



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: Audiência Pública	REUNIÃO Nº: 1540/16	DATA: 01/12/2016	
LOCAL: Plenário 12 das Comissões	INÍCIO: 10h31min	TÉRMINO: 14h14min	PÁGINAS: 73

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

JAIRO NICOLAU - Cientista político e Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro — UFRJ.
RODOLFO VIANA PEREIRA - Coordenador-Geral da ABRADep — Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político.
FLÁVIO EDUARDO WANDERLEY BRITTO - Advogado especialista em Direito Eleitoral.
ANDRÉA MARCONDES DE FREITAS - Cientista política pela Universidade de São Paulo e Professora da UNICAMP.

SUMÁRIO

Debate com especialistas sobre propostas de reforma do sistema político-eleitoral do Brasil.

OBSERVAÇÕES

Houve exibição de imagens.
Há orador não identificado em breve intervenção.
Houve intervenção inaudível.



O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Senhoras e senhores, bom dia.

Declaro aberta a 6ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada à análise, ao estudo e à formulação de proposições relacionadas à reforma política.

Aqui há um expediente, do Deputado Rubens Pereira Júnior, para justificativa de faltas nos dias 30 de novembro e 1º de dezembro, devido a compromissos no Estado.

Há também um ofício da Liderança do PSDB, com indicação da Deputada Cristiane Brasil para suplente desta Comissão.

Na Ordem do Dia de hoje estão previstas a realização de audiência pública e a deliberação do requerimento constante da pauta.

Vamos ouvir os seguintes palestrantes, a quem agradeço a presença e que convido a tomarem assento à Mesa: o Prof. Dr. Jairo Nicolau, em atendimento ao requerimento do Deputado Marcus Pestana, do Deputado Alessandro Molon e da Deputada Maria do Rosário; a Profa. Dra. Andréa Marcondes de Freitas, em atendimento ao requerimento do Deputado Carlos Andrade; o Dr. Flávio Eduardo Wanderley Britto, em atendimento ao requerimento do Deputado Márcio Marinho; e o Prof. Dr. Rodolfo Viana Pereira, em atendimento ao requerimento do Deputado Sergio Souza.

O SR. DEPUTADO MARCUS PESTANA - Sr. Presidente, pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - V.Exa. tem a palavra.

O SR. DEPUTADO MARCUS PESTANA - Eu queria lamentar o seguinte. Acho que temos que repensar a organização e a metodologia do nosso trabalho. Não creio que seja adequada a realização das nossas audiências públicas na quinta-feira de manhã. Estou aqui desde as 9h30min — e, em primeiro lugar, os atrasos são muito ruins — e vou dar uma palestra, a convite do Deputado Betinho Gomes, sobre reforma política, hoje à noite, em Recife. Infelizmente, o único voo que casava com a minha necessidade parte agora às 12h10min. Vou ter que me deslocar agora para o aeroporto — o Deputado Betinho também.

Nós não fomos previamente avisados desse cronograma, nós o recebemos muito em cima da hora. E esta palestra já estava pré-agendada para hoje à noite.



Então, eu acho que nós devíamos repensar isso. Eu fui um dos autores do requerimento de convite ao Prof. Jairo, que é um dos maiores especialistas em sistemas político-eleitorais e já contribuiu muito em outros esforços da Câmara dos Deputados. E há outros professores especialistas aqui. É quase um constrangimento para nós. Gostaria muito de acompanhar as exposições.

Eu acho que a terça-feira e a quarta-feira são dias muito mais adequados para aprofundarmos este debate, essencial nesta crise, que se aproxima de uma crise institucional. Há uma fratura exposta entre sociedade e representação política. É muito importante este debate, mas, infelizmente, vou ter que me retirar, para me encaminhar para o aeroporto.

Então, eu queria só pedir desculpas aos professores — gostaria muito de ficar aqui — agradecer ao Jairo mais uma vez, porque tem sido um interlocutor permanente, e pedir desculpas aos demais palestritas. Gostaria muito de ficar aqui. O Rodolfo também tem sido...

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - E o nosso Relator acaba de chegar.

O SR. DEPUTADO MARCUS PESTANA - Que ótimo. Depois vocês me contam como foi.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Obrigado, Deputado Marcus Pestana.

A SRA. DEPUTADA MARIA DO ROSÁRIO - Sr. Presidente, V.Exa. me permite, enquanto o Relator ocupa o seu lugar, usar a palavra?

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Tem V.Exa. a palavra.

A SRA. DEPUTADA MARIA DO ROSÁRIO - Sr. Presidente, Sr. Relator, senhora convidada e senhores convidados, eu quero apoiar o pronunciamento do Deputado Marcus Pestana.

Tenham certeza de que nós tivemos aqui a melhor das intenções ao requerer a realização desta audiência, que é tão importante, com a presença da senhora e dos senhores.

Além disso, tivemos uma semana atípica, uma semana política extremamente difícil para a Câmara dos Deputados. Mas é exatamente essa a matéria-prima do



diálogo que nós estamos aqui fazendo e do debate político sobre reforma política. Aqui debatemos política e democracia.

Então, eu quero apoiar o Deputado Marcus Pestana, Relator Vicente Candido, quando ele diz que talvez, principalmente agora e até o final deste ano, fosse melhor concentrar os nossos debates na terça-feira pela manhã, a partir das 10 horas da manhã, e na quarta-feira.

E queria pedir aos painelistas, ainda que façamos hoje esta reunião — seria muito importante —, que se mantivessem em contato, que nos dessem abertura para, talvez em outro momento, novamente podermos contar com eles. Sabemos que essa Mesa é de extrema qualidade. Não apenas vamos ter que debater teoricamente, mas também, à medida que os projetos sejam construídos, precisaremos até de opinião sobre o conjunto, sobre a matéria real da reforma política, até porque agora matéria do Senado Federal também está chegando aqui, e vamos opinar sobre esse trabalho. O Relator Vicente Candido encaminhou que esta Comissão e seus integrantes também devem ter papel importante, relevante na Câmara quanto às matérias que também estão vindo do Senado. Então, aqui temos um debate bastante amplo.

Presidente Lázaro Botelho, eu faria uma sugestão: de que esta Comissão pedisse ao Presidente Rodrigo Maia a realização de uma Comissão Geral, não sobre reforma política, mas sobre qualidade da democracia. Nós estamos num momento extremamente difícil, e a desconfiança está cada vez mais aguda sobre a democracia. É inegável que temos que enfrentar isso, que temos que reconectar o Congresso Nacional com a sociedade. Talvez devêssemos ter um momento de Comissão Geral, com todo o Parlamento debatendo com especialistas sobre a nossa conexão — poderes, democracia e Constituição.

Então, para não apresentar pessoalmente o pedido de realização de Comissão Geral, eu faço a sugestão de que esta Comissão o apresente ao Presidente Rodrigo Maia.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Obrigado, Deputada.

Eu quero comunicar que esta reunião está sendo gravada e também taquigrafada.

Vamos agora ouvir o Prof. Dr. Jairo Nicolau. *(Pausa.)*



O SR. DEPUTADO CARLOS ANDRADE - Bom dia a todos.

Eu quero cumprimentá-lo, Sr. Presidente.

Corroboro com o que disseram os meus pares, mas os palestrantes estão aqui cumprindo um papel, e nós podemos observar a frequência dos nossos caros Parlamentares. Nós os trouxemos para fazer um debate sobre o tema que entendemos que é muito rico. Não gostaria só de ouvi-los, com as suas riquezas sobre o tema, mas também de provocar um debate.

Eu ficaria até constrangido de fazer qualquer proposição no sentido de marcarmos outro momento para isso diante dessa rica Mesa que aqui está, em conhecimento — há até estudiosos da matéria aqui —, mas acho pouco produtivo no dia de hoje, quando só estamos aqui a Deputada Maria do Rosário e eu.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Está chegando mais um.

Outra coisa, Deputado: aqueles que não estiverem aqui presentes vão ter acesso às palestras, porque a reunião é gravada e taquigrafada. Qualquer um vai ter acesso a todas as palestras.

O SR. DEPUTADO CARLOS ANDRADE - Não tenho dúvida disso, mas é prejudicial. Hoje realmente é pouco produtivo, mas estamos a postos e prontos para ouvi-los e para trabalharmos no que for necessário.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - O.k. Obrigado.

Com a palavra o Dr. Jairo Nicolau.

O SR. JAIRO NICOLAU - Bom dia.

Desculpem-me por ter-me deslocado para cá. Foi simplesmente porque vou usar eslaides e dali eu não consigo enxergá-los.

Bom, em primeiro lugar, eu quero agradecer o convite. Para mim é uma honra muito grande estar aqui. Eu tive o privilégio de vir a praticamente todas as Comissões que trataram de reforma política desde 2002. Ter sido convidado mais uma vez é uma satisfação, é um privilégio profissional e cívico muito grande.

Eu confesso que não esperava ser chamado de novo nesta Legislatura, já que nós tivemos aqui uma Comissão de reforma política e tivemos aquele que foi o maior ciclo de votações nominais dos temas da ordem política da história brasileira talvez. Acho que em nenhum período extraconstitucional ou extraconstituente nós



vimos tantas votações em plenário, tantas discussões sobre o nosso sistema representativo, como naquela semana em que o então Deputado Eduardo Cunha resolveu levar a plenário, diretamente, dezenas de votações. Então, não esperava que, durante esta mesma Legislatura, uma nova Comissão de reforma política fosse montada, já que me parecia que aquele tema ficaria, depois daquela *overdose* — desculpem-me a palavra — de votações, por um tempo adormecido.

Mas eis que não. E estou aqui sem saber o que dizer, em termos gerais, porque o tema da reforma política depende muito do perfil da Comissão, das diretrizes com as quais o Relator orienta o debate. Acho que não havia mais sentido falar genericamente sobre a reforma política. Então, escolhi um assunto, um tema, porque pensei que este tema inevitavelmente será tratado por esta Comissão, que é a proposta de emenda à Constituição que foi aprovada no Senado. É claro que não quero ficar preso às propostas da PEC, mas quero discutir, em certa medida, o que a PEC traz de novo e apresentar as minhas críticas a essa Proposta.

(Segue-se exibição de imagens.)

Bom, quanto ao roteiro da minha apresentação, eu vou falar de três tópicos. Primeiro, vou fazer uma avaliação geral do que chamamos de “fragmentação partidária” no Brasil, ou seja, da dispersão das forças políticas no Poder Legislativo, o que não é uma característica só da Câmara dos Deputados, é uma característica de praticamente todos os Legislativos no Brasil, no âmbito estadual e local; depois vou discutir a PEC apresentada pelo Senado Federal; e, por fim, vou apresentar, modestamente — porque vou criticar a PEC —, alguma coisa que eu acho que seria mais eficiente. Repito: com muita modéstia, porque não tenho nada, não tenho titularidade para votar, não sou representante, simplesmente por conta da crítica que vou fazer, nesse ponto dois.

Em relação ao primeiro tópico, que é uma avaliação geral, vou ser muito rápido porque eu acho que é um tema de que vocês já estão mais ou menos cientes — os Deputados e as pessoas que se interessam neste assunto. Refiro-me à alta fragmentação partidária.

Eu vou começar mostrando um gráfico. É um gráfico que eu já explico. Ele vai sair agora num livrinho que acabei de escrever sobre a reforma política. Um dos



capítulos do livro será justamente sobre a história da reforma política aqui na Câmara, de 2002 para cá.

Bom, esse gráfico trabalha com dois eixos. Os cientistas políticos criaram uma medida que chamamos de “número efetivo de partidos”, que mede simplesmente a dispersão ou a concentração de poder no Legislativo. Essa medida veio da economia. Os economistas também fazem isso quando querem saber se o mercado, sei lá, de refrigerantes, ou de cigarros — vou falar de algo mais saudável; dei dois exemplos péssimos —, ou de roupas, ou de orgânicos está mais ou menos concentrado.

A ideia é a seguinte: o mercado parlamentar está concentrado ou está disperso? Observem essas bolinhas. O que são essas bolinhas? Essas bolinhas representam as 1.270 eleições que aconteceram no mundo. Cada bolinha dessa é uma eleição.

Esse gráfico é inédito. Deu trabalho. Medi a dispersão e a concentração de 1.270 eleições realizadas no mundo desde 1910, em países considerados minimamente democráticos.

Então, vocês observam que, por esse índice, o grosso dos países está nesse quadrante — até que essa televisão quebrada em quatro me ajudou. Reparem que nesse eixo inferior as bolinhas estão umas sobre as outras. Por isso não conseguimos ver as 1.200 bolinhas. Elas estão umas sobre as outras.

Agora vocês vão me perguntar: “*O que são esses triângulos?*” Os triângulos são as eleições para a Câmara dos Deputados do Brasil. Reparem no triângulo lá em cima. É a Legislatura atual, esta em que os Deputados que aqui estão são representantes. O que quer dizer isso? Quer dizer que a Legislatura atual da Câmara dos Deputados é a mais fragmentada, não da história brasileira, mas da história das eleições mundiais. De três eleições que nós tivemos — e estão aqui, são esses três triangulozinhos —, o Brasil tem as três eleições mais fragmentadas da história das eleições democráticas mundiais. Só perde aqui, para essa bolinha azul, a segunda, que é a Polônia, em 1991, depois que saiu do regime comunista.

Então, reparem que há uma evidência muito consistente de que nós estamos tratando de um assunto excepcional.



Esse segundo eslaide mostra a mesma medida. Reparem nas barras nas cores salmão e azul. Cada barra salmão ou azul é uma legislatura, que começou em 1995, que começou em 2001, que começou em anos ímpares, quando começam as legislaturas. O que vocês observam? Nós observamos que, com exceção da Legislatura de 1995, que terminou menos fragmentada, todas as outras terminaram mais fragmentadas do que quando começaram. Por quê? Porque a migração dos Deputados de um partido para outro tem sido no sentido de fortalecer os pequenos partidos e, digamos, de desidratar as maiores legendas.

Reparem também na subida. Esta Legislatura, a de agora, em 2015 e 2016 ficou muito acima do padrão tradicional brasileiro, que fica na faixa de 7 ou 8, e vem subindo sem fim, ano a ano. Então, reparem: é um processo endógeno da Câmara, que é reforçado pela eleição. Quer dizer, os Deputados migram na direção das menores legendas, a eleição vem e confirma a fragmentação.

Das consequências disso para a governabilidade, para a operação da Câmara dos Deputados vocês sabem melhor do que eu.

Eu acho que esse é um problema para a democracia brasileira e, por isso, parece-me que o diagnóstico da reforma política proposto pela Emenda Aécio-Ferraço, que foi aprovada em dois turnos no Senado, é bom. *“Olha, nós temos um problema com a democracia brasileira, que é o excesso”* — e não é o excesso de partidos registrados; isso é bobagem — *“de dispersão de poder”*. Há muitas legendas com poderes médio e pequeno, e as grandes legendas desapareceram. Isso começou a trazer problemas para a democracia brasileira, para a governabilidade, para o funcionamento da própria Câmara, para a interação dos eleitores com os partidos.

Então, para ser rápido, vamos discutir um pouco a natureza da PEC. Imagino que vocês aqui sejam estudiosos, que a maioria controla o tema da Emenda, que já foi aprovada no Senado em dois turnos.

As ideias mais importantes, *grosso modo*, vou resumir aqui: a criação de uma cláusula de desempenho de 3% — na verdade, o projeto fala de cláusula de 3%, mas, na primeira eleição, a de 2018, ela seria de 2%; e a exigência de que os partidos tenham 2% na maioria dos Estados — 14 Estados. Ou seja, se um partido



não ultrapassou essas duas regras, ele não tem o que a Emenda chama de “funcionamento parlamentar”.

Vejam bem: isso não é a cláusula de barreira *stricto sensu*, isso é uma invenção brasileira. Não sei quem inventou isso. Ficou na lei de 1995, derrubada em 2007 pelo Supremo Tribunal Federal. Mas é a ideia de que os partidos vão ser, digamos, punidos por não terem privilégio no interior dos Legislativos, por não ultrapassarem determinado patamar de votos. Depois eu vou dizer por que isso não é a cláusula de barreira, como é usada na maioria das democracias. Isso foi inventado no Brasil e se chama “cláusula de desempenho”.

Também foram propostos e aprovados o fim das coligações nas eleições proporcionais e uma invenção também nacional, tupiniquim até onde eu saiba, que é a ideia da federação de partidos.

Rapidamente, vou fazer alguns comentários. É claro — e isto vocês já devem ter observado — que, se nós tivéssemos aplicado as determinações da PEC para as eleições de 2014... Quais seriam os resultados? É sempre complicado fazer projeção para trás porque, se a PEC estivesse em vigor, os partidos não seriam os mesmos, os eleitores não teriam as mesmas decisões. Mas, de qualquer maneira, dá uma métrica de quem sobreviveria.

Treze legendas ultrapassam as duas regras; quatro legendas ultrapassaram a regra dos 2%, mas não ultrapassaram a regra dos 14 Estados. Então, o PSC, o PROS, o Solidariedade e o PPS dançariam pela lei, pela PEC — de novo aplicando para trás uma regra.

Bom, quais são, a meu juízo, os problemas dessa ideia de cláusula de desempenho como está? Primeiro, eu acho que ela representa um risco grande de criação do que chamei aqui — desculpem-me a palavra —, na falta de um nome melhor, de zumbis. São Deputados de segunda linha. A PEC permite que o Deputado, mesmo que eleito por aquelas regras... Digamos que o PPS não tenha cumprido as regras. O PPS, então, teria duas alternativas: ou a troca de legenda — e isso legitima as trocas, num sistema em que ninguém pode trocar; ou seja, o eleitor foi lá, cravou no PPS, gosta do PPS, mas o PPS não tem os 2%. Aqueles Deputados são legitimados sistemicamente, vamos dizer assim, para trocarem de legenda. Caso o PPS queira, os Deputados continuam aqui em Brasília, mas eles



não podem ter privilégios. Imaginem o constrangimento de uma bancada com 8, 10, 12, 13, 14 Deputados do PSOL, do PPS, do PSC sem privilégios. Bom, mas o problema é da bancada. Eles não são proibidos de permanecer. Acrescento: isso não está bem discutido. Essa norma afetará também a bancada dos Estados: o PPS de Pernambuco, do Rio de Janeiro, de São Paulo; o PSOL do Rio de Janeiro e da Bahia, que também serão, digamos assim, punidos pela mesma regra. Os Deputados eleitos pelo PSOL do Rio, que é uma bancada expressiva, para dar um exemplo, perderão os privilégios. O PSOL não terá direito ao Fundo Partidário nem ao tempo de televisão. Eu não acredito que o PSOL desapareceria, que migraria para uma das 13 legendas que sobreviveram por conta daquela regra.

Então, eu vejo o problema de se criarem bancadas com *status* diferentes no interior do Legislativo; vejo o problema de uma lei que legitima as trocas para os Deputados, o que, no fundo, no fundo, é uma traição, digamos assim, à vontade do eleitor, logo em cima da eleição; e é uma preocupação, porque isso afeta também os Deputados Estaduais e as Câmaras Municipais.

Bom, vou falar agora do efeito do fim das coligações. O fim das coligações terá um efeito devastador sobre os partidos médios e pequenos. E não é no âmbito nacional, é no âmbito estadual. Então, o PSDB pode ser grande em âmbito nacional, mas ter uma bancada pequena num Estado. Isso acontece praticamente com todas as legendas. Mesmo as três maiores legendas têm dificuldades.

