui, tenham tido aqui na eleição passada 1.400 candidatos a Deputado Federal e 1.600 candidatos a Deputado Estadual. Ou seja, só naquele Estado foram 3 mil candidatos! Como é que o eleitor pode fazer uma escolha entre 3 mil candidatos?! Isso é de uma ilogicidade sem tamanho.

Os objetivos da reforma política todos nós sabemos: aproximar o representante do representado; fazer o representado acompanhar a atitude do representante; fortalecer os partidos políticos; diminuir os custos das campanhas eleitorais; aumentar a legitimidade dos nossos mandatos e melhorar a governabilidade.

Quanto ao diagnóstico, Deputado Vicente Candido, não há discordância entre nós. O problema é o seguinte: como fazer isso?

Nós temos, no momento, três alternativas sobre a mesa para discussão: o sistema de lista fechada, o sistema distrital misto e o sistema de distrito médio proposto pelo nosso Deputado Marcus Pestana. Essas são as três alternativas. Elas atendem, parcialmente, às exigências de aproximar o eleitor do eleito, fortalecer os partidos políticos e diminuir os custos da campanha. A que mais diminui os custos



da campanha são as listas fechadas, as campanhas partidárias, sem nenhuma dúvida.

Agora, o melhor sistema que há no mundo — isso é um consenso entre todos os cientistas políticos e demais estudiosos do assunto — é o sistema misto de inspiração alemã, porque tanto ele mantém a proximidade, a representatividade, a ligação com um candidato, como mantém o voto ideológico, programático, partidário, os temas nacionais, uma vez que o eleitor pode dar os dois tipos de voto.

Mas nós estamos diante de um dilema. Não há mais financiamento empresarial e, no ano que vem, teremos eleições. Como é que nós vamos fazer eleições no sistema atual sem financiamento? Aí é que está o problema.

O Deputado Vicente Candido, com muita propriedade, está propondo a lista fechada. Eu concordaria com uma transição. Só que o próximo ano está perto demais para se implantar esse novo sistema, Ministro Gilmar. Não há tempo para os partidos e as pessoas se adaptarem, e o candidato, entre o seu mandato e qualquer sistema eleitoral, vai preferir o seu mandato. Essa proposta, portanto, não passa aqui.

Pela terceira vez eu faço uma pesquisa no nosso plenário: o sistema proporcional de lista fechada tem 28% dos Deputados a favor e 56% contra; o distrital misto tem 43% a favor e 34% contra, e o sistema de distrito médio tem 15% a favor. Ou seja, nós somos contra qualquer sistema que apareça.

O que eu proponho? Eu, que tanto sou contra jabuticaba, proponho que nós façamos lista fechada na próxima eleição, mas que não sejam proibidas ainda as coligações partidárias. Isso é uma anomalia, mas é uma transição. Então, em 2018, nós faríamos lista fechada, mas os partidos poderiam se coligar. Assim, eles não teriam o medo, o receio de se acabar, e o Parlamentar não teria medo de perder o mandato. Nas próximas eleições, seria feita uma lista de acordo com os partidos; em 2022, valeria a lista fechada sem coligação, e, em 2026, seria implantado o sistema distrital misto, que é o melhor que nós poderíamos alcançar.

Então, a minha ideia é aprovar tudo agora, e os sistemas vigeriam gradativamente, de acordo com a necessidade.

Muito obrigado.



O SR. PRESIDENTE (Deputado Lucio Vieira Lima) - Quero apenas esclarecer que o Ministro veio presidir o evento como forma de homenagem, pois S.Exa. foi o grande baluarte da realização deste simpósio, além de que, graças ao Ministro Gilmar Mendes, a reforma tomou novo corpo.

Eu gostaria de dizer, Ministro, que V.Exa. pode ficar à vontade para cassar a palavra dos Parlamentares, pois estará fazendo isso em meu nome. *(Risos)* Então, quando V.Exa. cassar a palavra de alguém, quem estará cassando sou eu; quando prorrogar o tempo de fala, quem estará prorrogando é V.Exa. *(Risos.)*

Então, V.Exa. pode ficar à vontade. Vamos manter os 3 minutos, porque, às 14 horas, teremos reunião da Comissão Especial da Reforma da Previdência nesta sala.

