

# CONCLUSÕES SOBRE A REFORMA POLÍTICA

Brasília, 11 de março de 2015.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

A Fundação Ulysses Guimarães recebeu do Conselho Político Nacional do PMDB, a missão de apresentar propostas de reforma política a serem adotadas pelo partido, por meio de suas bancadas no Congresso Nacional.

Foram ouvidas importantes e indispensáveis representações sociais, como, por exemplo, a militância partidária, o PMDB Mulher, a Juventude PMDB, o PMDB Sindical, o PMDB Afro, cientistas políticos e intelectuais. Utilizando a forma de comunicação “on-line”, foi promovida ampla pesquisa por meio das redes sociais, com o objetivo de colher as opiniões da população em geral, sobre o tema.

Após largo ciclo de avaliação das informações e das opiniões colhidas a Fundação Ulysses Guimarães apresenta as seguintes propostas, que consistem nos seguintes temas:

- I. SISTEMA ELEITORAL;
- II. FINANCIAMENTO DE CAMPANHA;
- III. PROIBIÇÃO DE COLIGAÇÃO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS;
- IV. FIDELIDADE PARTIDÁRIA;
- V. CLÁUSULA DE DESEMPENHO;
- VI. EXTINÇÃO DE REELEIÇÃO;
- VII. COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES;
- VIII. DURAÇÃO DOS MANDATOS;
- IX. FORMA DE TRANSIÇÃO PARA A COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES.

## I – SISTEMA ELEITORAL

Com o passar do tempo, superadas as restrições historicamente impostas à criação, organização e funcionamento parlamentar pela vintenária ditadura militar que se instaurou em nosso país entre as décadas de 60 e 80, experimentamos uma indesejada proliferação partidária que resultou na banalização do sistema representativo proporcional.

Além do crescimento exponencial do número de partidos, o modelo de representação proporcional hoje adotado permite, com a adoção do quociente eleitoral e do quociente partidário, que candidatos que tenham obtido ínfima votação possam ser beneficiados por candidatos com expressiva votação.

Trata-se da figura dos “puxadores de voto”, que são, na maioria dos casos, personalidades com pouca ou nenhuma identidade partidária, que se filiam a um dado partido para, obtida massiva votação, levar consigo candidatos sem nenhuma representatividade popular.

Vários são os casos em nossa história recente em que tal distorção se verificou.

Objetivando enfrentar essa realidade causada pelo sistema proporcional, propõe-se a adoção do voto distrital puro, o chamado “distritão”, em que a área do distrito equivale à área do Estado ou do Distrito Federal. Por esse sistema, são eleitos para a Câmara dos Deputados os candidatos mais votados em ordem decrescente até ser atingido o número total de vagas daquela unidade da Federação, sendo que a mesma sistemática será adotada para a eleição de Deputados Estaduais (o distrito equivale ao Estado) e vereadores (o distrito será o município).

Como justificativa à presente proposta, transcrevemos abaixo, artigo do companheiro Michel Temer, publicado em 20 de fevereiro de 2015 no jornal O Estado de São Paulo, intitulado “O Distritão”:

Um dos primeiros temas da reforma política é o da forma de eleição dos deputados federais, estaduais e vereadores, escolhidos hoje por voto proporcional. Dele deriva o chamado quociente eleitoral. Se o quociente é de 300 mil votos, o partido que obtém 900 mil votos elege três deputados federais. Não importa a votação de cada candidato, mas o total obtido pela legenda partidária. Em exemplo mais expressivo: se um candidato da legenda faz 1,5 milhão de votos e os demais correligionários 4, 10 ou 20 votos, o partido leva para a Câmara cinco deputados.

É contra essa fórmula que a nossa pregação pelo “distritão” ou voto majoritário se insurge. Esse sistema significa que os mais votados serão eleitos. São Paulo tem 70 deputados que seriam eleitos segundo a ordem de votos obtida. As razões que fundamentam essa forma são de natureza jurídica e política.

Primeiro, a fundamentação jurídica. A Constituição de 1988 adota retumbantemente a democracia como regime de governo. Significa: a maioria pratica os atos de governo, respeitando a minoria.