Nesse gráfico eu mostro o quociente eleitoral em percentual de votos de todos os Estados. Reparem: nessa eleição, para dar um exemplo do melhor desempenho do Partido dos Trabalhadores foi no Acre. Para a Câmara Municipal, no Acre, o PT teve 15% de votos. Foi o melhor desempenho do PT. No Acre, para eleger um Deputado Federal, você tem que ter 12,5% dos votos. Mesmo o PT, que é uma força no Acre, já ficaria assustado. Numa eleição muito competitiva, pode não fazer o quociente eleitoral. Quando você tira a coligação, a força da proibição dos partidos que não atingiram o quociente para pegar as cadeiras das sobras fica muito forte. Então, da Paraíba para cima, pegar uma cadeira, para um partido, vai ser danado. Isso significa que, por exemplo, na Paraíba, se um partido tem 7% dos votos e não atingiu o quociente, o voto vai para o lixo. O voto do partido que não atinge o quociente vai para o lixo, como todo o mundo sabe. Não pode pegar a



cadeira das sobras, como aconteceu com Luciana Genro. Luciana Genro viveu esse drama lá. Só que esse drama agora é para todo o mundo, porque não há mais coligação.

Então, não esqueçam: os partidos são grandes nacionalmente, mas, nos Estados, vão ter que ultrapassar essas barreiras. Paradoxalmente, parece que o Estado maior é onde é mais fácil eleger um Deputado Federal, como é o caso de São Paulo. A proibição das coligações tem um efeito devastador sobre os partidos médios e pequenos. Está dito aqui.

Isso, é claro, gera alta desproporcionalidade. Por exemplo, no Estado da Paraíba, para ficar no mesmo exemplo, um partido ganhou 7%, outro ganhou 6%, outro, 4%, outro, 3%, enfim, muitos partidos ficaram abaixo de 7%. Digamos que 30% dos eleitores votaram em partidos que não ultrapassaram o quociente eleitoral. Você vai pegar 30% dos votos e jogar no lixo. Tem o mesmo sentido de votos brancos e nulos. Então, o fim das coligações tem um efeito de esterilização de votos, pelo menos nas primeiras eleições, muito grande.

Eu estou falando rapidamente porque, além de estarmos atrasados, mais gente vai falar, e também queremos o debate.

A ideia das federações de partidos, pelo que eu entendi, reintroduz ou legaliza a coligação, para quem estiver disposto a isso. Na verdade, a federação é uma coligação que tem que ser replicada em todas as Unidades da Federação e não pode ser desfeita, o que também é muito estranho no sistema político brasileiro. Você faz uma aliança com um partido e tem que ficar com ele por 4 anos, durante a legislatura. Se um dos partidos sair da coligação, resolver ir embora, perde o direito ao Fundo Partidário. Enfim, é uma ideia pela qual não tenho muita simpatia porque acho que ela reintroduz um problema. Os partidos que estão em federação se beneficiam da possibilidade de pular o quociente eleitoral. E ela também engessa a política no Brasil de uma maneira que eu acho no mínimo suspeita. Se duas forças políticas têm identidade para ficar por 4 anos juntas e concorreram na eleição, por que não se fundem logo, por que não criam logo um partido? Se elas têm que ficar por 4 anos juntas, morando sob o mesmo teto, é melhor casarem, digamos assim, fundirem-se. *(Riso.)*



Até onde eu sei, essa é uma invenção nacional também. Não conheço outro país que tenha inventado essa figura da federação partidária.

Para não ficar só na crítica, eu acho, repetindo, que a ideia dos Senadores do PSDB, acolhida pelo Plenário do Senado, parte de uma premissa boa. Há um problema no Brasil que tem que ser pensado, que é a fragmentação excessiva, mas as soluções não me parecem as mais eficientes e as mais elegantes.

O que eu proponho é algo talvez excessivamente modesto, mas acho, pelas projeções que fiz, que teria efeitos positivos, digamos assim, em curto prazo, e que teria talvez mais factibilidade. Se os Deputados tiverem juízo — e eles têm, pelo menos para esses assuntos —, não vão aprovar o fim das coligações nem aquela cláusula do jeito que está, porque isso vai ser devastador em curto prazo.

O que eu proponho, em primeiro lugar, é a criação de uma cláusula de barreira. Vejam bem: cláusula de barreira não é cláusula de desempenho. Cláusula de barreira é um quociente eleitoral, para usar a linguagem da legislação brasileira, nacional. Para vocês não acharem que isso é muito exótico, a maioria das democracias que usam representação proporcional tem. E elas geralmente estão na faixa de 3%. A mais conhecida é a da Alemanha, que é de 5%.

O que é cláusula de barreira? Cláusula de barreira é o seguinte: se o partido não atingiu 5%, fora. Não tem cadeira? Não pega nada.

O primeiro movimento, quando acaba a eleição na Alemanha, é contar os votos nacionais. Se um partido não atingiu 5%, um abraço. Os votos dele nem são contados. É uma cláusula alta. Não é uma cláusula turca. Na Turquia, é de 10%. Mas os turcos podem se dar ao luxo de fazer essas coisas pesadas. Nem é a cláusula da Holanda, que é de 0,67%.

O que eu estou propondo é uma cláusula de barreira de 1,5%, nacional. Acho que não há mais como deter a fragmentação, o processo de cissiparidade do sistema partidário brasileiro sem uma medida mais forte. Por que 1,5%? Porque eu fiz várias simulações e percebi que 1,5% é um corte razoável em curto prazo, que tem um efeito positivo na redução da fragmentação, associado à outra decisão, e que não é severo em demasia com os partidos pequenos. Os pequenos partidos têm ainda a condição de competir para ultrapassar 1,5%. E mais: só serve para a representação aqui. Isso não tem nada a ver com a Assembleia Legislativa do Rio,



da Bahia ou de São Paulo. Em São Paulo, o partido que ultrapassou o quociente elege Deputados. A cláusula de barreira é para acesso à Câmara dos Deputados, só e somente.

Em segundo lugar, proponho o fim das coligações. As coligações no Brasil são uma aberração — e não vou discutir isso aqui —, não só pelo efeito que têm sobre a fragmentação, mas por distorcerem completamente a vontade do eleitor. Eu acho que elas têm que ser extintas.

Mas o ideal é que sejam extintas, combinadas com uma mudança no Código Eleitoral Brasileiro. Os partidos que não atingiram o cociente podem pegar as cadeiras das sobras. Nesse exemplo que eu dei, Luciana Genro seria eleita no Rio Grande do Sul, porque o PSOL não atingiu o cociente eleitoral, mas ela pegaria cadeira na sobra.

Esse sistema que eu estou propondo é usado na maioria das democracias proporcionais do mundo. O nosso quociente eleitoral é muito duro, e a proibição de que os partidos não peguem as cadeiras das sobras porque não atingiram o quociente é muito severa.

Então, se nós combinarmos o fim das coligações com essa decisão e a cláusula de barreira e, claro, associando a participação do Fundo Partidário e o horário eleitoral, seria só para partidos que ultrapassaram 1,5. Eu sugeri 1,5, mas pode ser 1, pode ser 2. Parece-me que 1,5 seria um patamar razoável para persuadir os pequenos partidos a apoiarem essa decisão e não ficarem assustados. E o fim das coligações é, digamos assim, contemplado com a possibilidade de que aquele efeito não seja tão severo, e geremos um sistema mais justo com a vontade do eleitor.

Por fim, eu fiz uma simulação — para não dizer que eu não fiz uma simulação — com as regras que eu propus. Agora, a televisão cortada me atrapalhou. *(Riso.)* Na verdade, como nós ficaríamos de novo. Muito cuidado, não é? Eu faço essas projeções, mas morro de medo das consequências desse tipo de análise. O que teria acontecido, em 2014, se essa regra estivesse em vigor? Claro que não teria acontecido isso. Os partidos pequenos fariam: *“Não, não dá para mim, porque 1,5; vou me fundir, vou me antecipar”*. E o eleitor falaria: *“Eu não voto nesse partido porque ele não vai ultrapassar 1,5”*.



O que os partidos e os eleitores fariam? O que nós observamos aqui? Primeiro, nós passaríamos os Deputados do PSOL para cima, e haveria 18 legendas; de 28 passaríamos para 18. E o que aconteceria com essa regra? Os maiores partidos acabariam se beneficiando. Então, é uma regra. “*Ah, tudo isso para diminuir dez partidos?*” Sim, diminuir dez partidos, mas concentrar nos maiores as bancadas.

Reparem que, nas regras atuais, o partido que mais perdeu cadeiras foi o Partido dos Trabalhadores. Se o sistema proposto por mim estivesse em vigor, o Partido dos Trabalhadores seria o que ganharia mais cadeiras, porque, no sistema atual, é um grande negócio ser o partido mais votado no Estado. A matemática favorece muito o partido mais votado. Então, como o PT foi o mais votado em muitos Estados, pode, na eleição seguinte — pode não, provavelmente, e não vai ser com a mesma força —, ser beneficiado. Só que o PT faz coligação, ganha na fórmula e entrega na coligação. Sem as coligações e com um sistema mais justo, o PT, PSDB, PMDB e PSB têm um sistema menos fragmentado, porque ele concentra poder.

Era isso o que eu queria dizer.

Aproveito para fazer uma propaganda. Está no prelo o meu livro, que tenho a honra de colocar aqui, com todas as críticas que V.Exas. estão sofrendo nesses dias. O meu livro, que sairá no mês que vem, chama-se *Representante de quem?* É uma pergunta, e, claro, não tem a resposta no livro, mas pelo menos eu a especulo em vários capítulos, nos quais discuto esse tema e outros. Então, aproveitando esse espaço, deixo aqui o eslaide com a propaganda.

Muito obrigado pelo convite. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Passo a palavra ao Prof. Rodolfo Viana Pereira, advogado, professor da Universidade Federal de Minas Gerais e Coordenador-Geral da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Requerimento do Deputado Sergio Souza.

O SR. RODOLFO VIANA PEREIRA - Bom dia a todos! Em primeiro lugar, quero agradecer o convite da Comissão, especialmente feito pelo Deputado Sergio Souza, para trocarmos algumas informações a respeito dessa temática, que é tão importante para todos e que já vem, ao longo do tempo, tomando a atenção da Casa e da sociedade brasileira.



A ABRADep — Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, que represento aqui, é uma associação que reúne especialistas do Brasil inteiro, sobretudo em Direito Político e Direito Eleitoral, e de várias profissões da advocacia, da Justiça Eleitoral, do Poder Judiciário em geral, de consultoria, do Ministério Público, e assim por diante. Tivemos um debate muito profícuo, sobretudo em 2014 e 2015, a respeito da pauta da reforma política à época, e continuamos com esse debate.

Então, o que trago aqui hoje são algumas posições consolidadas no interior da Academia, que inclusive já estão publicadas. Para aqueles que tiverem interesse, o nosso site é *abradep.org*. Lá temos um livro publicado com as nossas principais teses, que foram motivo de discussão interna na Academia. A publicação é *on-line*, e é fácil a capa do livro para quem quiser referência, que é esta aqui. Então, nós temos lá as teses sobre a reforma política, inclusive com um memorial que foi entregue aos Deputados e aos Senadores, no ano passado, com algumas hipóteses já fundamentadas e com relatórios muito simples e objetivos. E hoje trago a todos aqui essas posições consolidadas em relação a alguns temas.

É claro que há divergência interna, porque algumas das teses não foram fáceis, foram à votação, e algumas delas tiveram uma votação apertada. Nós temos um procedimento bastante interessante de discussão e votação.

Mas os pilares que moveram essas teses da ABRADep são pontos centrais para qualquer modelo de reforma política, que vão balizar todo o restante das medidas.

Primeiro, a preocupação em se evitar experimentalismos. Essa é uma preocupação central. Ninguém vai mudar a roda da democracia fazendo revoluções em matéria das regras de regulação normativa da política. Portanto, os experimentalismos radicais devem ser aqui evitados.

O fortalecimento dos partidos políticos é uma preocupação importante. Acreditamos na representação e na representação partidária. E aqui comungamos com várias questões trazidas pelo Prof. Jairo Nicolau.

Tínhamos uma preocupação também muito forte em reforçar a transparência e o controle de gastos eleitorais, claro, fortalecendo mecanismos de democracia de participação de cidadãos, garantindo representação proporcional aos eleitores



brasileiros, o que já diz muito da nossa visão do sistema eleitoral, que vou mencionar na sequência, e racionalizando a representação parlamentar, que de algum modo comunga também com algumas ideias que já foram apresentadas pelo Prof. Jairo.

Então, especificamente sobre o sistema eleitoral — e vou passar ponto a ponto —, somos favoráveis à manutenção do sistema eleitoral proporcional e de lista aberta. Esse é o ponto central. As senhoras e os senhores podem imaginar como isso foi debatido no interior da ABRADep. E, como dizemos na Academia — e é uma frase inclusive reputada a cientistas políticos, e o Prof. Jairo Nicolau talvez saiba da autoria dela —, todo cientista político ou especialista em Direito Constitucional tem sua reforma política de cabeceira ou de estimação. Então, claro, sobretudo quanto a sistemas eleitorais, as possibilidades são as mais inúmeras possíveis.

Mas definimos uma posição sobre a adoção do sistema proporcional, para começar, obviamente, aplicado às eleições cabíveis e de lista aberta, com ajustes, sendo alguns deles já mencionados aqui pelo Prof. Nicolau.

A primeira questão é o apoio ao fim das coligações proporcionais. Essa é uma tese sustentada. Nós também sustentamos o apoio ao fim das coligações proporcionais, na medida em que foi importante para a caracterização dessas teses a necessidade de os partidos políticos terem maior visibilidade ou maior identidade perante a sociedade.

Sendo assim, também entendemos que a coligação proporcional foi muito importante num determinado momento histórico, logo após o novo regime constitucional, mas que agora não mais se justifica. E o que se espera é que os partidos políticos disputem, com sua identidade programática, sua identidade pragmática e inclusive sua identidade visual, as eleições brasileiras e sejam responsabilizados, em certa medida, por essa identidade.

Mas, também preocupados com algumas questões que obviamente advêm do fim das coligações proporcionais, a primeira sugestão seria abrir um prazo de mudança de partido ou um prazo de desfiliação partidária para Deputados e Senadores — e, afinal de contas, estamos falando de proporcionais — poderem mudar de partido, sem perder o mandato. Ou seja, se há o fim da coligação



proporcional e já está aprovado nesta Legislatura, é importante mencionar e pensar o impacto que isso terá para os Deputados eleitos pelo sistema, por meio do qual a coligação proporcional era permitida. Então, nesses casos, admite-se a mudança de partidos para esses Deputados, sem que eles percam o mandato.

E também a regra da participação dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral na distribuição das sobras é um ponto central. Se há um efeito possível de drástica redução de partidos, vamos temperar isso com uma regra, que é uma regra comum no Direito Comparado para o sistema de lista aberta, que é exatamente permitir que aqueles partidos que não atingiram o quociente eleitoral disputem as sobras.

E faço uma sugestão extra: que as sobras, ao final de contas, sejam distribuídas pelo critério das maiores sobras, não das maiores médias. Essa é outra sugestão, atestar eventuais efeitos concretos, mas a regra na literatura, pela experiência prática, é o sistema de distribuição de sobras. Pelo critério de maior sobras, ele privilegia em regra partidos também pequenos, enquanto o de distribuição pela maior média tem um efeito matemático — e, sobretudo, no Brasil, onde temos um índice abaixo do divisor mais um — de privilegiar quem tem grande *performance* eleitoral.

Então, com essas duas questões, tanto a participação do partido com baixa votação, que não atingiu o quociente eleitoral nas sobras, como a distribuição das cadeiras restantes do quociente eleitoral, pelos mecanismos de sobras, faz-se, assim, uma alteração no código eleitoral.

Outra questão, que é pequena — e aqui eu acho que a gente tem muito a contribuir na medida em que há vários especialistas em Direito Eleitoral —, é que, muitas vezes, discutimos grandes temas, mas nos esquecemos de pequenos ajustes que poderiam fazer grandes modificações na legislação. Existem certos ajustes estruturais que não estão nos grandes temas, não representam grandes questões a respeito do sistema eleitoral, não estão nos grandes temas a respeito de financiamento de campanha. Todavia, uma questão interessante é a redução do número de candidatos lançados por partidos políticos ou pelo número de cadeiras, ou seja, essa é uma medida simples, que poderia gerar certo nível de disputa interna



no partido político, que provavelmente poderia racionalizar ou gerar no partido uma preocupação com a seletividade dos candidatos.

É claro que já existe alguma medida, dependendo da circunscrição eleitoral nas eleições proporcionais, mas, em vez de os partidos políticos lançarem 150% ou 200%, lançam 100% das cadeiras. Aliás, essa é uma medida que acreditamos que também pode beneficiar o próprio quociente de representação feminina.

Outro ponto aqui, já passando rapidamente devido ao tempo, é uma veemente, radical e clara contestação à unificação das eleições. Essa é uma pauta muito cara para gente. Eu tive a felicidade de ser convidado pela Câmara dos Deputados na reforma política de 2014/2015. Inclusive a ABRADep participou de uma audiência pública aqui, e fizemos um trabalho de sensibilização contra a tese da coincidência das eleições.

A coincidência das eleições é, para nós, um tema que, muito embora existam ali alguns argumentos interessantes, vai gerar muito mais dano à democracia brasileira do que benefício. Primeiro, é o claro enfraquecimento da democracia.

O SR. DEPUTADO VICENTE CANDIDO - Gostaria de saber a opinião da ABRADep se houver a unificação das eleições de Executivo e Legislativo em momentos diferentes.

O SR. RODOLFO VIANA PEREIRA - É interessante. Também é uma possibilidade, desde que haja um intervalo de anos nisso. Ciclos eleitorais de 4 em 4 anos só, para nós, é bastante gravoso. Aliás, o povo do *marketing* político é muito interessante. Quando eu falei isso para um colega do *marketing* político, ele soltou um argumento interessantíssimo. Ele disse: "*Olhe, dependendo do ano em que o sujeito nasceu, ele só vota aos 22 anos*". Se os ciclos eleitorais forem de 4 em 4 anos e não de 2 em 2 anos, quando ele se alistar aos 18 anos e se só houver eleições daí a 4 anos, quanto anos ele terá nas eleições?

Enquanto a sociedade pede mais democracia, essa proposta seria de redução da democracia, do nível de participação social. Há um perigoso afastamento entre representantes e representados. Algo muito importante, e os dados das eleições municipais deste ano mostraram isso, é que se mata um momento intermediário de controle político e eleitoral. Essas *midterm elections*,



eleições de momentos intermediários são importantes para ajustes, inclusive, num cenário político/partidário.

Nós tivemos dados muitos interessantes nessas eleições municipais. Então, esse olhar sobre a possibilidade de se rever a estratégia, a representação, nós também o perderíamos.

Há uma clara confusão de agendas políticas. Imaginem os senhores, numa campanha unificada, agendas de cunho nacional, de cunho estadual e de cunho local sendo discutidas para um mesmo eleitor, para que ele possa votar no mesmo momento. Haveria um excessivo número de candidatos. E algo muito interessante na área logística/operacional, trazido inclusive pelo Ministro Henrique Neves, que esteve em nossa audiência aqui na Câmara, é que isso vai implicar incapacidade estrutural da Justiça Eleitoral para organizar eleições.

Eu me lembro de um dado muito interessante trazido pelo Ministro. Se houvesse a unificação, todas as urnas eletrônicas no Brasil teriam que ser jogadas no lixo, porque a bobina de papel não caberia, dado o volume de candidatos que seria necessário para colocar nessa mesma urna eletrônica. Ainda mais agora com a questão do voto impresso. É possível que aumente o custo das eleições, enfim, há uma contaminação dos ilícitos eleitorais cruzados.

Hoje, um candidato a Vereador derruba um candidato a Prefeito, a depender do que ele faça na campanha. Então, há esse risco também. E, claro, pensando na oposição, na figura constitucional da oposição, isso é algo gravíssimo. Quem perde a eleição vai para o ostracismo político durante 4 ou 5 anos.

Em relação ao financiamento de campanha, passando para um terceiro ponto, nós somos favoráveis a um regime de financiamento misto, que incluía também pessoas jurídicas. Essa é uma posição clara internamente, ou seja, que se tenha financiamento público, e, no financiamento privado, que se tenha tanto o viés do financiamento de pessoa física quanto o viés da pessoa jurídica, desde que haja ali um conjunto de limitações, um conjunto de regras para evitar que o financiamento de campanha, como havia no modelo anterior a 2016, fique nas mãos de um setor muito concentrado de faturamento, de grande faturamento.