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes) - Concedo a palavra ao Deputado Luiz Carlos Hauly. *(Pausa)*

Com a palavra o Deputado Hildo Rocha. *(Pausa)*

Concedo a palavra ao Deputado Gilberto Nascimento.

O SR. DEPUTADO GILBERTO NASCIMENTO - Sr. Presidente Gilmar Mendes, é uma alegria revê-lo novamente. Parabéns pela grande iniciativa deste trabalho.

Estou feliz por viver este momento. Já vivi outros momentos nesta Casa em que, infelizmente, as discussões também caminharam muito, mas no plenário não chegaram a lugar nenhum. Acredito que, neste momento, nós vamos ter um grande sucesso.

Eu defendo também algo diferente. Não dá para continuarmos numa eleição em que há uma verdadeira enganação ao povo brasileiro, em que, na realidade, há dois candidatos: um é contra o aborto e o outro é a favor. Eu sou contra o aborto e voto naquele candidato, mas os dois estão no mesmo partido. Ainda que um pouco, o candidato que é a favor do aborto teve um voto a mais. Portanto, o meu voto que era contra o aborto, ficou valendo a favor do aborto. Não tem sentido mais nós votarmos em alguém que, na realidade, não vai acabar nos representando.

A Deputada Renata falou que 79% dos eleitores não se identificam com os partidos. E não se identificam por quê? Porque não conhecem os partidos. Agora, conhecem pessoas.



Outro problema é o nosso programa de televisão, porque há uma guerra interna no partido para definir quem é que vai para televisão. Aí fica aquele negócio: aparece cada um 10, 30 segundos, e a população também não consegue entender nada. Se nós tivéssemos o partido dizendo, na televisão, o que ele pensa — se é a favor ou contra o aborto, se é a favor ou não da descriminalização das drogas, se é a favor ou não de uma economia mais liberal —, se nós tivéssemos essa explicação dos partidos, as pessoas passariam a votar no partido.

Não adianta fazermos isso hoje e dizermos que os partidos, de qualquer forma, têm o seu programa. Vota-se num candidato. Ao chegar aqui, o partido fecha a questão, e o candidato tem que votar exatamente naquilo que não era a sua posição ou a posição daqueles que votaram nele.

Portanto, sou totalmente favorável à ideia da lista. A meu ver, a lista tem que existir, os partidos têm que ter vida própria e dizer para a sociedade o que eles pensam. E, se disserem que quem está no mensalão está na lista ou quem está no crime vai entrar para a lista, a população também não é idiota, ela é muito inteligente, aprende rápido e vai dizer o seguinte: *“Esse candidato não me serve. Portanto, se ele está nessa lista, eu não voto nessa lista”*. Nós temos que deixar as pessoas decidirem, não dá para continuarmos nessa confusão.

Faltam 30 segundos, cumpri o meu tempo e só tenho a agradecer-lo.

Muito obrigado, Ministro Gilmar Mendes, sucesso.

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes) - Com a palavra o Deputado Valmir Prascidelli.

O SR. DEPUTADO VALMIR PRASCIDELLI - Sr. Presidente, Ministro Gilmar Mendes, Sr. Presidente da Comissão, Deputado Lucio Vieira Lima, Relator, Deputado Vicente Candido, demais palestrantes aqui, acho que este seminário nos remete a uma reflexão bastante importante, não apenas por conta da complexidade do tema que nós estamos discutindo, mas para não nos deixarmos levar, muitas vezes, por questões conjunturais que acabam atingindo de forma intensa o debate.

Quanto à questão da lista partidária, eu tenho acompanhado um pouco a imprensa, e a imprensa tenta nos levar a uma visão conjuntural, com relação à lista e à composição deste Parlamento, em especial, que diminui o debate, que restringe a complexidade do debate e o que nós estamos discutindo.



O meu grande receio, e não sei quem disse a frase, é a ideia de que, num processo como esse, tudo pode acontecer, inclusive nada.

Nós estamos debatendo aqui não apenas a eleição de 513 Deputados. Nós estamos debatendo, para 2018, a eleição de 513 Deputados Federais, de Deputados das Assembleias Legislativas de 27 Estados, de Governadores e do próximo Presidente da República. E mais do que isso, nós vamos debater, num processo como esse, a eleição para Câmaras Municipais de quase 5.600 Municípios. Então, muitas vezes, a leviandade na interpretação do processo de debate que está acontecendo aqui, traduzido para a sociedade, através de órgãos da imprensa, restringe a complexidade do tema.