Então, somos favoráveis ideal e juridicamente às doações de pessoas jurídicas, desde que existam alguns limites. E o limite principal é o limite de doação



nominal. É um teto de doação nominal tanto para a pessoa física quanto para a pessoa jurídica. O número é mágico, ninguém sabe direito ainda que número fosse esse, ou seja, o CNPJ pode doar até quanto? Não na ABRADEP, mas existem algumas opiniões de 50 mil, 300 mil, 500 mil. Isso é algo sobre o qual o Parlamento terá que se debruçar com mais vagar. Mas entendemos que a doação da pessoa jurídica pode ser feita, e os efeitos deletérios da doação que existiam anteriormente poderão ser minorados, caso tenhamos limitações de doação nominal das empresas.

Em relação à doação para gastos, o Parlamento já resolveu isso, com essa regra que valeu para as eleições de 2016. O gasto ficou limitado a aproximadamente 70% daquilo que mais se gastou como candidato nas últimas eleições municipais. Quanto a isso, como os senhores sabem, já houve uma boa regulamentação no mercado de gastos. Essa era uma pretensão nossa também, antes de essa medida ser adotada. Sustentamos isso. O limite de gastos é interessante porque equaliza essa regra, inclusive, de projeção dos próprios partidos, dos próprios candidatos sobre qual tipo de gasto poderá ser realizado e, sobretudo, o tipo de financiador que ele quer. Então, a regra dos gastos é interessante.

É interessante que a Comissão se debruce sobre eventuais equívocos diretos dessa medida, porque nós temos alguns casos em que há inconsistências. Imagine o candidato a Prefeito do Estado de São Paulo poder gastar mais do que o candidato a Governador do Estado de São Paulo. Vimos essa inconsistência em vários locais. No Pará acontece isso. Há algumas distinções muito fortes, mas essa é uma medida bastante interessante que também sustentamos. Talvez tenhamos que fazer um aperfeiçoamento disso.

Outro ponto importante — e essa é uma bandeira muito cara para nós — é a participação feminina na política. Isso é também algo que sustentamos, inclusive com algumas propostas muito concretas em relação a isso. O tema é polêmico. Esse foi um dos temas de maior debate interno, mas nós saímos com uma posição que achamos vitoriosa e importante, que é a reserva de vagas para as mulheres nas cadeiras do Parlamento.

Essa é uma proposta que foi debatida e aprovada internamente. As mulheres, na nossa proposta, têm uma reserva de 30% das cadeiras de Deputado Federal.



Essa é uma questão de alto grau de polêmica, mas que nós sustentamos claramente aqui. O critério pode ser inclusive um filtro partidário. Nós não detalhamos ainda o mecanismo para isso, mas há propostas muito interessantes, como a proposta que obrigaria o próprio partido político, sobretudo com o fim da coligação proporcional, nas cadeiras que ele conquistasse, a aplicar a cota dos 30%. Essa é uma medida que pode ser tomada.

E mais: defendemos a reserva não só nas cadeiras parlamentares, mas também a reserva de cadeiras femininas nas gestões partidárias. Esse é outro ponto. E também a mobilização de recursos do fundo partidário destinados aos partidos para incentivo à participação feminina que seja feita pelo núcleo de mulheres. Que o direcionamento dos recursos que são rubricados, que vêm carimbados para incentivo à participação das mulheres, seja gerenciado pelo núcleo feminino. A legislação nova já melhorou muita coisa quanto a essa questão. Ela já permite inclusive um maior percentual do repasse de fundo partidário para aplicação nas campanhas. Esse é outro ponto também fundamental.

Para finalizar, sendo objetivo, e estamos à disposição do debate, a questão da democracia interna dos partidos políticos. Esse foi um tronco também bastante discutido. Sugerimos algumas questões, e essas questões são publicadas como teses nossas.

Primeiro, a ampla participação dos filiados nas decisões partidárias. Essa é uma questão que foi também aqui definida.

Há algo que sustentamos e que o TSE regulamentou, apesar da polêmica que isso traz, é um prazo maior para isso, porque toca a efetivação das Comissões provisórias. Esse era um postulado nosso também. De certo modo havia algum mecanismo para evitar que a provisoriedade se tornasse eternidade nas Comissões, sobretudo municipais. E o TSE acabou regulamentando isso para 2016. Devido à urgência com que isso foi feito, postergou-se essa questão para 2017.

Então, se se mantiver a decisão do TSE, os partidos políticos terão que tornar permanentes as comissões provisórias, sobretudo municipais, como condição para registro de candidatura. Esse é um ponto importante.



Há algumas questões internas também simples. Por exemplo, o fim do voto plural como opção do estatuto partidário — cada filiado, um voto. Trata-se de uma regra de democracia aplicada externa e também internamente.

De algum modo, devem-se regularizar e deixar mais transparentes e claras as possibilidades de intervenção partidária intraorgãos, ou seja, intervenção do nacional no regional e intervenção do estadual nos municipais, para que se tenha maior estabilidade interna na gestão e na execução das políticas partidárias.

São esses os nossos grandes temas já debatidos, já votados, que trazemos aqui à consideração dos senhores e das senhoras, nos colocando à disposição exatamente para continuar contribuindo com a Comissão, eminente Relator, Sr. Presidente, demais Deputados, sobretudo numa capacidade que eu acho que nós temos como grupo — somos mais de 140 pessoas no Brasil que lidam com Direito Eleitoral e Direito Político todos os dias, em várias frentes —, que é sugerir questões específicas da legislação eleitoral que muitas vezes passam despercebidas.

Essa ainda não é uma tese da ABRADep — Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Estamos discutindo isso. Há uma grande sensibilidade para a discussão. Certamente há uma crítica institucional à abreviação do tempo de propaganda eleitoral promovida pela legislação anterior e à abreviação do tempo de registro de candidatura.

Acho que todos os senhores e as senhoras sofreram com o registro de candidatura poucos dias antes da eleição. Talvez a antecipação desse registro de candidatura — vamos discutir isso ainda — seja algo interessante. Já estamos encaminhando a discussão interna na ABRADep, muito embora não tenhamos uma posição formada — mas teremos.

Nossos grupos de trabalho já estão definidos por área temática e já estão em pleno vapor para sugerirmos em breve uma versão 2 das teses sobre a reforma política, sobre vários outros temas que ainda não estão publicados aqui.

Mais uma vez, agradeço-lhes a atenção. *(Palmas.)*

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Obrigado, Dr. Rodolfo.

Neste instante, passo a palavra ao Dr. Flávio Eduardo Wanderley Britto, advogado e membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político.



O SR. FLÁVIO EDUARDO WANDERLEY BRITTO - Bom dia a todos e a todas.

É uma grande honra estar aqui na Comissão da Reforma Política. Na minha manifestação, eu pretendo fazer uma breve análise dos sistemas eleitorais. Há uma preocupação muito grande de todos nós especialistas dentro da temática do Direito Eleitoral e também do Direito Partidário, que acaba sendo um desses ramos, quanto à forma como se dá a aquisição do mandato eletivo.

Basicamente, em âmbito mundial, já foram testadas três formas de sistemas eleitorais: o sistema proporcional, que é utilizado ainda hoje no País; o sistema misto; e o sistema majoritário.

Por ser militante da área, peço vênica para não manifestar especificamente a minha opinião sobre o sistema pelo qual eu teria predileção, porque eu poderia ter problema com alguns dos meus clientes. Então, aqui vou fazer apenas um debate empírico e técnico.

No passado, já houve no Brasil o *recall*, como V.Exas. já vêm debatendo rotineiramente ao longo das últimas reformas eleitorais. Logo no início da nossa República, o *recall* foi efetivamente previsto no art. 39 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1891; no art. 50 da Constituição Estadual de Goiás de 1891; no art. 14 da Constituição Estadual de Santa Catarina de 1892; e no art. 20 da Constituição Estadual de Santa Catarina de 1895.

O Brasil chegou a ser pioneiro nessa previsão jurídico-legal. Entretanto, na história do nosso País, não há registro de que esse mecanismo tenha sido efetivamente utilizado. Diante dessa falta de utilização, esse mecanismo caiu em desuso. É importante que V.Exas. tenham isso em mente.

Por que começo defendendo esses pontos sobre o *recall*, antes de entrarmos na discussão sobre os sistemas eleitorais propriamente ditos? Nos debates acadêmicos e em entrevistas de pessoas da sociedade civil, ouvimos com muita frequência falarem sobre o *recall*. Tramita no Senado uma PEC que trata do *recall* não só para o cargo de Presidente da República, mas também para todos os cargos eletivos.

Há um problema quanto à adoção efetiva do *recall* no País: temos que efetivamente definir — quando eu digo nós, refiro-me principalmente a esta Casa,



que tem a iniciativa de ouvir os especialistas — qual sistema eleitoral nós vamos querer.

Eu defendo até que esta Casa, ao aprofundar o debate, pense nisso para o futuro, para uma Legislatura a partir de 2026, 2030. Por quê? Se nós pensarmos em qualquer tipo de alteração significativa em nosso sistema eleitoral, V.Exas., que foram eleitos pelo sistema proporcional atual, com coligações, com listas abertas, com uma ampla disputa interna dentro das coligações e dentro das agremiações partidárias, não chegarão a um ponto comum. Esse tem sido o grande problema que temos visto, ao longo dos anos, quanto a um avanço efetivo da reforma eleitoral.

Na discussão da reforma, faço questão de colocar especificamente esse introito, porque tudo — absolutamente tudo — o que disser respeito à legislação ou a questões que V.Exas. tenham que debater será sempre derivado do sistema eleitoral que estiver vigente no País à época. Não adianta buscarmos as situações mais mirabolantes possíveis, se não definirmos a questão do sistema eleitoral. Então, faço a reflexão de que deveria ser para um prazo mais dilatado.

Fala-se muito do *recall*, mas é importante que V.Exas. tenham em mente que ele efetivamente só terá funcionalidade se a investidura no mandato for através do voto majoritário, seja por maioria simples, seja por maioria absoluta.

Quando falamos de maioria simples, rememoramos sempre a iniciativa americana ou britânica. Há uma crítica a esse tipo de sistema, quando se fala que leva efetivamente a um bipartidarismo. A meu ver, essa crítica acaba sendo um pouco equivocada, uma vez que, apesar de a mídia internacional efetivamente não ter colocado o tema em debate nas eleições americanas, nos Estados Unidos, havia quatro partidos com candidatos a Presidente: Democrata, Republicano, Libertário e Partido Verde.

Nesse sistema, poderiam ser permitidas também as candidaturas avulsas, ou seja, seria retirada dos partidos políticos a prerrogativa exclusiva de ser o veículo pelo qual o candidato pode vir a postular um mandato eletivo.

Ainda em relação a alguns pontos específicos, isso poderia reduzir, em tese, os custos de campanha. No entanto, há uma crítica feita por alguns Parlamentares. Inclusive relembro que a Deputada Luiza Erundina fez essa crítica com muito vigor, ao dizer que estaríamos colocando Deputados com espírito de Vereador na Câmara



dos Deputados. A meu ver, essa questão merece certa reflexão, uma vez que V.Exas. muitas vezes saem bem votados de uma determinada região.

Esse sistema também delimita uma territorialidade. Por exemplo, em São Paulo, haveria 70 Deputados, e a Justiça Eleitoral, que seria o órgão competente, dividiria o Estado em 70 circunscrições eleitorais. Cada partido poderia lançar uma candidatura única ali. O mais votado, se fosse no sistema simples, levaria tudo.

Uma outra crítica é feita: na maioria das vezes, nesse tipo de sistema, os candidatos recebem o máximo de até 30% dos votos daquela territorialidade, e 70% dos votos são desprezados, são jogados no lixo, popularmente falando.

Para isso, há também a variação dentro do sistema francês, que nós utilizamos, de forma similar, nas cidades com mais de 200 mil habitantes, onde existe a previsão de dois turnos para a eleição de Prefeitos, de Governadores e do Presidente da República.

Na França, os distritos são chamados de cantões. Cada candidato de cada agremiação partidária que obtém 12,5% dos votos daquela territorialidade está automaticamente no segundo turno.

Pelo que conseguimos apurar, lá existem cantões com dois turnos e com dois, três, quatro e até cinco candidatos. A grande diferença do sistema majoritário para a maioria simples é que — para facilitar, seria a diferença do sistema americano ou inglês para o francês —, no sistema francês, o número de agremiações partidárias também aumentaria.

Muitas vezes relembramos que, no passado, o mandato eletivo era um mandato imperativo. No Brasil, nós chegamos a ter esse mandato imperativo. Informo aos senhores que, apesar de não ser maçom, tenho grandes amigos na maçonaria. Meu finado pai foi maçom. Até hoje, nos congressos da maçonaria, os Deputados maçônicos exercem um mandato imperativo, nos moldes utilizados antigamente, ou seja, só se manifestam nos congressos maçônicos levando as argumentações e reivindicações que a base, a loja maçônica daquela territorialidade, colocou para eles.

Já entrando no sistema de voto proporcional, eu lembro que, nos meus estudos, nós vimos que Assis Brasil, que foi um grande político gaúcho, influenciado pelas ideias de Mirabeau, um líder político francês, dizia o seguinte: “O *Parlamentar*



não deve representar tão somente uma territorialidade, deve representar segmentos da sociedade". É por essa ideia de Assis Brasil que os senhores foram eleitos em 2014.

Sobre esse sistema que muito o influenciou, Assis Brasil dizia o seguinte: *"Ora, eu tenho segmentos religiosos, tenho segmentos profissionais, tenho segmentos de determinada categoria. Por que esses segmentos não podem ter uma voz efetivamente ativa no Parlamento?"*

Então, influenciado pelas ideias de Mirabeau e também por Stuart Mill, que foi um grande debatedor com Walter Bagehot — Bagehot defendia o sistema majoritário, e Mill era um grande defensor do sistema proporcional —, ele introduz esse novo conceito no País. A princípio, esse sistema fomenta uma multiplicação, ao longo da história, inclusive de agremiações partidárias. Como já foi exposto anteriormente, a curva começa a fragmentar efetivamente essa proporcionalidade, a ponto de o grande estudioso chamado Paulo Tafner dizer que o atual sistema proporcional brasileiro, de tão proporcional, se tornou desproporcional. Essa é uma reflexão que eu também coloco para os senhores.

Em relação ao sistema misto utilizado na Alemanha pós-guerra, havia uma preocupação efetiva dos aliados, ao vencerem a guerra, de que se restabelecesse o sistema proporcional de listas fechadas, que era utilizado na República de Weimar, antes da Primeira Guerra Mundial, e de que a fragmentação do sistema eleitoral alemão pudesse fazer ascender novamente um lunático, alguma pessoa que chegasse ao poder, assim como Hitler acabou chegando. Fizeram lá uma divisão e estabeleceram uma solução salomônica: metade das cadeiras do Bundestag seria preenchida através do voto majoritário, e a outra metade, por listas — é o que vem sendo utilizado até hoje.

Eu peço vênias a V.Exas. para ler, a título de reflexão, uma colocação da Profa. Lucia Hippolito, que, em 2007, esteve em Hamburgo a convite da Fundação Konrad Adenauer. Confesso aos senhores que tenho interesse em conseguir a cópia desse estudo dela. Inclusive, sugiro ao Relator que solicite essa cópia à Fundação Konrad Adenauer, no Rio de Janeiro.

Ao acompanhar de perto o sistema alemão, ela diz o seguinte: *"Como eu já contei aqui a vocês, a grande novidade é que os partidos políticos alemães estão*



querendo acabar com o voto proporcional, porque, segundo eles, estimula a insegurança, engorda a barganha e corteja a corrupção”. Essa foi a reflexão dela já em 2007. Relembro que a Alemanha é o berço do Direito Penal universal. Faça essas colocações *en passant*, porque o tema é muito mais profundo.

Antes de encerrar, eu gostaria de colocar que, com o sistema majoritário, que permitiria o *recall*, através do misto, através do majoritário simples ou por maioria absoluta, sete Estados sofreriam um impacto muito grande na composição atual das suas bancadas. Precisariamos aprofundar efetivamente a análise do impacto nesses Estados. Refiro-me a Sergipe, Rondônia, Tocantins, Acre, Amapá, Roraima, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul.

Eu gostaria também de registrar que comungo, de modo irrestrito, com a posição da minha Academia, a ABRADep, em relação ao voto feminino. Inclusive, em relação às cotas, até fiquei de esclarecer o seguinte ponto: é injusto que hoje as mulheres disputem de igual para igual com alguns homens, inclusive com as limitações que a legislação impõe. Nós vimos isso na última eleição, em que a lei previa o mínimo de 5% e o máximo de 15%, sob pena de se glosar o Fundo Partidário Nacional.

Acompanhei isso de perto, através de uma agremiação para a qual eu advogo. Inclusive, sugerimos a um Parlamentar que apresentasse um projeto a respeito disso — já está tramitando na Casa —, solicitando o mínimo de 15%, sem o limite máximo. Trata-se de uma proposta recente do Deputado Cleber Verde que certamente a Comissão também debaterá, podendo apresentar algumas emendas.

Quanto a essa questão da reserva, nós observamos que hoje, no Parlamento brasileiro, há poucas mulheres efetivamente ocupando cadeiras no cargo de Deputada Federal. Essa situação é muito injusta, uma vez que, nos Estados, as agremiações partidárias, ao longo dos anos, mesmo quando era permitida a doação de empresas, acabam investindo muito pouco nas candidaturas femininas e muito pouco também nas inserções no horário eleitoral gratuito. Falo isso baseado em estatísticas.

Nós verificamos que o ideal seria haver uma regra inicial de transição, seja de 10%, seja de 20%, seja de 30% das 513 cadeiras da Câmara dos Deputados, com percentual destinado às mulheres, que concorreriam, no mínimo, dentro dessa cota



estabelecida e gradativamente teriam condições de disputar, em grau de igualdade com os homens, as demais cadeiras, com o passar dos anos.

Gostaria também de colocar uma questão que me preocupa muito: a interferência do TSE nos partidos políticos. Essa é uma reflexão que faço com muita tranquilidade, até porque tive uma participação ao fomentar o debate e, com o perdão da palavra, fazer uma grande confusão, inclusive levando a questão para a imprensa, para que o TSE não colocasse a resolução em vigor ainda no início deste ano. Essa resolução foi postergada para o ano que vem. O que nós estamos vendo? Paulatinamente, a justiça eleitoral está afrontando o art. 17 da Constituição Federal, a questão da autonomia dos partidos políticos.

(Não identificado) - *(Intervenção fora do microfone.)* Está legislando.

O SR. FLÁVIO EDUARDO WANDERLEY BRITTO - Está legislando.

Eu acho que se o Constituinte não previu essa intervenção, se o Constituinte defendeu a autonomia dos partidos políticos para sua organização, inclusive interna, não pode o TSE, salvo melhor juízo, querer impor aos partidos políticos que transformem as comissões provisórias das municipais em diretórios estáveis. Vou lhes falar o porquê.

Nós estamos vendo muitas vezes, como operadores do Direito — os senhores, muitos são dirigentes partidários, acabam vendo isso também —, que aquelas comissões provisórias ou aqueles diretórios municipais na ponta não cumprem o seu papel institucional. Infelizmente, é uma grande realidade.

Eu tive um embate grande no Estado do Amazonas. Essa questão está judicializada, então vou omitir nomes e partes envolvidas. Um determinado cidadão era presidente de uma provisória e fez uma convenção à revelia do estatuto, contra o regramento estatutário; autoproclamou-se presidente do diretório; foi à capital, gravou indevidamente, de forma criminosa, o presidente da agremiação estadual e o chantageou.

Para nós promovermos a expulsão deste cidadão, nós levamos mais de 60 dias, e dentro do pleito. Foi um absurdo. A agremiação teve que anular a convenção que foi feita de forma ilegal. Esse cidadão está processando o diretório nacional dessa determinada agremiação partidária, a ação já perdeu o objeto, até porque o candidato dele perdeu a eleição, e as consequências gravíssimas.



Hoje nós estamos ponderando para essa agremiação partidária, como os mandatos eletivos da nacional são de 4 anos, estamos ponderando, como via de regra, mandatos em tempo distinto para estaduais e municipais e aumentar inclusive a questão das previsões legais de intervenção.

É muito duro para quem está no comando de uma agremiação, no âmbito nacional, trabalhando de forma séria, sofrer golpes na ponta. E o TSE não tem esse direito. O TSE, com a devida vênia e respeito que tenho pela Corte Eleitoral, não poderia fomentar determinadas situações que não contribuem para o sistema. Eu acho que o TSE tem feito um brilhante papel na questão da ASEPA, na questão das prestações de contas partidárias. Tem feito um controle efetivo. Afirmo isso aos senhores porque sou testemunha. Impedir que partidos lancem candidatos porque não transformaram comissões provisórias em diretórios, em que determinadas pessoas que estão ali certamente darão golpes nas comissões estaduais e na nacional... O País é grande, o País é continental, e quem trabalha no dia a dia com Direito partidário, advogando para agremiações, certamente fará alguma reflexão sobre isso.

Em relação ao ponto equivocado da resolução que o TSE baixou, certamente vamos uma propor uma ADI ao Supremo Tribunal Federal. Afirmo com toda certeza, no máximo, em fevereiro.

Eram essas as contribuições que gostaria de expor. Muito obrigado, Sr. Presidente. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Obrigado, Dr. Flávio.

Agora vamos passar a palavra à Prof. Dra. Andréa Marcondes de Freitas, cientista política pela Universidade de São Paulo e professora da UNICAMP.

A SRA. ANDRÉA MARCONDES DE FREITAS - Bom dia a todos, quase boa tarde. Eu queria cumprimentar todos os presentes e agradecer muitíssimo o convite para falar aqui com os senhores sobre um assunto tão importante como a reforma política. Queria agradecer especialmente ao Deputado Carlos Andrade e à Comissão pelo convite. Fico profundamente honrada de poder trazer informação e, quem sabe, conseguir contribuir para este debate.

Vai parecer que eu e o Jairo, os dois cientistas à mesa, combinamos as nossas apresentações, já que vamos falar exatamente sobre o mesmo tema.



Embora eu o conheça, nós não nos comunicamos sobre o assunto. Parte do que nós temos em comum nas apresentações está diretamente relacionada ao fato de que — o Jairo pode me corrigir se ele entender diferente — hoje em dia é absolutamente consensual, na ciência política brasileira, entre os acadêmicos que estudam o sistema eleitoral, como também entre aqueles observadores mais distantes do sistema eleitoral, que a fragmentação partidária no Brasil é um grande problema. Eu acho que é por isso que as falas, no final, vão tratar de assuntos parecidos.

Eu vou tentar me concentrar pacificamente na fragmentação partidária, depois vou fazer alguns comentários sobre outros assuntos. Antes eu queria só levantar uma questão de cunho um pouco mais normativo ou teórico, um pouco mais etéreo. Prometo que não vou me ater por muito tempo, vou rapidamente partir para questões mais concretas.

Eu queria só não deixar de falar que, quando tratamos de sistema político, estamos tratando de um conjunto de regras interligadas — altamente interligadas —, cujos efeitos podem ser cumulativos ou se anularem mutuamente. No fundo, estamos falando de princípios. Quando se desenha um sistema político, por trás, inclusive para dar coerência a esse conjunto de regras, tem que ter alguma ideia de princípio governante do que se pretende como característica geral desse sistema. Normalmente se coloca duas características que são muito evidentes: um sistema tende a ser mais representativo ou tende a ser mais eficiente? Ou ele garante representação a um número maior de atores e representa um número maior de segmentos da sociedade, então mais representativo? Ou ele é, por outro lado, um sistema mais eficiente, mas governável, a tal da governabilidade, que não sai dos jornais e da boca dos todos os cidadãos e cidadãs?

Eu vou acrescentar um terceiro item do ponto de vista dessas características e vou argumentar no sentido de que representatividade em excesso não é ruim só para a governabilidade, mas também para a sensação de representação. Eu queria acrescentar um terceiro fator: a inteligibilidade do sistema político. O sistema político tem que ser representativo. Eu sou absolutamente a favor à ideia de representação tem que ser o princípio que guia as decisões sobre a conformação do sistema. Mas representatividade não tem necessariamente relação com o número de partidos.



Não significa que se tivermos 300 partidos nós vamos ter um sistema mais representativo. Um sistema com dez partidos pode ser muito mais representativo do que um sistema com 30 partidos. Estou falando disso...

Curiosamente, estávamos eu e o Jairo, há alguns meses, discutindo a crise política numa mesa na UNICAMP, e o Prof. Glauco Peres começou a fala dele com um exemplo excelente, que eu vou dizer para os senhores, vou reproduzir item por item.

Glauco falava de uma pesquisa da política da psicologia sobre consumo. E ele falava que determinado pesquisador fez um teste com os consumidores para entender como eles escolhem molho de salada; uma coisa bastante trivial, o molho que você vai colocar para temperar a sua salada. Uma escolha razoavelmente simples, certo? Não impacta na sua saúde, no seu bem-estar, nos aspectos gerais da sua vida. Pois esse pesquisador chegou à conclusão de que, quando no supermercado há mais do que três marcas de molho de salada, o consumidor tem muita dificuldade de escolher. O que ele faz? Ou ele opta sempre pela mesma ou eventualmente desiste da compra. Desiste da compra porque tem que escolher entre muitas marcas de molho de salada. Imaginem quão complexo é, para o eleitor, decidir a partir do grande número de partidos que temos.

Por isso, eu gostaria de argumentar fortemente que muitos partidos não significam necessariamente mais representatividade. Se há trinta partidos e centenas de candidatos para escolher, para o eleitor essa escolha é muito difícil, pois ela afeta a inteligibilidade do sistema, o que ao invés de aproximar o eleitor do sistema político, afasta-o do sistema político. Quando eleitores se deparam com escolhas muito complexas, eles tendem a ignorar o processo e a não se concentrar sobre a decisão que está sendo tomada. Isso afeta significativamente a representatividade.

É muito importante estabelecermos laços mais fortes entre eleitores e partidos, entre eleitores e Parlamentares, entre eleitores e o sistema político como um todo. Eu acho que o primeiro elemento para dar conta desse aspecto é diminuir o número de partidos.

Nesse ponto, eu fui menos eficiente do que o Jairo. Eu não fiz vários testes e não tinha um número para propor. O que eu vou indicar vai num sentido muito



parecido com o do Jairo. Eu não fiz testes, mas eu trouxe dados de outros países, o que me torna mais científica.

Há duas fórmulas clássicas para diminuir o número de partidos: uma tem relação com a cláusula de barreira; outra, com a cláusula de desempenho. Mas existem muitas outras maneiras. O próprio coeficiente partidário — Jairo mostrou isso muito bem — é um tipo de cláusula de barreira natural. Pensando especificamente na cláusula de barreira, no que estamos falando — o Jairo explicou que é um percentual mínimo de votos para se alcançar a primeira a cadeira no Parlamento —, eu queria aqui trazer alguns dados de outros países para ajudar a pensar sobre o tema.

Entres os países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE, composta por 34 países, a grande maioria da Europa, 29 países adotam o sistema eleitoral proporcional. Ou seja, desses 34 países, 29 adotam o sistema eleitoral proporcional; dentre os que o adotam, 21 deles têm algum tipo de cláusula de barreira. Nós estamos falando aqui de democracias, e talvez também da Turquia, não sei. Com exceção da Turquia, certamente estamos falando de democracia, de países que têm o sistema razoavelmente consolidado.

O Jairo já falou que as cláusulas de barreira variam de 0,67%. A Holanda é o país que tem a cláusula de barreira mais baixa, e a Turquia, com 10%, tem a cláusula mais alta. A grande concentração nesses 21 países está entre 3% e 5%; em muitos, é de 8%. O normal de adoção da cláusula de barreira está entre 3% e 5% entre esses países da OCDE.

É óbvio que as cláusulas de barreira tornam as eleições menos proporcionais, o que talvez não seja uma característica desejável, já que os votos dos eleitores são, de certa forma, desperdiçados, o que ocorre no nosso sistema atual. Isso seria uma consequência negativa na adoção desse tipo de cláusula. Outro ponto é que obviamente isso aumenta o custo de entrada no sistema político, dificulta a entrada de novos partidos, por um lado, e, por outro, também dificulta a vida dos partidos menores. Essas são características negativas.

Voltando ao ponto que o Jairo destacou — aquele gráfico dele é altamente ilustrativo —, o número de partidos registrados é indiferente; o que importa é



quantos partidos há no Parlamento. Em especial, mais do que a quantidade, o grau de fragmentação do poder político dentro do Parlamento — se ele é mais ou menos concentrado —, isso, sim, tem um impacto muito grande na capacidade de se tomar decisões e também na sensação de representação dos eleitores.

Embora a adoção de uma cláusula de barreira tenha alguns efeitos negativos desse ponto de vista, eu acho que é preciso entender a representatividade de forma mais complexa, não pensando só quantitativamente, em quantos grupos estão representados, ou proporcionalmente, entre votos e cadeiras, mas também enfatizando a questão de que para o eleitor está cada vez mais difícil tomar decisão.

Um segundo tipo de barreira possível, a cláusula de desempenho, apesar de não ter obviamente o efeito tão direto como a cláusula de barreira, na medida em que a cláusula de barreira impede o acesso à cadeira, está relacionado, sim, à distribuição de recursos de financiamento públicos, que, no caso do Brasil especificamente, são o Fundo Partidário e a distribuição do tempo de televisão.

Esse mecanismo é adotado também por vários países da OCDE. Na verdade, ele é mais adotado até do que a cláusula de barreira convencional. Os 34 países da OCDE, todos eles, sem exceção, têm algum tipo de limitação, algum tipo de regra que impede o acesso a financiamento público. Alguns são mais limitantes, outros são menos limitantes. O menos limitante é o Chile. No Chile, basta que o partido apresente candidatos para ter acesso a recursos. Então, partidos que não apresentam candidatos não têm acesso ao recurso, partidos que apresentam candidatos têm acesso ao recurso.

A Turquia, de novo, é o país onde essas regras são mais limitantes. São necessários 7% dos votos na eleição anterior para se ter acesso aos recursos públicos. Eu estou chamando de recursos públicos aqui genericamente tanto o dinheiro doado diretamente aos partidos como o tempo de televisão e também o desconto em pagamento de impostos, já que em alguns países partidos pagam impostos, e o financiamento público vem a partir da isenção dos tributos que esses partidos pagam.

Dentre os 34 países, 25 adotam critérios relacionados à porcentagem de votos na eleição anterior; vinculam, então, diretamente financiamento público a votos na eleição anterior. Eu acho que isso é absolutamente necessário. O Jairo levantou



pontos excelentes na crítica ao projeto que vem do Senado. Eu concordo com ele quando diz que o projeto pode ser aperfeiçoado. Concordo com ele também quando diz que ali há um princípio importante: partidos que não recebem votos não deveriam ter acesso a recursos públicos. Se pensarmos que o princípio básico da democracia é que o eleitor deve escolher, deveríamos considerar que o eleitor deve escolher também aqueles partidos que serão financiados.

Pouco antes de a sessão começar, eu estava conversando com o Prof. Rodolfo, e ele falava que é preciso estabelecer algum critério de transição para que novos partidos, novos atores possam entrar no sistema. Eu concordo com ele em alguma medida. No entanto, ainda que se estabeleça algum critério de transição é fundamental que haja alguma maneira de impedir que esse critério de transição seja eternamente prorrogado. Acho que relacionar dinheiro público a voto na eleição é absolutamente fundamental, em especial porque, em grande medida, só chegamos a esses patamares de fragmentação que temos hoje justamente porque partidos criados no Parlamento tiveram direito a acesso igual a partidos que haviam sido testados na eleição anteriormente. Acho que essa foi uma decisão muito equivocada do Supremo para juntar a várias outras.

Repito: vincular voto a desempenho é importante também na medida em que vai desestimular a formação de partidos a partir do Parlamento. Partidos deveriam se formar na sociedade e crescerem aos poucos. Por isso, é necessário algum tipo de regra de transição. Criar partidos a partir da migração partidária, começar já como partidos médios — nosso sistema político hoje tem um grande conjunto de médios partidos; às vezes, não sabemos direito se ainda há grandes partidos do ponto de vista numérico — é muito danoso. Pessoalmente tendo a defender fortemente algum tipo de cláusula que vincule isso.

No que diz respeito à cláusula de barreira, em minha opinião, um dos problemas que estão presentes na proposta que vem do Senado não é tanto a criação de uma cláusula de desempenho, mas a ideia que o Jairo mencionou da criação de um tipo de Parlamentar B. Nesse sentido, embora eu não seja a favor da cláusula de barreira, eu acho que antes uma cláusula de barreira do que Parlamentares de dois tipos. Acho que na medida em que os Parlamentares foram eleitos eles devem ter aqui dentro igual direito e acesso aos recursos. Isso não



precisa necessariamente estar relacionado ao acesso ao Fundo Partidário ou o acesso ao horário eleitoral gratuito. O Parlamentar poderia exercer aqui seu direito à representação. Eventualmente, o partido que não recebeu poderia ter aquele tempo não eleitoral na televisão. O que acho fundamental e imprescindível é que o tempo de horário eleitoral nas eleições e o acesso ao dinheiro do Fundo Partidário sejam limitados por uma porcentagem de votos ou distribuídos a partir de um percentual de votos.

Já caminhando para o final, eu queria levantar mais dois pontos. O primeiro é a questão das coligações eleitorais, que é também outro consenso na Ciência Política brasileira. As coligações eleitorais são muito danosas para aquele primeiro ponto que eu levantei: a inteligibilidade do sistema. É muito danoso para o eleitor não saber direito em quem ele está votando.

Sou professora de Ciência Política e dou aula nos cursos iniciais. Dou aula para alunos que estão se formando, mas também para alunos dos cursos iniciais. Tenho alunos tão interessados em política que escolheram fazer uma faculdade para entender melhor, em especial, o trabalho de V.Exas. Eles têm muita dificuldade de entender o sistema proporcional, a distribuição em cadeiras, o que acontece exatamente quando há uma coligação e por que se vota no partido A e outro sujeito recebe o voto. Isso é muito ruim. A inteligibilidade do sistema é importante para manter os eleitores ligados ao mundo político.

Nesse sentido, as coligações eleitorais, para mim, também são um elemento que deveria ser abolido nas eleições proporcionais, sem nenhum prejuízo, obviamente, para as eleições majoritárias.

Por fim, eu queria falar um pouco sobre o financiamento de campanha, em especial sobre o que aconteceu nas últimas eleições. Eu concordo com o Prof. Rodolfo, pois não vejo nenhum motivo objetivo para limitar o financiamento privado de campanhas. O que é preciso e urgente é estabelecer um teto nominal. O que houve foi que grandes empresários que antes doavam por meio de suas empresas passaram a doar individualmente, ou a criação do mecanismo do autofinanciamento de campanha, que é extremamente danoso para o sistema político.

Hoje tenho a sensação de que o sistema político está até mais capturado pelo poder econômico do que estava nas eleições anteriores. Existe um conjunto grande



de pesquisadores da Ciência Política trabalhando o tema financiamento de campanha, alguns já com dados da última eleição. Seria muito interessante que a Comissão acessasse essas informações sobre os efeitos do financiamento de campanha nas últimas eleições, para ter uma avaliação concreta que pudesse guiar algum tipo de modificação, porque o sistema, eu tenho a impressão, ficou muito mais perverso do que era anteriormente.

Estabelecer um teto nominal razoavelmente baixo, e aí pouco importa quem vai financiar, se é pessoa física ou pessoa jurídica — e eu tendo a achar que 50 mil reais é um valor razoável —, que torne iguais o grande empresário e o cidadão médio, possibilitando a um grupo de cidadãos médios o mesmo peso que um grande empresário, seria absolutamente essencial para aproximar os cidadãos dos partidos políticos. Seria absolutamente fundamental que os eleitores tivessem espaço nos partidos.

A via do financiamento é uma via extremamente atrativa, na medida em que os partidos terão que acessar um número maior de pessoas para conseguir reunir um conjunto, um valor adequado para fazer as campanhas. E como não há milhares de empresários, mas há milhares de contribuintes, provavelmente eles terão que sair da via do financiamento privado empresarial, da via do grande poder econômico, e chegar à população média.

Essa é uma questão importante a ser pensada. Seria muito importante que se avaliassem os efeitos das novas regras do financiamento de campanha sobre as eleições deste ano, enfim, que se construísse alguma avaliação que permitisse, eventualmente, indicar mudanças que tornem o sistema menos capturado pelo poder econômico.

De novo, eu queria agradecer muitíssimo o convite e dizer que estou realmente honrada em poder contribuir humildemente com o trabalho de V.Exas. E me coloco à disposição para qualquer esclarecimento, agora e no futuro.

Obrigada. (*Palmas.*)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Muito obrigado, Dra. Andréa.

Vamos passar a palavra aos Parlamentares para que façam suas intervenções, iniciando com a Deputada Maria do Rosário.



A SRA. DEPUTADA MARIA DO ROSÁRIO - O senhor está me chamando já como inscrita?

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Sim, para que faça suas intervenções.

A SRA. DEPUTADA MARIA DO ROSÁRIO - Obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Minha sugestão é que se faça a intervenção na ordem pela qual cada um usou a palavra. O Prof. Jairo Nicolau foi o primeiro a usá-la.

A SRA. DEPUTADA MARIA DO ROSÁRIO - Eu agradeço a V.Exa. sua deferência em me inscrever.

Sr. Presidente, prezados painelistas, estamos diante de questões muito graves sobre a democracia no Brasil. E este é um debate sobre o sistema político, a reforma política e o sistema eleitoral, mas é um debate sobre esse sistema no marco da democracia.

A apresentação dos senhores e da senhora, neste momento, ocorre quando nós tivemos nos resultados eleitorais um fenômeno bastante severo de abstenções e de votos nulos e brancos.

A minha primeira questão — ainda que eu tenha ouvido da Profa. Andréa uma reflexão bastante interessante sobre como essa fragmentação, Prof. Jairo, impacta a escolha do eleitor da categoria de representação; como um número maior de partidos não necessariamente significa um sentimento de representação, mas talvez de pulverização — é se V.Sas. teriam a acrescentar algum aspecto sobre isso, pensando também no impacto político desse afastamento que há entre o sentimento de representação, as estruturas e as instituições da política, sobretudo o Parlamento.

Eu, pelo menos, considero que, no Legislativo, temos a instituição da representação política mais epidérmica — e eu dizia isso à Profa. Andréa —, onde muito sentimos o que está acontecendo e trazemos para cá. E temos a preocupação de nos sentirmos, efetivamente, representantes. Então, como fazemos essa superação?

Por ter tido dificuldades no seu ambiente legislativo para produzir uma reforma política com maior participação, o Brasil tem, diferentemente de outros



países, um déficit maior nesse sentimento de representação — ou essa é uma questão geral? Nessa análise nós podemos pensar que outras nações também estão vivendo essa crise de representação?

Outra questão que eu colocaria para o conjunto é: quando nós falamos em cláusula de desempenho, em fim das coligações proporcionais ou em cláusula de barreira, nós temos, no projeto que vem do Senado, uma distorção. Pelo que eu pude perceber na abordagem dos senhores e da senhora, nós poderíamos ter Parlamentares de duas capacidades de representação, não diria de grandezas diferentes. Mas, enfim, haveria Parlamentares diferenciados aqui dentro. Não há dúvida, Relator Vicente Candido, de que esse é um problema grave.