O debate feito com relação à lista partidária é fundamental, é essencial para que possamos fortalecer a democracia, e os expositores nos colocaram isso. Não há processo democrático sem partido político forte. Não inventaram outro processo. Independente dos sistemas eleitorais que vigoram nos mais diversos países, não há processo eleitoral sem partido político forte.

O nosso palestrante inicial, Yves Leterme, que eu queria exaltar, coloca-nos três a quatro perguntas que são fundamentais. A primeira é o porquê da reforma; a segunda é sobre o envolvimento dos cidadãos. A reforma não pode ser feita de forma isolada. Nós precisamos entendê-la de forma mais complexa.

Por último, este Parlamento precisa saber que tem que liderar o processo. É o Parlamento que tem autoridade institucional para fazê-lo, evidentemente com a contribuição do Judiciário, especialmente do TSE. Mas é só o Legislativo que tem a autoridade institucional para liderar esse processo.

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes) - Obrigado, Deputado.

Com a palavra o Deputado Vicente Candido.

O SR. DEPUTADO VICENTE CANDIDO - Eu ia abrir mão da palavra até para dar espaço a outros companheiros. Mas, como a lista não está muito extensa, eu vou aproveitar, com a anuência do meu Presidente Lucio Vieira Lima e do Ministro Gilmar Mendes, para responder um pouco as indagações do Deputado Henrique Fontana.

Estamos com uma agenda bastante intensa. Nós convocamos a Comissão para amanhã, às 9 horas, com a presença do Javier Zarzalejos, da Espanha; do



Tova Wang, dos Estados Unidos; e do Miguel Relvas, de Portugal, para continuarmos o debate, abordando outros temas que nós queiramos aprofundar. Então, a reunião, e não sei em qual plenário, será às 9 horas da manhã.

Ao meio-dia, a bancada do Partido dos Trabalhadores estará promovendo um almoço, com a presença do companheiro Javier, da Espanha, e do Tova, dos Estados Unidos. O Miguel Relvas terá que ir para São Paulo fazer parte de um debate na televisão.

Na semana que vem, dia 29, às 10 horas da manhã, vão participar da Comissão o Ministro Herman Benjamin e a Ministra Luciana Lóssio, que está trabalhando a questão de gênero e estudando esse assunto pelo mundo afora. Então, também é uma agenda importante para nós darmos consistência ao debate. E, diante das agendas do ex-Presidente Fernando Henrique e do ex-Presidente Lula, estamos tentando acertar uma data para que venham a esta Comissão ainda em abril.

E, no dia 4, eu vou apresentar o relatório inicial para o debate. Então, acho que vai haver uma agenda intensa, que responde bem as nossas preocupações para que possamos decidir com segurança.

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes) - Obrigado.

Passo a palavra ao Deputado Benito Gama.

O SR. DEPUTADO BENITO GAMA - Sr. Presidente, Ministro Gilmar Mendes, cumprimento V.Exa., a Corte Eleitoral pela iniciativa deste seminário internacional, o Presidente Lucio Vieira Lima pela integração e participação efetiva nesse processo, o Relator Vicente Candido, o Presidente Rodrigo Maia e todos aqueles que contribuem na busca de uma solução para um tema tão complexo.

Na minha avaliação, participando hoje pela manhã desse processo, eu realmente saio com a certeza de que o nosso sistema brasileiro está totalmente exaurido — e eu não diria falido —, uma expressão que V.Exa. utiliza muito. Não dá, ao longo desses 40 anos, para continuarmos com o mesmo processo diante da evolução política, econômica e social que temos no Brasil. Então, saio com essa certeza de que o nosso sistema está inviável e de que não podemos disputar a eleição de 2018 com o atual sistema.



A outra certeza que eu tenho é a de que todos os sistemas são complexos, muito complexos. E, quando há uma solução simples para um problema muito complexo como esse, sempre dá errado. Então, nós temos que buscar realmente uma saída. Penso que o tempo de 6 meses que temos pela frente é pouco, mas suficiente para buscar uma solução. Concordo com o Deputado Marcelo Castro, que foi Relator da reforma no ano passado. Temos que fazer por partes talvez um distritão, nesse primeiro momento; depois o distrital misto ou puro. Enfim, penso que como está não pode ficar e que nós temos que buscar uma saída gradativa.