Estou no quarto mandato, talvez eu não tenha percebido como outros com maior experiência legislativa, mas considero que quatro mandatos aqui, mais os mandatos que exerci como Vereadora e Deputada Estadual, me permitem dizer, sobre a experiência parlamentar, que a representação aqui dentro não é idêntica quanto à capacidade de articulação política e ao percentual de votos que cada um auferiu. Mas ela é proporcional à nossa capacidade de diálogo e de exercermos, no ambiente interno, um tipo de liderança de composição de ideias.

De forma que, no voto proporcional, nós temos, dentro do Parlamento, colegas, um tipo de exercício da atividade parlamentar que não está exatamente ligado ao momento da eleição, mas que parte do princípio de que, aqui dentro, é preciso transitar, dialogar, observar posições, estabelecer consensos e produzir Mesas.

Como V.Sas. veem isso? Esses Parlamentares teriam a mesma condição? Ou nós teríamos, talvez, Parlamentares com condição de produção legislativa em caráter superior, no caso da vida interna do Parlamento, mas que estariam sem estrutura partidária, sem Fundo Partidário e sem condições de atuação?

Aí nós vamos ter um problema muito grave, Relator Vicente Candido. Esses Parlamentares nessa condição, sem estrutura partidária e sem bancada, teriam condições de oferecer a melhor contribuição ao Parlamento? V.Exa., como Relator, e nós, como integrantes, temos que pensar nos efeitos dessa medida que os painelistas apresentaram.



No tema do financiamento — eu ouvi a Profa. Andréa e vários outros aqui, Prof. Jairo —, talvez não tenhamos analisado profundamente os efeitos da última eleição, mas eu percebo que é majoritária a ideia de não voltarmos simplesmente ao sistema anterior.

V.Sas. acreditam que um sistema público poderia viger com a manutenção de um sistema proporcional sem lista? Isso seria viável? V.Sas. também observem que as medidas têm que ter coerência. Do ponto de vista do financiamento, nós já experimentamos um financiamento privado liberado, e temos tido críticas contundentes a esse financiamento.

Por outro lado, tivemos agora um sistema de financiamento que possibilitou o autofinanciamento e o financiamento pessoal, individual, mas sem limite. Isso também nos parece que cria uma distorção para os ricos. Quem é rico poderá se autofinanciar. Nós não analisamos suficientemente, mas mantivemos um sistema proporcional.

Se rumarmos para o sistema público, é razoável pensarmos que esse sistema poderia ser mantido com o sistema proporcional ou nós teríamos necessariamente que adotar um sistema misto?

Em 2007, há quase 10 anos, eu mesma apresentei uma emenda em que propus o estabelecimento de listas flexíveis para a disputa no Legislativo, mas nós acabamos não avançando com essa ideia de listas flexíveis, formadas e formatadas a partir também do eleitorado.

O Prof. Jairo Nicolau tem estudado essa questão das listas flexíveis. Isso ainda é uma possibilidade, ou não é? Isso não voltou a ser estabelecido. Então, essas são algumas questões que eu trago para análise.

Queria que vocês trabalhassem melhor a cláusula de desempenho partidário e a substituição de coligações em eleições proporcionais pela federação de partidos. Embora tenham trabalhado isso, me parece interessante analisarmos melhor essa questão.

Agradeço imensamente. Tivemos aqui várias apresentações e todas muito significativas e muito importantes. Não se resolvem todas as questões, mas há uma expectativa de que possamos começar a resolvê-las.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Obrigado, Deputada.



Nós vamos ouvir as intervenções parlamentares e depois vamos dar a palavra aos palestrantes para retornarem as perguntas.

A palavra está com o Deputado Evandro Gussi.

O SR. DEPUTADO EVANDRO GUSSI - Eu queria cumprimentar nosso Presidente Deputado Lázaro Botelho, nosso Relator Deputado Vicente Candido, a Deputada Maria do Rosário, que me antecedeu, e V.Sas. pela discussão.

Um telefonema me tirou a atenção por um instante e eu senti por perder a fala do Prof. Jairo. Mas já tive um *briefing* aqui da fala de alto nível que V.Sas. nos trouxeram com muita cientificidade. Isso é importante.

Eu queria trazer não apenas perguntas, mas também alguns tipos de provocações para reflexão, para que nós possamos melhorar esse processo.

Agrada-me muito essa concepção de que o sistema serve a determinados propósitos, porque, quando falta essa percepção de que sistemas eleitorais servem a determinados propósitos, nós caímos num reino de paixões: “*Eu gosto de tal sistema*”, “*Eu prefiro tal sistema*”, como se essa opção pudesse ser feita de uma maneira completamente irracional, movida apenas por emoções, e não pela cientificidade e racionalidade que os sistemas pressupõem, e a racionalidade que eles implicam também no processo.

Algumas coisas me chamaram muito a atenção. Em primeiro lugar, eu gostaria que nós pudéssemos pensar sobre uma distinção que me parece fundamental e que não temos trabalhado a fundo. É aquela referente ao tamanho da circunscrição eleitoral e à natureza do sistema eleitoral.

Efetivamente, nós temos dois tipos de sistema. O misto é um pouco dos dois. Podemos, sim, tratá-los como sistema, digamos assim, autônomos, mas ele é um misto de dois. Então, nós temos dois sistemas basicamente: um que elege por critérios que são majoritários e outro que elege por critérios que são proporcionais. Mas há outra coisa: o tamanho da circunscrição eleitoral, tanto para um quanto para outro, é um elemento fundamental.

Por exemplo, é verdade que nós temos sistema proporcional com a cláusula de *Hondt*. Na Espanha, tudo bem, mas é um país infinitamente menor do que o Brasil e tem 52 circunscrições eleitorais em seu sistema proporcional. Nós temos 27



circunscrições eleitorais e somos um país com mais de 200 milhões de habitantes, infinitamente maior do que a Espanha. Isso nos traz algumas consequências.

Depois eu gostaria de refletir sobre os dois sistemas, mas, antes desse debate, quero destacar que um dos problemas mais graves que nós temos no nosso sistema é que a nossa circunscrição eleitoral é um Estado inteiro. Nós já temos voto distrital. Quando eu me refiro ao voto distrital, eu estou me referindo ao fato de a Nação estar dividida em circunscrições eleitorais. Não estamos ainda dizendo que o critério será majoritário ou que ele será proporcional.

Voto distrital nós já temos no Brasil. O Assis Brasil, grande defensor do sistema proporcional e cujo nome a nossa lei de sistema eleitoral proporcional tem por apelido, quando viu a proposta de que o sistema seria nacional — houve essa proposta de que o sistema proporcional tivesse candidatos concorrendo em todo o Brasil —, ele próprio disse: *“Não, isso não pode. Isso nós não podemos trazer”*. Ou seja, precisava de um voto distrital, só que os nossos distritos são muito grandes, irracionais e ininteligíveis.

Certa vez, eu ainda vivia no conforto da Academia, posso dizer assim, em um programa de TV me perguntaram: *“Professor, 92% dos brasileiros não se sentem representados por partidos ou por políticos. O que o senhor acha disso?”*. E eu disse: *“Eles estão certos, não o são!”*.

Eu tive votos, professores, em 589 cidades do Estado de São Paulo. Detalhe: o ano tem só 365 dias, então como essa conta fecha? É verdade que eu posso falar de mim e sei que posso falar em nome de vários colegas meus. Nós trabalhamos o máximo possível para estreitar o laço. E faço isso com os meus concidadãos, com os cidadãos que votaram em mim e até com aqueles que não votaram. Só que, para isso, eu tenho apenas seis finais de semana com a minha família. Ainda assim, sei que fica um vácuo de representação política. O Estado tem 645 Municípios e o ano apenas 365 dias, infelizmente.

Além disso, a imprensa nos cobra presença. Quando estamos no Estado — e me parece que o principal papel de um representante é o de relacionar-se com os cidadãos —, parece que nós não estamos trabalhando. Deveríamos ficar unicamente aqui. Essa é uma esquizofrenia enorme, porque para a imprensa nós não trabalhamos quando não estamos aqui. Pelo amor de Deus! Eu tenho o maior



respeito pela imprensa, assim como o Presidente Jefferson, que disse: *“Entre a Presidência dos Estados Unidos e uma imprensa livre, eu fico com a imprensa livre”*. Quando não estamos aqui, para a grande mídia nós não estamos trabalhando. E quando não estamos nas nossas bases, os cidadãos dizem: *“Foi eleito e sumiu. Cadê o Deputado? Não veio mais tomar café aqui na padaria, como fazia antigamente”*. Tornou-se de fato impossível o que seria nosso grande desejo.

Então, o primeiro ponto que eu gostaria de trazer para a nossa reflexão é o seguinte: parece-me impossível, salvo melhor juízo, qualquer grau de racionalidade na representação política com circunscrições eleitorais tão grandes. Isso fará necessariamente com que o custo das campanhas seja sempre alto, porque é preciso andar o Estado todo. Pode ser em São Paulo, que tem muitos Municípios, mas tem boas estradas; pode ser no Amazonas, que tem menos Municípios, mas onde as pessoas têm de fazer campanha de avião. Ou então não teremos mais campanha, diante dessa criminalização da política, para o que com extrema elegância nenhum dos senhores demonstrou qualquer aquiescência ou permissividade. Pelo contrário, aqui há grande valorização da política como dimensão essencial da pessoa humana.

Ontem eu dizia, com todo esse movimento que há contra o Parlamento, que nós temos um ensaio sociológico que mostra a “vida” — entre aspas — depois da política, ou seja, quando ela acaba. É como em *Mad Max*. O filme *Mad Max* é um ensaio sociológico sobre a vida sem política. Ainda tem um pouquinho de política, porque é impossível ficar sem nenhuma. Mas onde faltam instituições racionais, sobretudo o Parlamento, há primitivismo, barbárie e a lei do mais forte. Isso já aconteceu. E aqueles que propugnam o fim do Parlamento ignoram, talvez, que isso já tenha acontecido e podem ignorar também as suas consequências.

Então, o primeiro ponto é o seguinte: custo das campanhas, com uma circunscrição eleitoral tão grande, é impossível.

Vamos mexer no critério do sistema eleitoral, no majoritário e proporcional? Esse é segundo ponto da discussão. Mas sem diminuição da circunscrição, parece-me que qualquer avanço seria letal. *“Ah, mas nós temos Facebook, redes sociais, etc.”*. Sim, mas é da natureza humana também a abertura para relações mais



autênticas, que são aquelas com as pessoas: uma reunião, uma conversa com os cidadãos, um diálogo com eles, para ser cobrado por eles.

Agora vamos nos referir ao sistema eleitoral, no critério proporcional ou no critério majoritário. O que disse a Profa. Andréa é brilhante: os sistemas eleitorais quanto mais são inteligíveis, mais eficazes; quanto menos inteligíveis, mais ineficazes.

Nesses dias me disseram: *“Brasileiro não sabe votar”*. E eu disse: *“Discordo. Para mim, o brasileiro é talvez o povo que melhor vote no mundo”*. Isso tem uma razão: nós aprendemos a votar desde 1532, lá na cidade de São Vicente. Viemos treinando por alguns séculos e ficamos bons nisso.

Agora, vejam, o sistema proporcional faz com que, numa cidade como na que eu vivo, Tupã, no interior de São Paulo, circulem de 400 a 500 candidatos, que a cada dia apresentam uma propaganda diferente. Aí, fico imaginando a senhora mais simples da minha cidade sendo submetida a uma avalanche — agora não mais em 90 dias, mas em apenas 45 dias — de propaganda de 500 candidatos: um dia é uma música; outro dia, são papezinhos enchendo a sua caixa de correio; outro dia é uma propaganda na televisão, e assim por diante. E um paladino da moralidade ainda diz para ela: *“A senhora deve avaliar a vida pregressa, os mandatos de cada um dos candidatos. Deve escolher bem para quem vai dar seu voto”*. Eu fico imaginando essa senhora analisando, em 45 dias, 500 currículos, para não falar dos mil e tantos de todos os candidatos. Aí a lição dela estaria completamente feita. Perdoem-me o meu sarcasmo, mas isso me parece muito evidente. Não estou falando isso com seriedade, estou apenas escancarando a debilidade do sistema.

O fato de não termos no Parlamento brasileiro assassinos, pedófilos e outros criminosos hediondos já me parece uma prova inequívoca de que o cidadão brasileiro vota bem, como não se vota em nenhum lugar do mundo. Ora, é impossível ao eleitor escolher bem, acompanhar bem e fiscalizar bem num sistema que gera tamanho afastamento que faz naturalmente com que primeiramente ele não se interesse.

As pesquisas mostram que os eleitores escolhem os seus candidatos na sexta-feira que antecede as eleições, ou no sábado, ou pegando um papelzinho na rua quando vão votar. É óbvio! É tanta gente, é tão ininteligível, que vejam no que



dá: *“Voto no menos mau ou no que eu lembro”*. É tão ininteligível e afasta tanto os cidadãos do processo que, também, uma ou duas semanas depois, 70% dos eleitores já não lembram mais em quem votaram, porque aquela foi uma decisão, de certa maneira, irrelevante.

Não quero aqui monopolizar a palavra e abusar da generosidade do nosso Presidente e da paciência de todos, mas há um terceiro ponto. Essa confusão de candidatos, que é fruto de circunscrições eleitorais grandes e sistema proporcional, faz com que a propaganda tenha que ser elaborada, sofisticada e, por via de consequência, cara.

Chamam atenção as eleições no Reino Unido e nos Estados Unidos, pelo seguinte: uma plaquinha azul escrita em branco pendurada num poste e uma plaquinha vermelha escrita em branco pendurada num poste, do candidato a Deputado pelos republicanos e dos independentes que existem. Mas por que é feito assim? São poucos candidatos. Não se precisa de uma propaganda sofisticada, como essas comerciais, de modo a seduzir o eleitor. Não é assim, é simples. São poucos candidatos, e os eleitores vão escolhê-los e assim por diante.

Uma das questões aventadas aqui foi a de que se poderia diminuir a relação candidatos/cadeiras. Sem querer ensinar o pai-nosso ao vigário — essa não é minha intenção aqui —, mas V.Sas. conhecem o sistema pelo qual essa seleção intrapartidária muitas vezes pode ser realizada. E nós furtaremos do eleitor a possibilidade de escolher candidatos que, de certa maneira, poderiam representar melhor o seu ideal e assim por diante.

O quarto ponto. Agora sim, vou entrar nos sistemas eleitorais.

A grande dúvida é a seguinte: o que o representante deve representar? A resposta do sistema eleitoral majoritário era de que o representante representava o cidadão. Essa é a doutrina mais clássica da filosofia política da Ciência Política, o que originou os sistemas majoritários. O representante representa o cidadão. O representante não representa o médico, não representa o agricultor, não representa o sem-terra, não representa as corporações, que vazaram hoje não apenas para corporações, mas também para ideários extrapartidários, digamos assim. E, se nós formos seguir essa visão do nosso querido Assis Brasil, defendida por Marcello



Caetano e por vários cientistas políticos, nós vamos chegar à seguinte conclusão: nós somos 200 milhões de divergências no Brasil.

Então, se o sistema proporcional é para distinguir efetivamente essas particularidades, quer sejam elas corporativas profissionais, quer sejam elas religiosas, quer sejam elas de orientação sexual, quer sejam elas de qualquer coisa desse tipo, nós vamos chegar a 200 milhões de divergências, e isso seria o fim dos partidos políticos, o fim da representação política. Não há que se levar ao extremo o argumento. Agora, pelo sistema majoritário é assim: *“Eu tenho determinada profissão, eu professo uma determinada religião, mas isso não determina a minha posição política”*. Essa é a realidade da vida. Por exemplo: há funcionários que trabalham numa mesma fábrica e, possivelmente, na mesma função em que um é mais conservador; outro é mais liberal; outro é mais socialista. Vemos isso na realidade.

Por isso mesmo a representação por critério sexual me parece equivocada. Eu vejo três mulheres, para ficar nas três grandes ideologias: uma extremamente liberal; outra extremamente socialista; e outra extremamente conservadora. E assim é entre os homens, e assim é entre os torcedores de um time de futebol, e assim é entre todos os critérios. Parece-me que o que pode unir cidadãos em torno de partidos é a sua decisão cidadã. Isso quer dizer que, frente ao processo político, eu posso me comportar basicamente — claro, isso pode ser subdividido — no sentido da valorização de três princípios fundamentais. Eu posso valorizar mais a liberdade. Isso caracterizaria mais os liberais. Posso valorizar mais aspectos sociais. Isso significaria o socialismo, os sociais-democratas e assim por diante. Posso valorizar um pouco mais os critérios da comunidade. Isso me transformaria num conservador, o que não poderia ser transformado em xingamento. Ser conservador é uma expressão técnica da filosofia polida da Ciência Política. É um tipo de ideologia e que até já ajudou muito na história. Foram os conservadores que venceram os nazistas e os fascistas. É engraçado, mas, quando vejo conservadores serem chamados de fascistas, penso que é um equívoco histórico dos mais graves, porque quem contribuiu de maneira determinante para o fim do nazismo e para o fim do fascismo foi o governo conservador do nosso glorioso Winston Churchill.



Termino dizendo o seguinte: o sistema majoritário, portanto, me parece ter uma vantagem no sentido de que reconhece a liberdade política humana. *“Olha, eu sou negro, mas isso não vai determinar a minha posição política, não”*. *“Eu sou branco; isso também não vai determinar a minha posição política”*. *“Sou católico, evangélico, espírita, seja o que for; só que isso não pode e não vai determinar a minha posição política”*. E assim por diante em cada uma das outras segmentações que são reconhecidas e valorizadas pelo sistema proporcional.

Não sou contra, por exemplo, o recorte proporcional, como é o caso do sistema alemão, que leva inclusive à possibilidade de nós termos os chamados mandatos suplementares quando a escolha dos distritos não se adaptar adequadamente.

Uma crítica aos sistemas distritais, sobretudo majoritários, é que eles transformariam — já foi dito isso aqui em relação à Deputada Luiza Erundina — os Deputados em meros Vereadores. A crítica é: vai-se trazer o debate paroquial para o Parlamento. A prova inequívoca é justamente o contrário. O debate nacional vai invadir as paróquias. Não é o debate paroquial que invade o Parlamento, mas é o debate nacional que invade as paróquias.

No Reino Unido e nos Estados Unidos — claro que há sim aqueles que vão se dedicar só ao distrito, isso não tem jeito, isso acontece até hoje no sistema proporcional —, os senhores sabem que é praticamente impensável que 90% dos Deputados no Reino Unido e nos Estados Unidos não tenham que responder nos seus distritos sobre os grandes temas nacionais. Se não fizerem isso, serão prontamente rechaçados nas próximas eleições.

Vejam que coisa: foram proibidas há alguns anos nos Estados Unidos o que nós conhecemos no Brasil como emendas parlamentares. Vejam, num sistema que era para ser de paróquias representadas — digo “paróquias” não querendo desmerecer o sistema das paróquias da Igreja Católica, mas só usando a expressão —, em um sistema em que as emendas parlamentares, se esse argumento é verdadeiro, transformam os Deputados em meros “agentezinhos” da representação local, as emendas parlamentares deveriam ser inclusive muito mais fortes e terem um valor ainda maior. Mas, nos últimos anos, isso foi proibido, e nenhum Deputado pode indicar emendas parlamentares nos Estados Unidos.



Agora, efetivamente, para terminar mesmo, concordo que a fragmentação partidária é uma das questões mais graves que nós temos no Brasil. Ela é inviável, é impossível, só que isso é uma consequência inexorável dos sistemas eleitorais proporcionais, sobretudo com circunscrições eleitorais grandes. Isso Michels já tinha dito antes do livro de ouro dos partidos, do Duverger, no começo do século XX.

Parece-me que as soluções de cláusula de barreira e tudo mais são soluções sempre artificiais. Eu diria que é um anticoncepcional, digamos assim, daquela procriação natural que o sistema eleitoral proporcional vai fazer. E vejam que, na Espanha, com o sistema d'Hondt, tentaram fazer um sistema proporcional que, em determinado momento, garantisse a governabilidade e diminuísse o número de partidos. Isso é Jurassic Park, ou seja, é tentar controlar a vida, mas é algo impossível. E a Espanha agora vive a sua crise de governabilidade, fruto de um sistema eleitoral proporcional.

Enfim, parece-me que um sistema majoritário seria o mais correto, seria o mais adequado, e eu aceitaria, sim, um recorte, digamos assim, de proporcionalidade aos moldes alemães.

Agora, outro aspecto sobre a qual não tenho dúvida — e foi dito aqui brilhantemente — é que, sem uma *vacatio legis* de, pelo menos, 10 anos, Sr. Relator, não me parece que a discussão passará de onde ela já chegou até agora, ou seja, praticamente a lugar nenhum, e os avanços menos ainda.

Nós precisamos construir um projeto de estadismo para o Brasil seja para daqui uma década, seja para uma década e meia, isso não tem problema, seja até para quando nós já estivermos mortos, e os mais jovens começarem a fazê-lo, mas precisa ser com racionalidade. E eu acho que os senhores contribuíram de maneira determinante para isso.

Desculpem-me pela extensão.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Obrigado ao Deputado Evandro Gussi, cientista político, pelas observações.

Agora vamos passar a palavra ao nosso Relator, para que S.Exa. possa também fazer as suas explanações.

Com a palavra o Deputado Vicente Candido.

O SR. DEPUTADO VICENTE CANDIDO - Obrigado, Sr. Presidente.



Boa tarde a todos e a todas. Gostaria de fazer um agradecimento especial aos nossos palestrantes desta manhã pela profundidade das apresentações, que muito nos ajudarão a tomar as decisões.

Agradeço também em especial ao Prof. Jairo, que já tem cadeira cativa aqui nesta Casa como cientista político. *(Risos.)* Não consigo contar os Deputados que, em conversas informais, recomendaram a sua presença, inclusive o Presidente da Casa. *“Não, mas isso aí pode conversar com o Prof. Jairo, que ele tem a resposta. Pode recorrer a ele.”* Já o comparam com o Posto Ipiranga: *“Passa lá pro Prof. Jairo, que resolve”.* *(Risos.)*

Eu quero aproveitar um pouco mais aqui a presença dos senhores e explorar um pouco mais o conhecimento acumulado das entidades e dos senhores, para que esta manhã seja realmente bastante proveitosa. Agradeço também as explanações da Deputada Maria do Rosário e do Deputado Evandro Gussi.

Prof. Jairo, percebi certa contradição ou certa generosidade do senhor quanto às coligações, uma preocupação com o fim das coligações, o que fere um pouco a liberdade de organização, o pluralismo político. É isso mesmo ou eu me equivoquei?

Eu vou fazer as indagações para todos. Depois o senhor responde todas também.

E a lista partidária? O senhor não falou do sistema eleitoral. Qual seria o sistema eleitoral da sua preferência que pudesse ajudar a resolver a questão da pulverização partidária?

Estou querendo enfrentar a questão da cláusula, da cláusula de desempenho, mais pelo sistema eleitoral do que, talvez, pela força da proposta de emenda à Constituição, mais por um sistema natural, que vai ao encontro do que disse o Deputado Evandro Gussi e combina com a preocupação de S.Exa. Não seria um anticoncepcional, mas seria um sistema natural, em que a primeira triagem seria a do eleitor, e não a do cerceamento, ao chegar aqui ao Parlamento, para não haver aqui Deputado ou bancada de segunda categoria. Elegeu-se, chegou a esta Casa, tem isonomia. Cada um com seu tamanho, mas tem isonomia.

Então, se fizéssemos a triagem natural pela representatividade, pela história, pela postura e conteúdo, acho que seria mais natural. Mas nós vamos ter que enfrentar isso de alguma forma.



Queria explorar dos senhores também, e tenho levantado essa preocupação, questões relativas ao mundo em que nós vivemos. Tenho procurado debater, e acho que poucos dirigentes políticos, hoje, no Brasil, conseguiram interpretar o movimento de junho de 2013 e o que tem acontecido até agora, com a revolução da comunicação, com a falta de representatividade dos Poderes, dentro de todo esse quadro colocado aqui. Mas quero trabalhar muito a regulamentação do art. 14 da Constituição, que trata da forma direta de participação popular.

Então, se os senhores pudessem discorrer, ou até mandar texto, ou artigo sobre isso, para ver como trabalharíamos essa questão... E esse ponto não é fácil, porque delegar, distribuir poder é sempre uma questão muito difícil no ser humano, ainda mais para quem vai fazer a própria norma, que teria que estar desprendido para distribuir e delegar poder.

Em relação à participação feminina, acho que foi o Flávio ou o Rodolfo que colocou isso com mais ênfase.

Sou cotista, sou autor de lei de cotas, sou autor de projetos de cotas, mas tenho uma ressalva: acho que cota não pode ser definitiva. Se ela for definitiva, é porque não se conseguiu extirpar o mal em definitivo. Sou a favor de cotas, e que elas sejam por um período. Sou muito mais por um programa de incentivo, de participação no fundo partidário, nas fundações partidárias, do que pelas cotas como um instrumento permanente de política para qualquer setor.

Nós vamos ter que encarar isso. Na reforma passada, quase passou aqui a PEC das cotas das mulheres. Ela vem, agora, de novo, com mais força, até porque cravar numa PEC em que as mulheres terão direito a 10% do Parlamento não quer dizer nada, porque hoje elas já têm 10%. Então, estaríamos apenas constitucionalizando o que já existe hoje. Acho que é muito mais complexo do que isso, exige muito mais ousadia da sociedade e também de nós, aqui, políticos, do que simplesmente achar que uma norma vai resolver o problema.

A questão das cotas da hoje Senadora Marta Suplicy também não resolveu. Isso virou um monte de “alarranjamento” dentro das chapas e disputa partidária, e não houve solução mais efetiva e mais concreta.

Prof. Rodolfo, o registro e o pré-registro estão aqui no nosso radar. Acho que, do jeito que está hoje, é humanamente impossível a Justiça Eleitoral responder a



toda essa avalanche de registro. Isso causa insegurança jurídica para todo mundo: para o candidato, para o partido, para a sociedade, para o eleitor. Acho que esse é um ponto que nós vamos deliberar aqui com certa tranquilidade.

Gostaria de pedir aos senhores que falassem um pouco mais do sistema eleitoral. Nós vamos aqui transitar entre três modelos: o vigente, que nós já sabemos os males que causam; o sistema belga, que nós precisamos explorar um pouco mais, para vermos o que se pode aperfeiçoar e o que se encaixaria para o Brasil. E eu acho que há forte tendência de o sistema alemão, Deputado Evandro Gussi, crescer aqui no debate.

Diante disso, estou propondo que seja apresentado um plano de reforma política para 10 anos. Qualquer sistema desses não é fácil implementar, não é de imediato. Acho que um dos erros que nós cometemos aqui no passado foi querer fazer um reforma política sempre para a eleição seguinte. Eliminar vícios, criar uma nova cultura, isso não se faz da noite para o dia. Não será uma lei promulgada amanhã que vai resolver o problema.

Então, diante dessa situação, temos que fazer uma transição. O que é mais fácil para ser implementado em 2018? O que é possível deliberar? Mas devemos trabalhar na perspectiva do longo prazo. Acho que um dos males da não cidadania e da não aplicação da cidadania vem de um sistema cultural e educacional. Seria muito bom, em algum momento aqui na Comissão, travarmos um debate com o Ministro da Cultura, com o Ministro da Educação e Secretários de Estado de Cultura e Educação, para analisarmos como seria possível levar essa matéria para dentro do currículo escolar, para que essa geração que está se formando não fique alheia à política e à cidadania.

Acho que, se não se resolve isso aqui no Parlamento, mas o Parlamento pode dar essa contribuição. Então, diante da perspectiva de longo prazo, acho necessário fazermos essa provocação e fazermos bem feito aquilo que temos de fazer.

Dentre todas as questões que os senhores aqui abordaram, é muito fácil constatar, Deputado, a própria falta de debate da questão partidária, da importância do partido nos nossos encontros, no nosso dia a dia partidário.



Eu sou de um partido que tem o hábito de fazer reuniões, seminários e congressos. Nós vamos fazer o sexto congresso do partido, em 35 anos, no ano que vem.

O PT é taxado de assembleísmo, de reuniões em exagero. A Deputada Maria do Rosário não está aqui, e eu sou um dos fundadores do partido. Poucas vezes, nesses encontros, nós discutimos qual é o papel do Parlamento dentro do partido; qual é a tática eleitoral para disputar as cadeiras deste ou daquele Parlamento; qual é o papel das bancadas em relação ao partido. Então, há um distanciamento dentro da própria organização, e não é pequena a contribuição dos Parlamentares na constituição dos partidos, porque a voz pública dos partidos é o Parlamento, é a tribuna, que tem visibilidade, tem holofote. Há um desprezo nosso mesmo. Isso é meio inexplicável. Estou falando até dos partidos que têm mais tradição de se reunirem, de decidirem coletivamente, de cumprirem resoluções de encontros. É muito esquizofrênico isso.

Eu fui formado pela minha agremiação partidária, aprendendo o seguinte: o partido é estratégico, e o Governo é tático; o partido continua, e o Governo é pontual; o poder não é eterno. Eu sou coordenado pela direção partidária. Vamos discutir, por exemplo, o tema reforma política. Sempre se espera do tema reforma política a eleição do majoritário, e é uma matéria muito mais pertinente aos partidos, à sociedade e ao Parlamento, porque é um Poder paritário, do que ao Poder Executivo.

Um dos grandes problemas por não termos resolvido aqui a reforma política são as coligações de Governo: *“Não mexe aqui, porque senão vou perder voto ali”*. Quer dizer, o Governo fica refém da sua própria base. E deveria haver muito mais uma relação do partido com a sociedade, das bancadas com a sociedade do que interferência do Executivo.

Então, diante dessa nova postura, de uma nova cultura política, de um novo pensamento, é recomendável, primeiro, um grande fortalecimento dos partidos, uma grande revisão da Lei Orgânica dos partidos, uma oxigenação do fazer política nos partidos, e os partidos encararem isso como um novo paradigma para a sociedade.

Acho que essa reflexão que os senhores nos trazem aqui nos ajuda a problematizar e a fazer uma reflexão mais profunda do que nós temos de fazer



realmente para termos um sistema político inovador, que reanima as pessoas, que traga as pessoas que pensam para dentro da política. Não é isso?

Acho que eu levo daqui, nesta manhã, um profundo conhecimento, e os senhores trazem aqui a bola, que fica conosco no nosso campo. Caberá a cada um de nós decidirmos o que fazer com as informações que os senhores nos trouxeram.

Muito obrigado.

O SR. DEPUTADO EVANDRO GUSSI - Sr. Presidente, V.Exa. me concede a palavra por 30 segundos?

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Tem V.Exa. a palavra.

O SR. DEPUTADO EVANDRO GUSSI - Primeiro, nós ficamos com medo do Deputado Vereador no sistema majoritário, mas não temos medo do Deputado zumbi, pela proposta que vem do Senado. Isso me parece um grande equívoco.

Com relação ao que disse o Relator, Deputado Vicente Candido, eu só queria colocar uma pimenta nesse belo prato que ele fez. Há um distanciamento entre os partidos e as bancadas. Parece-me que isto também é um fruto do sistema proporcional, porque os critérios que levam os Deputados a serem eleitos são, em regra, na maioria dos casos, alinhamentos com corporações. Eu não estou aqui criticando as corporações, as boas e as más. O Deputado não é eleito porque pensa determinada coisa e se une a determinado partido, o que é uma consequência clássica dos sistemas majoritários. Eu não estou aqui porque eu sou de tal classe, até porque ninguém se elege em sistemas majoritários a partir de classes. É impossível ser eleito. É impossível ser eleito a partir de segmentos. Você tem de representar cidadãos que pensam politicamente de determinada maneira. Então, isso me parece também uma consequência. Não seria nenhuma esquizofrenia, mais uma consequência natural do sistema proporcional, que não faz com que a representação seja, no sentido próprio da palavra, uma representação política. Nós temos uma representação cada vez mais de natureza socioeconômica, sociocultural e assim por diante e menos em relação a decisões sobre política.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Senhores participantes, assessores que estão aqui prestigiando seus Deputados, eu também gostaria de fazer um pequeno comentário.



Hoje, a realidade de muitos Estados brasileiros é que a campanha política, por esse sistema, está quase insuportável, principalmente na próxima eleição, quando será reduzido o período eleitoral. Cada vez mais, o candidato a Deputado vai ficar dependente de um líder político, que são Prefeitos, ex-Prefeito e Vereadores. De maneira geral, ele já tem um cifrão na testa. Como o Deputado Evandro Gussi disse, não adianta chegar falando bonito e dar uma aula de política numa cidadezinha de interior. Com a quantidade absurda de candidatos, o líder chega ao candidato e diz que já tem uma proposta “x” e precisa de uma maior para apoiá-lo. Quem tem os votos locais são os líderes. Nenhum Deputado é eleito em todas essas cidades só com sua apresentação política, sua defesa. Ele é eleito com a ajuda de líderes, que são caríssimos, tanto que na reforma política anterior foi limitado o custo de campanha de candidatos a Prefeito e Vereador. Para a próxima eleição de Deputado, foi fixado um limite, se não me engano, de 5 milhões. Foi calculada uma média dos gastos dos candidatos e se chegou a esse denominador comum. Isso é uma prova de que aquilo que um Deputado recebe em 4 anos não dá para pagar nem a metade da sua campanha. Então, essa desordem já estimula um caixa dois.

Eu acho que esse sistema político está fadado a falir. Há que se arranjar uma maneira de fazer uma economia para a campanha. A realidade é esta, senhores. Hoje, o candidato vale o quanto tem. Se ele for um candidato com boas intenções, mas não tiver dinheiro, ele vai ficar da quarta suplência para lá. É esta realidade que eu ouço de quase todos os Deputados, principalmente de Estados menores.

Há a divisão em distritos, como em São Paulo, mas a concentração maior de candidatos está na Capital. Para fazer uma divisão em distritos é uma complicação. Em cada distrito há uma eleição majoritária. O custo vai ser muito maior do que é atualmente. Cada eleição é como se fosse uma disputa para Prefeito. O custo é violento. O candidato tem que se virar para não ficar em segundo lugar.

Precisamos definir um modo em que qualquer candidato, com maiores ou menores recursos, desde que seja um bom representante para seu povo, possa concorrer em igualdade de condições. Até aquele bem abonado tem que ter também um limite do seu recurso para gastar, senão ele pode fazer como o Presidente eleito dos Estados Unidos, que é o rei do dinheiro. Eu acho que até foi isso que o fez



ganhar as eleições. Nós não podemos ter isso aqui no Brasil. Temos que dar um freio. No momento, está igual lá: quem tem mais dinheiro tem mais voto.

Obrigado, senhores, mas a nossa realidade, hoje, nua e crua, é esta: a eleição é de quem tem dinheiro.

Agora nós vamos passar a palavra aos palestrantes e vamos começar pela mesma ordem, respondendo às perguntas. Depois chegaremos ao final da apresentação.

O SR. JAIRO NICOLAU - Foram muitos comentários ricos. Eu acho que mais do que perguntas diretamente.

Ninguém tem dúvida mais de que as democracias contemporâneas vivem desafios muito grandes. Eleições recentes no mundo inteiro têm mostrado um mal-estar com que os países têm apresentado os seus sistemas representativos. Os partidos já viviam uma crise, como intermediários entre cidadãos e Governo, que vinha do final dos anos 80 para cá, com a criação das novas formas de comunicação da Internet e com novas formas de interação entre as pessoas.

Os partidos, não nos esqueçamos, foram inventados, como nós conhecemos, no século XIX. Os Parlamentos têm origem medieval, e as gerações que nasceram há 15, 20 anos estão se comunicando, na universidade, nas escolas, com as notícias, com os livros, com os amigos, com as namoradas, através de um formato totalmente diferente que os mais velhos conheceram. Então, nós estamos no meio de uma evolução tecnológica, mas olhamos para a política e dizemos: o mundo inteiro está fazendo isso. Essa política parece disfuncional. Nós, claro, temos certa nostalgia de uma política que não existirá mais, que está acabando.

Para dar um exemplo, o Partido Trabalhista, no Reino Unido, tinha, no final dos anos 80, 1 milhão e 200 mil filiados; atualmente, tem 50 mil. Quer dizer, não vai voltar a ter 1 milhão porque não tem mais sentido, numa democracia moderna, as pessoas se filiarem aos partidos. Não adianta fazer campanha de filiação, ter uma nostalgia dos partidos, porque esses não existem nas democracias tradicionais nem vão existir aqui. Então, há uma crise. Eu poderia ficar muito tempo falando da crise das democracias tradicionais. Vamos aterrissar para a crise da democracia brasileira.



Essa crise apareceu de maneira mais forte, como alguém já salientou aqui, a partir de 2013. Quem olhou para as eleições presidenciais de 2014, e quase todos nós temos esse hábito de olhar para o resultado das eleições presidenciais, para a polarização, enfim, não olhou para o que aconteceu nas eleições para a Câmara dos Deputados e para as assembleias.

Quer dizer, 1 ano depois das manifestações de 2013, nós elegemos a Câmara dos Deputados com a maior taxa de votos brancos e nulos desde que a urna eletrônica foi introduzida em 2002. Nós voltamos ao patamar de votos brancos e nulos da era da cédula de papel. Nos Estados, as pessoas que ganharam, os mais votados já eram candidatos que, em muitos casos, fugiam um pouco do padrão dos que tradicionalmente eram os mais votados.

Em 2016, confirmou-se essa avalanche de votos brancos e nulos, o que acho ser só uma ponta, um sinal pequeno da insatisfação da sociedade com os partidos, com a política, com o sistema representativo em geral.

Para piorar, esta Legislatura da Câmara está sofrendo talvez um teste de carga como nenhuma outra. Esta Legislatura teve de enfrentar um *impeachment* de uma Presidenta eleita. Isso não é fácil para nenhuma legislatura. “Ah, mas a eleita em 1990 também enfrentou”. Mas ocorreu em condições muito mais adversas, com o País muito mais polarizado, com um tema que ganhou uma interpretação muito mais difícil do que foi, para falar de maneira leve, o afastamento do Presidente Collor. Então, além desse enfrentamento, foi uma Legislatura em que houve um ex-Presidente cassado pelos colegas, poucos meses depois de ter sido eleito. Eu me lembro. Eu estava aqui no dia da eleição dele. Eu estava na véspera da eleição. Ele ganhou em primeiro turno. Ninguém esperava, depois foi afastado por colegas que estão na prisão.

É a mesma Legislatura do ocorrido de ontem. Não esqueçamos: pela primeira vez, houve um panelaço. Eu ouvi, da minha janela, os panelaços contra Dilma e, pela primeira vez, contra um partido. Eu não acreditei que, no horário eleitoral do programa do PT, a população tivesse ido para as ruas. Falo de uma parte dos moradores do Rio de Janeiro, de Botafogo, um bairro que tradicionalmente era reduto do PT. Eles foram para as janelas — isso eu assisti enquanto andava — bater panela contra o PT. Ontem eu ouvi um panelaço contra o Congresso, pela



primeira vez. Não sei se era contra o Congresso, o Senador Renan Calheiros, não sei bem, mas, no geral, há uma insatisfação contra esta Casa, também contra a outra, ali do lado, contra a representação política no Brasil, que não pode ser desprezada.

Então, estamos num momento de uma crise gravíssima da representação política. Não vejo como isso vá mudar muito; não vejo, no horizonte, nenhuma força de renovação, de potência que traga alento, que mostre algo daqui para 2018, no curto o prazo. Vejam como foi muito mal nas urnas a Rede, que, de certa maneira, expressava um pouco de renovação.