Eu gosto dessa ideia da saída gradativa, até porque, para se fazer uma modificação para um distritão, por exemplo, temos que fazer a reforma constitucional. E, no sistema de lista fechada, basta uma lei ordinária. Então, isso é um facilitador muito grande nesse processo. Vamos discutir, vamos buscar uma solução. Eu tenho certeza de que nós não vamos ser omissos nessa questão.

O outro problema que me preocupa, Sr. Presidente, Srs. Deputados, Sr. Ministro, é a sub-representação das minorias. Eu acho que só a Deputada Renata falou desse tema aqui muito rapidamente. Mas essa é uma questão que nós temos que discutir, porque é preciso também buscar uma solução para isso, embora não seja fácil.

Então, cumprimento todos pela participação. Tenho certeza de que vai sair um belo trabalho desse projeto, e nós vamos concluí-lo com rapidez para buscar uma eleição mais livre, mais aberta, com a questão do financiamento. Enfim, todos os nossos problemas que já estão identificados. E a outra certeza que eu tenho é que o diagnóstico está feito, e realmente nós precisamos buscar uma solução.

Muito obrigado.

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes) - Obrigado.

Passo a palavra à Deputada à Raquel Muniz. *(Pausa.)*

Passo a palavra ao Deputado Paes Landim. *(Pausa.)*

Com a palavra o Deputado Orlando Silva.

O SR. DEPUTADO ORLANDO SILVA - Cumprimento o Presidente Gilmar Mendes e o Presidente Lucio Vieira Lima, em nome de quem saúdo todos os participantes deste evento.



Primeiro, quero dar as boas-vindas a todos. Fiquei muito feliz de colher a experiência de tantos países. O Congresso brasileiro tem a oportunidade de se apropriar dessa experiência e produzir uma reforma, Deputado Vicente Candido, que permita ampliar a democracia e a representatividade do sistema político brasileiro. Então, quero saudar tanto a Câmara quanto o TSE pela iniciativa de realizar esse encontro.

Segundo, considero que é muito oportuno que a Câmara dos Deputados dialogue com a Justiça Eleitoral, com o Tribunal Superior Eleitoral. E quero insistir, e tenho reiteradas vezes registrado isso nesta Comissão, que é importante, ao mesmo tempo, dialogar com o Senado da República, sob pena de nós agirmos diferentemente do Senado, e a desarmonia entre as duas Casas pode não produzir o melhor resultado da reforma política.

Eu considero que a complexidade do tema, da agenda diz respeito não apenas a questões conjunturais ou circunstanciais no Brasil. A democracia representativa está em cheque no mundo inteiro. Daí a dificuldade que nós temos de encontrar os melhores caminhos para ter um sistema político mais eficiente, que proporcione, de modo mais efetivo, a representação popular. Mas esse é um desafio que nós devemos perseguir.

Eu considero que o melhor sistema e, portanto, a melhor resposta a esse desafio tem a ver com as questões principais, que são as mais delicadas. Eu, sinceramente, não me impressiono com a polêmica na Casa ou com o debate público nos meios de comunicação social. Nós temos é que responder a duas questões principais. A meu juízo, a primeira é: que sistema fortalece os partidos políticos, que são o pilar do sistema de democracia representativa? E a segunda é: que modelo reduz custos de campanha, considerando os níveis absurdos que eles alcançaram no Brasil? Eu creio que, sem fortalecer os partidos políticos e sem reduzir os custos de campanha, o que, inclusive, vai permitir aproximar as oportunidades da disputa política, nós não teremos um bom resultado.

Portanto, eu me somo aqui à manifestação feita pelo Deputado Marcelo Castro de que o voto em lista fortalece os partidos. Isso não visa a ocultar qualquer nome, é para promover nomes que estarão fora do jogo político se não houver um sistema que fortaleça os partidos. Quando teremos Delfim Netto e Florestan



Fernandes de volta à experiência do Parlamento brasileiro? Dificilmente, no modelo de hoje, eles teriam espaço no plenário da Casa, porque a regra do jogo já não mais permite. O voto em lista poderia mudar isso.