O tempo é curto. Não quero ser excessivamente pessimista neste horário, na hora do almoço, mas estou imaginando um 2018 danado para as eleições para a Câmara dos Deputados. A taxa de votos brancos e nulos deve subir para a faixa de 20 a 30 pontos. Ou seja, já que coloquei aqui a Câmara dos Deputados como a mais fragmentada do mundo, queria também dizer para V.Exas. que, na história eleitoral das democracias, nós temos os dois recordes das Câmaras dos Deputados eleitas com a maior taxa de votos brancos e nulos, que foi a de 1990 e 1994. Reduzimos isso depois da urna eletrônica, mas, do jeito que as coisas estão, em 2018, vamos voltar a patamares de 30 a 40 pontos de votos brancos e nulos.

Então, tenho uma preocupação muito grande com a relação da sociedade e a democracia em geral, mas particularmente com seus representantes. Eu vi isto pela primeira vez acontecer: muita gente, amigos meus, pedindo voto para Vereador no dia da eleição! Colegas de Departamento de Ciência Política perguntando em quem votar para Vereador no dia, por WhatsApp? Pela primeira vez, entre a minha casa e a minha instituição, conversei com quatro pessoas, porteiros, serventes, todos votaram branco e nulo. Na eleição para Prefeito do Rio de Janeiro, 20% das pessoas anularam o voto e 25% para Vereador.

Já se queimou um experimento em 2015, quando o Plenário, só numa noite, testou três sistemas eleitorais. A lista fechada teve 22 votos em plenário! Depois veio o distrital misto com noventa e poucos. Eu vim aqui em 2015 e saí daqui como embaixador contra a proposta do distritão, que era dominante na tal Comissão. Há 1 ano e meio, os Deputados se convenceram de que a solução para o País era o distritão. Se não fosse uma grande imobilização, inclusive de colegas e de minha



parte, modestamente descrevendo, o distritão teria passado, o que seria o colapso total desse sistema, porque quem defendia isso aqui, nesta Comissão, naquele momento, era o Presidente Rodrigo Maia, Deputado do meu Estado.

(Intervenção fora do microfone. Inaudível.)

O SR. JAIRO NICOLAU - O Deputado Marcelo Castro, não. Ele era proporcionalista. Votou na reforma porque se comprometeu. O resultado foi 14 Deputados a 9. Então, ele colocou no texto que era a favor do distritão.

A minha impressão é a de que, neste momento, o que uma reforma política pode fazer numa Legislatura como esta — desculpem-me falar assim —, com uma legitimidade baixa junto à sociedade? Não é momento de uma reforma política profunda.

O que eu imagino — desculpem-me estar usando talvez uma sinceridade acima do razoável para um convidado — ser um passo importante? Tentar aperfeiçoar o sistema de financiamento que foi desenhado na última eleição. Não sei como isto pode ser feito, talvez com tetos de doação individual, seguindo o modelo francês, ou seja, cada cidadão poderia doar no máximo xis mil reais. Não pode ser pouco ainda porque estamos fazendo uma transição de um sistema em que as pessoas não doam nada para políticos e empresários doavam muito.

Lá no Rio de Janeiro, nós tivemos dois formatos muito interessantes nesta última eleição, que devem ser mais bem estudados: o formado do Deputado Pedro Paulo, que fazia jantares, e cada empresário com CPF doava 30 mil reais para sua campanha; ele conseguiu 8 milhões de reais assim; e o sistema do Marcelo Freixo, que conseguiu quase 1 milhão de reais com a doação de 10 mil pessoas, cada uma doando 100, 200, 250 reais. Então, é um formato possível no novo desenho. Acho que isto tem que ser estudado e aperfeiçoado, mas não podemos ter uma plutocracia: um milionário doar para si próprio ou para um candidato quanto ele quiser. Isto vai distorcer muito a competição.

Também não acho que há clima para voltar ao modelo de financiamento empresarial. A sociedade não aceita isto neste momento, sobretudo depois do que vem aí, no final das delações da Odebrecht. Acho que não há clima para voltar, mas V.Exas. têm, em última instância, a autonomia para aprovar a matéria. Este é um



caminho, e pequenas mudanças para redução da fragmentação, pensando de 2018 para frente.

Por que eu apresentei aqui uma agenda modesta? Porque eu acho que isso é passível de ser negociado com partidos, ainda que não sejam muito pequenos, que estejam no limiar de ser ameaçados. Numa cláusula de 2%, coloca-se, digamos, uma ameaça a partir dos que estão com 3,5%, com 4%. Numa eleição, dependendo do que possa acontecer, eles podem afundar.

Se estabelecermos uma cláusula nacional de desempenho, os partidos vão colocar seus melhores nomes ou boa parte dos seus quadros para disputarem a Câmara dos Deputados. Os grandes partidos levam os seus melhores nomes, enquanto os partidos médios e pequenos afundam. Então, um partido de 3%, 2% tem que ficar alerta porque poderá, num cenário de maior competição, afundar.

Quando eu propus uma agenda modesta de reforma aqui, pensando na redução da fragmentação, pensei no que o Congresso, neste momento, poderia oferecer à sociedade brasileira: uma lei de aperfeiçoamento do financiamento que fechasse os ralos e uma proposta de redução.

Eu não acho que esta Legislatura tenha energia ou consenso para mudança do sistema eleitoral. Eu tenho minha preferência, acho o sistema eleitoral alemão muito interessante, acho a lista flexível belga muito interessante, mas isso já foi testado em outras legislaturas. Não há força, não há energia, não há consenso para isso. Nenhum partido político brasileiro — pasmem! — tem uma proposta mínima de reforma política, que é um tema de especialistas. Cada um tem a sua proposta.

Eu nem sei o partido de todos que falaram aqui, mas eu tenho certeza de que não só os políticos têm propostas diferentes, como também eles mudam no tempo! O Deputado Rodrigo Maia, empolgadíssimo defensor do distritão, nesses dias, deu uma entrevista defendendo a lista fechada! Em um ano e pouco ele mudou de posição. Eu admiro quem mude de posição. A fundamentação do distritão é antinômica, é radicalmente contrária à lista fechada.

Enfim, eu acho que não há ambiente, não há consenso de...

O SR. DEPUTADO VICENTE CANDIDO - Talvez esta seja a prova de que aqui tudo é possível. Quando muito se espera, nada vem; quando não se espera nada, pode vir tudo.



O SR. JAIRO NICOLAU - Tudo é possível. Eu não estou aqui, eu não conheço bem como se criam esses consensos. Estou olhando de fora e acho que, depois do experimento de 2015, pela ausência de consenso que eu observo, talvez uma reforma minimalista seja possível. O Brasil inteiro vai ter muita expectativa. Eu acho que nós teremos uma eleição de enorme renovação parlamentar. Deve ser a maior depois de 1986, vai ser uma razia de renovação, com o recorde de votos brancos e nulos. Se nada for feito, a atual fragmentação vai ser aprofundada, sobretudo com o inevitável declínio da bancada do PT.

Existem três partidos maiores, um deles em declínio, indo para partidos menores. E, pela minha análise das eleições de 2016, mesmo os grandes não foram tão bem, como o PMDB e o PSDB. Quando observamos a eleição para Câmara Municipal, eles não ganharam, porque a fragmentação já chegou lá embaixo. Então, haverá mais Solidariedade, mais PROS, mais Rede, mais Novo, e PT e PSDB caindo. Nós vamos ficar com um Parlamento de partidos de 10%, 12%, 8%, 7%. Enfim, vamos ver como o Congresso vai operar em 2019.

Para terminar, se a reforma pudesse aperfeiçoar a legislação para termos uma eleição com menos filtro, em que o cidadão confiasse mais no sistema de financiamento de campanha... Acho que avançamos muito com esse sistema. Ainda que a origem não tenha sido o Congresso, foi um avanço, porque nesse sistema é muito mais fácil identificar fraude. Já na campanha sabíamos: é um absurdo que recebedores de Bolsa Família doem para campanha, mas isso foi identificado.

Num sistema de financiamento empresarial — e eu estudo isso —, leva-se quatro anos para organizar o banco de dados. Cada empresa tem 18 CNPJs em seu conglomerado empresarial. Então, demos um passo. Se uma reforma política avançar nessa direção e na de propor pequenas mudanças para reduzir a fragmentação, avançaremos muito.

O SR. DEPUTADO CARLOS ANDRADE - Professor, houve doação de pessoas cujo endereço é sabido e é conhecido que é o cemitério, por exemplo.

O SR. JAIRO NICOLAU - É claro. E isso tudo é identificado e fácil de ser punido. Na era do CNPJ, apurar os delitos levava 3 anos; agora os delitos foram detectados antes, passíveis de serem corrigidos nas próximas eleições.

Era o que eu tinha a dizer.



Mais uma vez, muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Dr. Jairo Nicolau, obrigado por suas explicações.

Passo a palavra ao Dr. Rodolfo Viana Pereira.

O SR. RODOLFO VIANA PEREIRA - Bem, dando sequência à reunião, foram vários os comentários importantes feitos aqui pelos Parlamentares, mas, como o tempo é curto, vou falar de alguns deles, alinhando com algumas questões já definidas aqui na Academia. Mas há várias outras que ainda não definimos, sobre as quais vou me pronunciar como pessoa, e não como instituição.

A Deputada Maria do Rosário toca na questão importante que é uma quebra global de confiança no sistema representativo. Isso é, de fato, um dado não só brasileiro, mas acho que no Brasil isso se acirrou muito com as últimas eleições. Em relação a abstenções e votos nulos, em Belo Horizonte, a Capital, por exemplo, que é onde moro, houve praticamente a duplicação do número de votos nulos, considerando-se as eleições para Governador em 2014 e as eleições municipais deste ano. Quando o eleitor quer demonstrar sua insatisfação, ele vota nulo, e esse voto praticamente duplicou na minha cidade.

O que é importante também e é o grande desafio do Parlamento atual e da Comissão de Reforma Política é que não há dúvida de que a onda jacobina está na rua. Há ventos jacobinos. E, em ventos jacobinos, é muito difícil tomar decisões políticas, porque, em tese, elas deveriam ser decisões firmes, ativas, mas muitas vezes elas vão contra os interesses jacobinos.

Então, eu acho que o papel da Comissão Especial da Reforma Política e do Parlamento este ano é extremamente importante, porque, de algum modo, os Parlamentares terão que deixar de lado um pouco os seus interesses pessoais imediatos em relação aos sistemas eleitorais, aos sistemas de financiamento. Por quê? Porque na onda jacobina sobra para todos, inclusive para eles mesmos, para os próprios jacobinos.

Portanto, essa é uma situação de extrema gravidade. Nesse sentido, é interessante pensar não em reformas radicais, que promovam experimentalismos, mas em reformas que ajustem determinadas situações muito importantes como retorno para o eleitorado. Dentre elas, obviamente, está a transparência do sistema,



que não é transparente. O sistema atual não é um sistema inteligível, de fácil percepção.

Isso eu reputo a uma questão essencial na eleição proporcional. Para mim, a grande dificuldade é a visibilidade dos partidos. Em regra, com um sistema proporcional de lista aberta, com coligação partidária, os partidos acabam ficando na coxa do sistema de representação, e os candidatos, pessoas individuais, é que vão para o enfrentamento, para a campanha, com baixo recurso, com pouco tempo, numa guerra quase fratricida, interna, entre os próprios colegas. Assim os partidos políticos não são visíveis perante o eleitorado.

Então, o eleitor não consegue premiar e não consegue punir o partido político quando quer. Na verdade, ele acaba tendo ali um conjunto de opções individuais, que ele não sabe muito bem de onde vêm ou para onde vão, e por isso acaba tendo um efeito bumerangue, muitas vezes contra a própria representação político-parlamentar.

De fato, a fragmentação, ou o atomismo partidário, no Congresso acaba contribuindo muito para isso. Vejam como é interessante: aqui na Câmara há um *push* Acompanhe seu Deputado, e o eleitor consegue acompanhar seu Deputado, mas não existe um “acompanhe o seu partido”. O eleitor tem condição de entender, ao longo do mandato, quais são as movimentações partidárias centrais? É impossível! Então, o eleitor acaba reputando a isso uma ininteligibilidade do sistema, um sistema pelo qual ele não tem sequer a possibilidade de cobrar.

Eu acho que com poucas alterações no sistema proporcional, como já foi dito aqui, é possível gerar mais inteligibilidade, ainda que se mantenha — como eu acredito ser o melhor sistema, e a própria ABRADep também — o sistema proporcional.

Portanto, atribuir ao sistema proporcional a causa exclusiva do atomismo, da fragmentação, é relativo. Não é o sistema proporcional, mas, sim, um tipo de sistema proporcional com a configuração em que ele se encontra hoje. É possível gerar efeitos majoritários num sistema que estruturalmente é proporcional. Fim das coligações e cláusula de barreira ou desempenho são técnicas que vão gerar, certamente, um efeito majoritário no sistema proporcional, um efeito no final no sistema, na sua chegada, porque eu acredito, também como instituição, que o



sistema proporcional é o da vocação brasileira. Essa foi uma argumentação muito bem construída pelo Deputado Evandro Gussi favoravelmente ao sistema majoritário. Nesse sentido, achamos que, até por incapacidade de hoje se alterar radicalmente o sistema eleitoral, é melhor fazer o ajuste no proporcional do que mudar radicalmente.

A questão dos Deputados “zumbis” é de fato algo interessante, porque vejam os senhores — já foi dito aqui também: é impensável existir no Parlamento Deputados de duas grandezas, ou melhor, com dois aparatos de prerrogativa: alguns têm prerrogativas plenas, e outros têm prerrogativas menores.

Nesse caso eu acho que é possível fazer ajuste na PEC, para que os Deputados, a partir do momento em que ingressam na Casa, percam essa diferenciação, desde que a ele seja garantida a integralidade das prerrogativas dos Deputados. Mas, de novo, como a própria Profa. Andréa mencionou, isso não significa que o tratamento de distribuição de fundo partidário e de tempo de antena partidária e eleitoral seja o mesmo. É possível mexer nesse sistema.

Aqui, em mera elucubração, algo para se pensar, digo que talvez fosse até interessante... O grande problema dessa redução de partidos representados não existentes é, primeiro... A questão positiva é a diminuição da fragmentação. Acho que isso já é um consenso de todos, está muito fragmentado. Mas o que é ruim e que pode levar a um problema? A falta de oxigenação dos partidos ou novas tendências que hoje surgirem na sociedade e que fará com que eles não tenham condições de um dia se tornarem partidos médios e grandes. Esse é um grande problema.

Uma possibilidade é tratar de modo distinto o sistema de propaganda, por exemplo. Por que não dar uma isonomia maior aos partidos quanto à propaganda partidária gratuita e cobrar desempenho na propaganda eleitoral? É uma possibilidade. Os partidos teriam, então, visibilidade por um tempo. Talvez isso pudesse até ser medido por escalas de performances eleitorais.

Essa é uma posição absolutamente pessoal, uma sugestão de que houvesse essa diferença na propaganda eleitoral. Na propaganda eleitoral, o partido com mais Deputados tem mais tempo. Na propaganda partidária, ainda que, durante certo tempo, o partido com menos Deputados tem chance de falar à população e



eventualmente se transformar num médio ou num grande partido amanhã. Mas, se a voz dele não ecoar em quatro eleições, ele perde o direito à propaganda partidária. Afinal de contas é de recursos públicos também que se está tratando.

Em relação ao sistema de financiamento, a Deputada mencionou o sistema de financiamento público, e nós também temos posição sobre isso. Acho que caminhar para um sistema de financiamento público exclusivo tem alguns grandes perigos. O primeiro deles é a estatização do partido político, que pode se tornar um departamento de Estado. Já imaginaram qual será a posição do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e das Controladorias-Gerais sobre o sistema de gasto partidário? Teremos que fazer concurso público para admitir servidor do partido? Os partidos poderão ter liberdade de opinião e manifestação a depender do tipo de tema que possa eventualmente ferir algum pressuposto do que é o Estado Democrático de Direito ou do que pode ser um discurso que a população pode financiar a partir de tributos? Então, o sistema de financiamento público exclusivo corre um risco grave, que é esse.

Eu acho sobremaneira importante — isso é uma posição interna também — mexer na propaganda eleitoral. Do jeito como está é insuportável. Há muito pouco tempo e muita restrição para a propaganda eleitoral. Eu duvido que haja no mundo, nas democracias, um país que intervenha mais em matéria de propaganda eleitoral. O intervencionismo estatal no Brasil, em matéria de propaganda eleitoral, para nós, que, como o Dr. Flávio, militamos como advogados de Direito Eleitoral, chega a ser risível.

Hoje nós temos métodos para medir o volume de som que um carro pode ter: ele só pode ter som abaixo de 80 decibéis. E deve haver alguém com um decibelímetro, acho que é este o nome do instrumento, que meça a 7 metros de distância, sabendo-se ainda que é preciso definir o que é trio elétrico, minitrio e carro.

E o Congresso fez uma alteração muito importante, diga-se de passagem, para incluir o semovente, ou seja, para incluir o carro de som, senão haveria proibição de propaganda para a qual o sujeito colocasse um alto-falante em cima do carro de som e passasse, porque veículo mecanizado o carro de boi não é.



Vejam que o sistema de propaganda eleitoral precisa ser um sistema de maior liberdade. É claro que todas as preocupações, sobretudo dos servidores da Justiça Eleitoral, do Ministério Público, são com isonomia das candidaturas, com um sistema em que seja possível fazer propaganda, mas quem tem mais poder econômico não possa se sobressair radicalmente em cima de quem tem pouco.

Quanto à participação direta, como o Relator, o Deputado Vicente, aqui mencionou, de fato é algo importante. Acho que talvez haja uma contribuição na parte mais técnica, que é diminuir os requisitos para projetos de iniciativa popular.

Por que acho isso? Hoje é muito difícil para a sociedade propor um projeto de lei de iniciativa popular. E quando esse projeto vem, ele vem com uma aura de inquestionabilidade. Ele é inquestionável. Muitas vezes o Congresso Nacional é premido por uma pressão popular exclusivamente pelo fato de que o projeto de lei é de iniciativa popular.

É preciso, então, pulverizar essas possibilidades, ou seja, quanto mais projetos de lei de iniciativa popular vierem, acho que mais autonomia terá o Parlamento para se debruçar sobre eles e fazer o corte quando tiver que ser feito.

O SR. DEPUTADO VICENTE CANDIDO - E quando é de iniciativa popular junto com o Ministério Público é pior ainda, não é?

O SR. RODOLFO VIANA PEREIRA - Pois é. Imagine. Eu acho que uma forma de promover a democracia direta é diminuir os requisitos de proposição, para que a população possa propor mais projetos de lei de iniciativa popular.

Vejam os senhores e as senhoras que, dos últimos projetos de lei de iniciativa popular que foram aprovados, vários deles tinham inconstitucionalidades claríssimas e só foram julgados inconstitucionais depois de 10 anos. Por quê? Porque havendo pouca ocasião para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, o Congresso Nacional, muitas vezes, não tem a liberdade total — permitam-me dizer isso — de tratar e de enfrentar determinados pontos que são controvertidos.

E mais, é interessante lembrar que, a Justiça Eleitoral, que é uma grande organizadora de eleições, talvez a mais competente organizadora de eleições no mundo, deixa à disposição da população urna eletrônica a cada 2 anos. Se não me falha a memória, já existe resolução que permite a utilização dessas urnas para consultas outras que não votação em representantes.



Então, por que não aproveitar esses momentos que são cíclicos, de 2 em 2 anos, para incluir algumas questões a serem respondidas mediante plebiscito ou referendo? Embora se saibam das dificuldades teóricas e práticas de consultas plebiscitárias e de referendo, é um momento de se tentar melhorar isso.