Então, quero, telegraficamente, registrar a minha convicção de que nós temos como fortalecer o sistema partidário com medidas como o voto em lista. E creio que isso também tem um impacto no custo de campanha, o que vale demais.

Esse é um debate em que não pode subestimar a opinião e a capacidade crítica do nosso povo. O povo brasileiro está conectado com este debate. O tempo de hoje é o da era digital, e o Brasil é um dos países mais conectados do mundo. E não imaginemos que o povo não saiba agir em função do modelo que for aprovado no Parlamento brasileiro.

Cumprimento, mais uma vez, o TSE, o Deputado Vicente Candido e o Deputado Lucio Vieira Lima pela realização do evento.

Estou otimista de que teremos um sistema mais eficiente, num prazo curto, se formos objetivos no debate sobre essa matéria.

Muito obrigado.

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes) – Com a palavra o Deputado Pauderney Avelino.

O SR. DEPUTADO PAUDERNEY AVELINO - Sr. Ministro Gilmar Mendes, Presidente do TSE, Deputado Lucio Vieira Lima, Presidente desta Comissão, Deputado Vicente Candido e demais membros da Mesa, eu quero deixar claro que nós temos um problema. Nós temos um sistema eleitoral falido, que não se sustenta sem o sistema de financiamento que nós tínhamos até então. E nós temos que fazer uma eleição no ano que vem, sem o financiamento que nós tínhamos em 2014, para que possamos eleger os Deputados Federais e Estaduais e também outros candidatos, nas eleições gerais como um todo. Como sair disso? Nós temos que apresentar uma proposta.

Eu estou absolutamente convencido de que o voto em lista seria o mais barato, com o sistema que nós temos hoje de financiamento público e de incipiente financiamento de pessoa física. Mas nós não conseguiremos fazer uma eleição geral apenas com os recursos que nós temos hoje e, eventualmente, com os recursos que poderão vir de pessoas físicas. Por isso, entendendo também que não há mais



espaço para o financiamento de pessoa jurídica na eleição, nós temos que buscar uma solução, e não tenho certeza de que ela é o voto em lista. O povo brasileiro está habituado a votar em nomes, em pessoas e não em partidos, que, para o povo brasileiro, não o representam. As pessoas não confiam nos partidos, não confiam nessas instituições políticas, e nós temos que arranjar uma forma de resolver isso.

Acho que, neste momento, até para fazer uma mudança radical, nós teríamos que buscar a representação pela via do distrito, porque esta aproximaria muito mais o eleitor do seu representante. Eu entendo que teríamos que buscar uma solução que fosse mais natural para o povo brasileiro, ao invés de buscar uma solução que em muitos países é aplicada e não deu certo, como é o caso da lista fechada.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lucio Vieira Lima) - Licença, Ministro. Quero só esclarecer que as inscrições para o debate já haviam sido encerradas. O Deputado Esperidião Amin pediu para fazer uma breve intervenção.

Eu confesso a V.Exa., Deputado, que eu não ia lhe conceder a palavra, porque o período para inscrições estava encerrado. Mas, como um homem que julga, aqui fez um apelo no sentido de permitir a sua fala. Então, agradeça ao Ministro Gilmar Mendes.

Quero dizer que as inscrições estão encerradas.

Com a palavra o último orador, Deputado Esperidião Amin.

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes – No roteiro consta Esperidião Amin) - A história nos fará justiça. (*Risos.*)

O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN - Eu vou fazer dois comentários, porque eu fui salvo pela *Rádio Câmara*. Eu acompanhei a manifestação do perjuro, do Deputado Marcelo Castro, que jurou que nunca mais ia tratar desse assunto e está aqui dando palpite e sendo a favor da lista. E vou seguir a toada do que disse o Deputado Pauderney Avelino.

Nós estamos na Babel, de Zygmunt Bauman. Sabemos que o está aí não dá mais, mas não sabemos para onde vamos. Essa é a síntese do livro *Babel*, que é uma entrevista do Zygmunt Bauman.

O que eu quero dizer aqui, e tenho insistido nisso na nossa Comissão, é que, quanto mais itens nós colocarmos em debate, mais inútil será o nosso trabalho. Ninguém deve acreditar que nós vamos aprovar dez coisas. Neste momento, para



fortalecer partidos e ressuscitar os melhores sinais da representatividade, nós temos que dar sequência ao que o Senado nos mandou, que é, primeiro, a proibição de coligação nas eleições proporcionais. Só Isso vai criar partido no Brasil. Sem isso, nós vamos continuar tendo esse negócio de criar partidos e cobrar pedágio na hora da coligação.

Segundo, vamos dar uma chance, uma oportunidade ao Judiciário brasileiro, e, quem sabe, complementarmente aprovar a cláusula de desempenho. Essa será uma penitência que nós ofereceremos generosamente ao Judiciário, que fez um grande mal ao País ao abortar o que já tinha sido aprovado. Portanto, vamos deliberar sobre o que veio do Senado e, gradualmente, enriquecer a reforma política, que é um processo, não é um produto.

Muito obrigado e parabéns pela realização do evento.

Eu só falei sobre o que eu entendo. O Deputado Pauderney Avelino quer que eu fale sobre financiamento, que é o que ele entende. (*Risos.*)

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes) - Eu agradeço todas as participações. Nós vamos agora para o encerramento do debate.

Em relação à fala do Governador e do Deputado Esperidião Amin, eu devo dizer — e isso eu já disse até aqui, quando fiz aquele depoimento na Comissão — que, entre os nossos equívocos — e me refiro aos equívocos do Supremo —, no que diz respeito à reforma política, está a decisão sobre a cláusula de barreira.

E também houve um equívoco procedimental, porque os senhores, nos anos 90, decidiram aquela matéria por lei ordinária, o Supremo negou a liminar, e, 10 anos depois, voltou a se debruçar sobre o tema. Na ocasião, os senhores também foram generosos e cuidadosos, no que dizia respeito à reforma política, dando 10 anos de *vacatio*, exatamente para que o modelo fosse implementado.

Os pequenos partidos voltaram ao Supremo para buscar agora um julgamento de mérito. E o tribunal ficou muito sensível, especialmente ao pedido dos pequenos partidos de viés ideológico, dizendo que eles estavam sendo massacrados por aquele processo e acabou fazendo uma interferência que talvez tenha cortado o impulso reformista que os senhores tinham deflagrado. Certamente isso não foi feliz, e hoje muitos de nós fazemos lá um *mea-culpa*, reconhecendo que essa foi uma intervenção imprevista.



Hoje, há um consenso, inclusive pela multiplicação dos partidos, de que é possível, sim...

O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN - Pelos resultados.

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes) - Pelos resultados.

Eu brinco sempre que — e eu tenho ponderado isso sempre no plenário do tribunal — muitas vezes nós nos animamos a acender o fósforo para ver se tem gasolina no tanque. Infelizmente, constatamos que havia gasolina no tanque, e, nesse caso, a decisão acaba sendo extremamente infeliz ou mesmo trágica.

Agradeço a participação de todos. Eu acho que este Seminário cumpriu a função de organizar um pouco esse debate, tendo também como pano de fundo a experiência do Direito Comparado.

Agradeço ao IDEA pela participação, ao Daniel e ao Yves Leterme. Agradeço a todos os participantes. Creio que caminhamos agora para o encerramento.

O SR. APRESENTADOR (Paulo Cesar Viana Otaran) - O Ministro Gilmar Mendes fará, então, o encerramento deste evento.

O SR. COORDENADOR (Ministro Gilmar Mendes) - Eu só queria lembrar, portanto, que desde a promulgação de 1988, o Brasil, como todos sabem, tem passado por uma rica e singular experiência em termos de desenvolvimento político.

No ano que vem nós vamos celebrar 30 anos da Constituição Federal de 1988. Essa celebração vai ter uma característica importante: será o mais longo período de normalidade institucional da nossa vida republicana. Esse é um dado positivo, que fala bem da Constituição de 1988, a despeito de todos os problemas e vicissitudes que nós apontamos.

No cenário político atual, um dos principais desafios com o qual nos deparamos — e isso ficou evidente —, é a urgência de promovermos uma reforma no regime eleitoral, que evite distorções na representação política, iniba práticas de corrupção e garanta a transparência na arrecadação de recursos, um sistema eleitoral que propicie a efetiva concretização da democracia participativa, espelhando de forma mais legítima os anseios dos diversos setores da sociedade.