Quanto ao registro e ao pré-registro, acho que esse é um ponto muito importante. De fato, a minha posição pessoal é pela antecipação das convenções e do registro. Talvez, se quisermos enfrentar o carnaval... O problema é este: convenções em fevereiro, senão convenções em março, registro em abril. Essa é a minha posição pessoal. Da forma como está é impossível. Isso é ruim para o mundo político; é ruim para o eleitorado; é ruim para a Justiça Eleitoral; é ruim para o Ministério Público; é ruim para todo mundo, não é bom para ninguém. Então, de fato, é necessária a antecipação desse momento.

É claro que é preciso pensar numa possível assistemática, porque hoje o sistema de filiação partidária para quem quer se candidatar está aberto em abril, 6 meses antes da eleição. Então, se a convenção e o registro forem antecipados, é preciso analisar isso. Talvez se possa antecipar, de novo, o prazo de filiação mínima para se disputar para outubro, porque não é possível a convenção e o prazo de filiação ser liberado até abril se a convenção, por exemplo, for em março. Esse é um ponto importante.

É claro que esse é um ponto relevante também, e Comissão terá que se debruçar sobre ele, é a questão do financiamento de campanha no momento em que as campanhas já estarão na rua a partir, digamos, de abril, e não de julho. Entre abril e julho essas campanhas serão arcadas. Elas poderão ocorrer com qual recurso? Elas poderão gastar recurso? Esse é um tema importante.

Há divisões de opinião sobre isso. Para alguns deverá haver um regime de proibição de propaganda, ou seja, mantém-se o marco. O marco antigo era 6 de julho. A partir de 6 de julho se podia gastar tipicamente em gastos eleitorais; agora, isso foi postergado para agosto.

Alguns defendem que, entre abril e julho, continue o regime de proibição de gastos e se liberem os gastos só a partir de julho, como era no sistema antigo, e outros defendem que se enquadre isso como gastos eleitorais. Então, que os gastos eleitorais já possam ocorrer a partir de abril, desde que tenham limite de teto e,



eventualmente, se possam punir abusos de poder econômico. Ou pode haver um mecanismo mais livre. Considere-se uma pré-campanha. Pode-se gastar o que quiser. Também há posições para vários lados. Mas aqui, a antecipação do registro me parece, pessoalmente, um dado essencial.

Enfim, são essas as questões. O Deputado Vicente também mencionou a da inclusão de temas de cidadania, isso é algo caríssimo. Tivemos a oportunidade, em Minas Gerais, de liderar um projeto que se chamou Lições de Cidadania. Virou uma lei estadual a inclusão de temas transversais de lições de cidadania nos currículos das escolas. É importante que se saiba sobre a estrutura, a organização político-jurídica, além de direitos fundamentais, que também são pontos muito importantes na formação.

São essas as considerações. Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Obrigado, Prof. Rodolfo.

Eu gostaria de convidar o Deputado Lucio Vieira para se sentar em seu lugar de direito.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lucio Vieira Lima) - Não, vá tocando. Eu não saberia substituí-lo à sua altura.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Obrigado.

Passamos a palavra ao Dr. Flávio Eduardo Wanderley Britto, que é advogado e cientista político.

O SR. FLÁVIO EDUARDO WANDERLEY BRITTO - Inicialmente cumprimento o Presidente Lucio Vieira Lima. É uma honra estar aqui hoje.

Quanto à observação da Deputada Maria do Rosário, no caso Doria, do alto financiamento, é importante ressaltar que o próprio Parlamento estabeleceu que a pessoa poderia dispor de até metade do seu patrimônio pessoal, ou seja, sem adentrar a parte da legítima, ela poderia se autofinanciar, evidentemente, até o teto da campanha que foi determinado pelo TSE. Eu cito o caso do Doria, propriamente dito, porque 50% do patrimônio dele, que ele poderia doar para si próprio, já chegava ao teto previsto pelo TSE.

Quanto à questão de gastos eleitorais, eu me lembro de um grande *expert* em *marketing* político. Ele atualmente não está muito em evidência. Ele era o mago das décadas de 80 e 90, Ronald Kuntz. Ele já dizia que uma cadeira no Parlamento, na



avaliação dele, seja do Amapá, seja do Rio Grande do Sul, teria um custo. Naquela época — ele fez a campanha presidencial do Collor, portanto esse livro foi escrito por volta de 1990 —, a cadeira no Parlamento teria um custo aproximado de 1 milhão de dólares; o custo era dolarizado.

Por isso, na questão do custo de campanha, como bem disse o Presidente Lázaro Botelho, a engrenagem não fecha. A pessoa já termina uma campanha devendo. O sistema tem essa imperfeição, e precisamos refletir efetivamente no barateamento do custo das campanhas eleitorais.

Gostaria também de ressaltar a esta Comissão até uma questão que tem circulado muito nos bastidores, principalmente de quem atua junto ao Supremo Tribunal Federal. Muito se tem comentado no Parlamento sobre a questão da volta da doação das pessoas jurídicas.

Tem sido voz corrente no Supremo Tribunal Federal que já foi julgada a questão da inconstitucionalidade desse tipo de doação, e isso certamente levará, caso seja aprovado — é só uma observação que faço aqui para o debate —, a um confronto entre os Poderes quanto a essa temática.

Gostaria também de ressaltar que o Relator colocou a questão dos encontros que aconteciam com muita regularidade no Partido dos Trabalhadores. Eu me dei ao trabalho de fazer uma pesquisa e de apontar que o maior número de diretórios definitivos de partidos políticos, no Brasil, com as seguintes agremiações: PT, PMDB e PSDB, ou seja, constantemente, essas três agremiações vêm fazendo eleições internas para a instituição dos diretórios definitivos com mandato.

Preocupa-me também o que o senhor colocou sobre o eventual sistema misto com lista fechada. Eu acredito que essa questão da lista fechada, independentemente do sistema eleitoral a ser utilizado, de alguma forma, fortalece também as agremiações partidárias com o fim das coligações, lembrando que o próprio Supremo Tribunal Federal, anteriormente, já decidiu que os mandatos pertencem aos partidos políticos — eu sou obrigado a fazer uma ressalva —, vírgula, desde que seja antes da próxima janela.

Deputado Evandro Gussi, sobre a questões de V.Exa., eu concordo, parableno-o pelas reflexões e me filio a muitas delas. Acho que realmente temos de pensar o Brasil para daqui a alguns anos. Eu temo não a questão da



governabilidade em si. Neste momento, é claro que é uma preocupação a mais, mas as mudanças, em algum momento, terão de adentrar no nosso ordenamento jurídico, e que elas venham. A longo prazo, o Parlamento deu um exemplo de maturidade ao aprovar, independentemente da questão de coloração partidária ou de paixão partidária, a PEC dos gastos e projetou essa questão para os próximos 20 anos.

Nós temos de pensar também um sistema eleitoral para o Brasil para os próximos 20 anos, um sistema eleitoral efetivo a longo prazo. As campanhas realmente estão muito caras. As contas não estão fechando. A qualquer hora, essa engrenagem vai soltar, não tem como. Como diz o adágio popular: a bomba vai explodir, e nós é que estamos nesse contexto.

Deputado Lázaro Botelho, eu o parablenizo pelas suas observações sobre as questões que envolvem a forma do sistema eleitoral e por sua preocupação quanto aos custos de campanha. Eu me lembro que, em 2008, quando eu, minha esposa e a equipe do meu escritório fizemos uma eleição municipal no interior do Rio Grande do Norte, compartilhei as questões com alguns amigos que são técnicos do próprio TSE. Vimos o seguinte: há uma grande realidade nos rincões do nosso País que demora muito para chegar a Brasília.

Infelizmente, essas realidades existem. Temos problemas seriíssimos com o custo de campanha, com a compra de votos, infelizmente, em pleno século XXI. A repressão a esses casos, quando evidentemente vêm à tona, demanda muito da Justiça Eleitoral.

Por fim, agradeço a oportunidade de estar aqui presente.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Registro a presença, por último, dos Deputado Lucio Vieira Lima e Carlos Andrade. Pergunto se. desejam fazer uso da palavra antes do encerramento.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lucio Vieira Lima) - Apenas quero agradecer e pedir desculpas pela minha ausência. Por isso, não vou fazer perguntas. No Parlamento, não exercemos nossas atividades apenas nas Comissões de que participamos. Eu estava no Senado, ouvindo o Ministro Gilmar Mendes e o Juiz Sérgio Moro, com objetivo de adquirir subsídios para esta reforma. Eu estava bem representado pelo nosso Relator, que tem feito um excelente trabalho, ouvindo a



sociedade civil, mostrando seu preparo aqui na Comissão. Então, eu estava muito bem representado pelo Relator, da mesma forma que estava muito bem substituído pelo Deputado Lázaro Botelho.

Então, apenas registro o meu pedido de desculpas. Os senhores sabem como isso funciona, mas pedirei o vídeo da Comissão para assistir às apresentações dos convidados. Dessa forma, quando fizermos o debate, terei os mesmos subsídios de quem estava presente e teve o privilégio de ouvir e de acolher.

Muito obrigado e minhas desculpas.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Obrigado, Deputado Lucio Vieira Lima. Tem a palavra o Sr. Deputado Carlos Andrade.

O SR. DEPUTADO CARLOS ANDRADE - Sr. Presidente, muito obrigado. Eu quero só me desculpar por ter tido de me ausentar momentaneamente, mesmo sabendo da importância desta reunião.

Estava recebendo um pessoal de fora, num Ministério e, quando retornei, havia perdido parte da brilhante apresentação dos senhores, mas farei como o meu colega, Deputado Lucio, e vou assistir ao vídeo, até porque nós vamos precisar para fazer o trabalho nesta Comissão.

Penso que este trabalho está sendo extraordinário. Pude ver, na primeira apresentação de que tive oportunidade de participar, o levantamento daquelas várias eleições por todo o Planeta, apresentado pelo Prof. Jairo, que inclusive comentou ter sido trabalhoso.

Sem mais, desculpo-me pela ausência momentânea, que foi sem precedentes.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Passei a palavra aos Deputados que chegaram agora, porque, se eles tivessem alguma pergunta, a Profa. Andréa teria como responder.

Tem a palavra agora a Profa. Andréa.

A SRA. ANDRÉA MARCONDES DE FREITAS - Houve diversas colocações e vou tentar fazer um apanhado para discutir os outros temas, em especial, aqueles a que não me dediquei na minha fala.



Começando pela ideia da crise de representação e por essa sensação de descontentamento da sociedade em geral com o Parlamento em especial, porque estamos aqui no Parlamento, mas isso é em relação a toda classe política — e aí me parece que as distinções estão sendo feitas de maneira muito precária entre o cidadão médio.

Eu tenho a sensação, e espero estar sendo extremamente pessimista, de que não há nenhum tipo de medida que possa ser aprovada, em termos de mudança nas regras eleitorais, que vá diminuir, pelo menos, num primeiro momento, esse desconforto da sociedade em relação ao Parlamento. Acho que o Jairo lembra bem que pode até aumentar.

Também acho que certo cuidado desta Comissão na hora de fazer as mudanças nas regras é necessário. Eu concordo com o Jairo: mudanças muito significativas, neste momento, não são desejadas. Eu acho que devemos procurar aperfeiçoar o sistema que temos. Podemos fazer isso sem mudanças de grande monta, em especial porque as próximas eleições, as eleições de 2018, têm características muito parecidas com as das eleições transicionais, em que se transita de um regime autoritário para um regime democrático. O grau de incerteza das eleições de 2018 é nunca antes visto.

Eu não sei se dá para imaginar qual vai ser o efeito dessa crise, do aprofundamento dela, nos votos dos eleitores nos partidos, em especial nos partidos tradicionais. Se as eleições deste ano permitem dizer que, em especial, o PT sofreu diretamente e que, talvez, em 2018, isso se repita, eu acho que o mesmo pode ser dito para o PSDB e PMDB, partidos tradicionais que representam o que o eleitor entende como sendo a política. Não dá para imaginar qual vai ser o movimento do eleitor, se não vai ser um movimento de punição generalizada aos partidos políticos como um todo.

Então, eu não mudaria o sistema eleitoral para 2018. Acho que é jogar um grau de incerteza ainda maior numa eleição muito incerta, mas eu, pessoalmente, não mudaria o sistema político de proporcional para majoritário, nem acho que o sistema misto seja necessariamente interessante.

Eu tendo a concordar que, com o tipo de história política que temos, o sistema proporcional se encaixa bem nas características brasileiras. Acho que o sistema



majoritário, por incentivar excessivamente a concentração de poder em poucos atores, não é exatamente o ideal. Qualquer coisa muito forçosa, que diminua radicalmente o número de partidos no Brasil, é muito danosa para o sistema.

O Deputado Evandro realmente fez colocações muito interessantes. Quando o senhor fala que o sistema proporcional naturalmente incentiva a formação de partidos, isso é corretíssimo, é isso mesmo. De fato, incentiva, mas esse não é o problema do Brasil.

Para se ter uma ideia, vou trazer alguns números: a média de partidos no Parlamento — não o número efetivo de partidos —, em sistemas majoritários, é em torno de 5, 5,22, para ser exata; a de sistemas mistos é de 8,85; sistemas proporcionais é 9,25; sistema misto e proporcional, em termos de número de partidos no Parlamento, é quase igual, em termos de média, certo?

Vejam que o Brasil tem aqui 9,25, na média. O Brasil tem, em números efetivos, quase o dobro da média. Deixe-me traduzir esses números para números efetivos de partido, que é a medida da Ciência Política, como o Jairo explicou agora há pouco, que mede a concentração de poder nos partidos.

Então, em números efetivos, sistemas majoritários têm, em média, 3,33 partidos. Isso é concentração em três forças diferentes, um pouco no plano das três ideias: liberais, conservadores e o centro. Sistemas mistos, 4,52 partidos efetivos. Sistemas proporcionais, 4,74.

Primeiro, deixe-me anotar que a diferença entre mistos e proporcionais é mínima, em termos de média. No Brasil, são 14, três vezes, quase quatro vezes mais do que é a média dos sistemas proporcionais. No Brasil tem algo a mais. Não é só o sistema proporcional.

Por outro lado, essa ideia de diminuir a magnitude dos Distritos, diminuir o tamanho dos Distritos é interessantíssima. E, aí, o senhor faz a brincadeira do anticoncepcional: se mudamos o sistema, estamos dando um remédio para corrigir um problema, e não necessariamente adotando uma maneira natural de resolver o problema; se se diminui o tamanho do Distrito, necessariamente, causa-se uma cláusula de barreira natural. O Jairo mostrou os dados aqui. Existe, inclusive, uma fórmula, que é possível calcular o efeito. Pensando no tamanho de cadeiras que



estão sendo disputadas no Distrito, e pensando no número de eleitores, é possível ter uma estimativa do tamanho dessa cláusula de barreira natural.

Então, isso teria um efeito na diminuição dos partidos e seria, de certa forma, um efeito natural desse tipo de sistema. Para além disso, o óbvio: se se diminui o tamanho do Distrito, diminui-se o custo da campanha.

Concordo com V.Exa. e não tiro nada desta afirmação: é preciso diminuir os valores das campanhas, e diminuir o número dos Distritos é uma maneira eficiente de se fazer isso. Por outro lado, eleitores e eleitos aproximam-se. O que eu não acho é que isso precise ser feito em um sistema diferente do sistema proporcional.

Acho que há mais do que três ideias. O meu ponto é este: acho que não precisamos de 30 ideias nos dividindo, mas acho que há mais do que três ideias para serem representadas. Mas eu concordo: diminuição do tamanho do Distrito é uma ideia muito interessante, que eu levaria em consideração seriamente.

Sobre financiamento de campanha, também acho que adoção de financiamento público, inteiramente público, sinceramente, não entendo como ideal. Acho que o ideal seria provocar os partidos a se aproximarem da sociedade, colocando um teto nominal no financiamento, um teto nominal baixo.

O Deputado Relator estava comentando sobre a falta de vida dentro dos partidos, não é? E eu concordo com o Jairo. No mundo inteiro, a sensação de representatividade, a sensação de que os partidos não representam é uma dinâmica mundial, não é uma dinâmica brasileira necessariamente. As pessoas têm se envolvido cada vez menos com política. O grau de abstenção em países europeus está altíssimo, e em alguns países chega a ser escandaloso. E aí se fala: *“Ah, mas lá o voto não é obrigatório”*. Sim, não é obrigatório, mas você quer que 40% da população decida em nome da população inteira? Recentemente, houve casos na Europa em que pouquíssimas pessoas compareceram para votar. As pessoas andam mais desinteressadas com a política de modo geral.

Nós não vamos voltar aos partidos da Inglaterra na época da Revolução Industrial. Isso não é possível, certo? Por outro lado, estimular a participação das pessoas dentro dos partidos pode ser um mecanismo que aumenta a conexão, talvez, um mecanismo eficiente para que a sociedade participe efetivamente das



decisões, desde que decisões sejam efetivamente tomadas em arenas onde a sociedade no geral possa participar.

Seria muito interessante que esta discussão sobre reforma política fosse feita no interior dos partidos com os seus filiados. Imaginem a riqueza de opiniões e informações que podem aparecer dentro dos próprios partidos, de preferência discussões abertas, inclusive para a sociedade. Se as pessoas sentirem que podem efetivamente influenciar a política através dos partidos, eu acho que existe alguma chance de elas se aproximarem dos partidos efetivamente.

Eu vou encerrar falando sobre cota feminina, pois, sendo mulher na Mesa, eu não vou ignorar o assunto. *(Risos.)* Parte do motivo pelo qual o atual sistema de cotas não resolve a questão de aumentar a participação da mulher no Parlamento está diretamente relacionado com o óbvio: recurso. Se não houver dinheiro para financiar as campanhas das mulheres, se o dinheiro for distribuído de forma desproporcional entre homens e mulheres dentro da lista dos partidos, não se vão eleger mulheres. E aí você pode criar um sistema do jeito que for.

A reserva obrigatória — as minhas colegas feministas vão me bater depois que eu falar isso —, ou seja, reservar um número de cadeiras para mulheres dentro do Parlamento eu acho que é um negócio absolutamente artificial. Eu acharia mais interessante que as mulheres tivessem voz dentro dos partidos, de novo, que houvesse cotas — se quiserem chamar de cotas, mas eu acho esse nome pejorativo —, e que as diretorias dos partidos, que os cargos de mando nos partidos fossem divididos entre homens e mulheres. Não é possível que dentro dos partidos não haja mulheres boas o suficiente para ocupar cargos nos diretórios. Grande parte do que nós observamos, do ponto de vista da representação dos partidos, é que mulheres acabam ficando — vocês me desculpem, eu vou generalizar, não são todos os partidos que têm esse posicionamento — reservadas à diretoria da mulher, à parte da mulher do partido, que vai lá decidir sobre questões menos importantes, que não são a alta política. Enquanto isso continuar, mesmo que se garanta 10% das cadeiras às mulheres, virão para o Parlamento mulheres menos preparadas.

Dar condição para a mulher competir em pé de igualdade com o homem significa colocar as mulheres nos cargos de mando dentro dos partidos e dar



dinheiro do fundo partidário, do financiamento, diretamente para as mulheres dentro dos partidos.

Eu acho que é isso. Obrigada. Eu de novo agradeço o convite.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Lázaro Botelho) - Obrigado, professora.

Antes de fazer os agradecimentos aqui aos representantes, eu vou retornar a palavra ao nosso Deputado Vicente Candido. *(Pausa.)* Já está satisfeito, não é?

Então, nós agradecemos aqui a participação e a apresentação do Prof. Dr. Jairo Nicolau, da Profa. Andréa Marcondes de Freitas, do Dr. Rodolfo Viana Pereira e do Dr. Flávio Eduardo Wanderley, que, de forma brilhante, fizeram suas apresentações, e eu acho que agradaram a todos aqui.

Então, não havendo mais ninguém que queira fazer uso da palavra, nós vamos encerrar esta reunião da Comissão de Reforma Política.

Agradeço a presença de todos os participantes e declaro encerrada esta reunião. Agradeço mais uma vez a participação de todos.

Muito obrigado.