No mundo todo hoje se questiona justamente a eficiência dos diversos sistemas eleitorais. Nós ouvimos aqui a explanação de todos os especialistas, que



chamam a atenção para a legitimação da representatividade política e para o equilíbrio do sistema partidário e governabilidade.

No Brasil, o modelo político adotado pela Constituição Federal procurou estimular a diversidade de ideias mediante o pluralismo político. E isso se explica até historicamente, porque o regime militar tinha condicionado o desenvolvimento político a um sistema bipartidário forçado. Daí a reação, como nós sabemos, que faz parte do processo de desenvolvimento constitucional.

Na prática, contudo, o nosso peculiar e diferenciado modelo proporcional vem dando sinais de exaustão pela dissociação que tem provocado entre o princípio da representação política e a governabilidade.

Outro fator preponderante em nossa realidade atual é a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e controle de contas das companhias.

Os recorrentes escândalos de corrupção em nossa história recente vêm demonstrando quão desafiador é garantir o equilíbrio das relações entre poder político e econômico na realidade brasileira.

Por tudo isso, é imprescindível, a meu ver, debater a implantação de um novo sistema eleitoral, capaz de consolidar a estabilidade política e o sistema partidário e de responder a uma realidade política em permanente evolução.

Com a iniciativa deste Seminário, a Câmara dos Deputados, acredito, dá um importante passo para o aprofundamento das discussões sobre a reforma política, em face das novas exigências sociais, políticas, culturais e econômicas que vivemos.

E, aqui de novo, eu vou me permitir citar o Deputado Esperidião Amin para dizer que nós nem precisamos recorrer a Zygmunt Bauman. Na verdade, os nossos velhos modernistas já diziam, em 1922, que nós sabemos o que não queremos. Nós não sabemos o que queremos. É um pouco o estágio em que nós estamos hoje. De fato, nós já sabemos o que não queremos. Esse modelo de lista aberta proporcional com coligação nos propiciou o estado de coisas que nós estamos vivendo. Então, isso nós sabemos que não queremos. Mas, claro, estamos tateando na construção daquilo que queremos.



A Justiça Eleitoral faz parte desse processo de discussão e, claro, sabendo — e eu tenho ressaltado isso — que o fórum, o centro do debate, o órgão de deliberação, é o Congresso Nacional.

Nós estamos atuando de maneira participativa e cooperativa nesse debate, ajudando a mostrar que há alternativas e também revelando os limites do sistema. Cada investigação que se faz na Justiça Eleitoral indica exatamente isso, que o modelo está exaurido, que nós não devemos ter paciência para esperar o próximo escândalo, que já está sendo certamente gestado e que pode ser, inclusive, agravado, como eu tenho apontado, se formos agora para a eleição de 2018 sem mudança do sistema político, especialmente no quadro da proibição de doação das empresas privadas em que teremos agora só a doação, eventualmente, das pessoas físicas e o fundo eleitoral, sabe-se lá em que dimensão.

Não é segredo para ninguém que organizações informais têm participado efetivamente do processo eleitoral. Não vou citá-las aqui, mas inclusive organizações criminosas. Ainda, na semana passada, eu participava de uma reunião com a cúpula do Ministério Público de São Paulo, e eles diziam que, pelo menos, três Parlamentares da Câmara de Vereadores de São Paulo estão vinculados ao PCC. Portanto, não se exagera quando se fala que o crime organizado pode participar ativamente do processo, o que será extremamente danoso para a democracia.

Finalizo, destacando que é preciso temos em mente que nenhuma reforma tem caráter permanente, imutável, pois a realidade social e política está em constante evolução. E a tarefa do Parlamento é operar nesse jogo complexo de tentativa e erro. Não chegaremos a um resultado diferente utilizando as mesmas antigas fórmulas. Dois, três erros não formam um acerto. É preciso ousar, promover mudanças para atingir novas conquistas que garantam maior equidade e credibilidade ao modelo brasileiro, resgatando-o como meio de satisfação das demandas sociais.

Eu encerro, portanto, mais uma vez, agradecendo ao IDEA, ao TSE, à Câmara dos Deputados por esse diálogo frutífero e a todos os senhores pela paciência.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

O SR. APRESENTADOR (Paulo Cesar Viana Otaran) - Está encerrado este Seminário.

Boa tarde a todos!