Nessa concepção o primeiro registro que se deve fazer é que o titular do poder é o povo. Essa é a regra fundante do nosso sistema democrático. Presidentes, governadores, prefeitos, tribunais governam pelo critério da maioria. Os três primeiros se elegem por essa forma, exigindo-se às vezes maioria absoluta. Nos tribunais as decisões judiciais (que são atos de governo) se dão por maioria de votos. Nas casas legislativas a regra constitucional para eleição das mesas diretoras e das comissões deve obedecer ao princípio da proporcionalidade do maior para o menor. A única exceção à determinação de que a maioria é que fala em nome do povo se dá no caso do sistema eleitoral ora vigente, que é o critério da proporcionalidade

obtido no quociente de votos. Já houve caso concreto de um deputado federal eleito com cerca de 1,5 milhão de votos que conduziu pela legenda mais quatro deputados – um deles com 382 votos (e que residia de fato em outro Estado). Enquanto um candidato de outra legenda com 128 mil votos não foi eleito, em face do chamado quociente eleitoral.

Aqui se impõe a pergunta: quem representava mais corretamente a regra segundo a qual o poder emana do povo, o de 382 ou o de 128 mil votos? Faço esse registro porque o parlamentar que vota a favor ou contra um projeto de lei está praticando ato de governo e agindo em nome do povo. Portanto, a manutenção da proporcionalidade eleitoral partidária para eleição dos deputados viola aquela regra definidora do titular do poder, permitindo que um representante da maioria (128 mil) seja alijado por um representante de inexpressiva minoria (382). Se pudesse haver inconstitucionalidade de norma constitucional, diríamos que esta fere o princípio basilar do nosso sistema. Mas não há. Daí por que precisamos modificar a regra constitucional para obedecer ao princípio da maioria.

Hoje o sistema proporcional prestigia o partido político em detrimento da vontade da maioria popular. Entre dois valores constitucionais, vontade majoritária e partido político, deve prevalecer o primeiro. A contradita a essa tese é a de que a nossa fórmula desvaloriza os partidos políticos. Digo que não. Primeiro, o Supremo Tribunal Federal já decidiu pela fidelidade partidária daqueles que são eleitos pela legenda e na emenda constitucional que vier a estabelecer o voto majoritário artigo seguinte estabeleceria a fidelidade como critério. Ou seja, o mandato continuaria a ser do partido. Outro fundamento jurídico para esta tese é a do artigo 14 da Constituição, que define o voto como direto e secreto e com valor igual para todos. Ora, a proporcionalidade desiguala o voto do eleitor. Não é igual o voto dado para quem teve 128 mil e para aquele que teve 382.

Além da razão jurídica, há razões políticas que amparam o “distritão”. Fala-se muito na eliminação das coligações partidárias. Qual o objetivo delas no sistema proporcional? É aumentar os votos das legendas para efeito de ocupação de cadeiras na casa legislativa. Adotado o voto majoritário, os partidos não terão interesse nas coligações. Outro dado:

quando o partido organiza a sua chapa de deputados federais, que pode ser uma vez e meia o número de cadeiras que cabem ao Estado, vai procurar candidatos que às vezes não têm mais que 500 votos apenas para engordar o quociente partidário. Ou, então, busca uma figura muito popular e fora dos quadros partidários que possa trazer 1,5 milhão ou 2 milhões de votos.

A proposta não impede tais cidadãos de concorrer. Poderão fazê-lo e eleger-se, mas não levarão consigo deputados que não tiveram votos ensejadores da maioria. Outra vantagem é que se hoje o partido (tomo o exemplo de São Paulo) pode apresentar 105 candidatos, e o faz, com vista ao quociente eleitoral, deixará de fazê-lo. Será certo que os partidos meditarão sobre quantas vagas poderão obter. Se forem cinco ou seis, o partido não lançará mais que 12 ou 15 candidatos, tornando mais programáticas suas falas, no rádio e na televisão e no material de propaganda, e menos caras as campanhas eleitorais.

Outras soluções podem ser debatidas para as eleições de deputados estaduais e vereadores, cujas características são distintas dos deputados federais. Estes não são representantes do povo do Estado (papel dos senadores). Representam o povo brasileiro domiciliado eleitoralmente no Estado e legislam para todo o País, avaliando as aspirações do povo brasileiro de seu “distritão” (Estado).

Essas são algumas ideias que ofereço para continuar o debate da reforma política. O momento é agora. Não devemos mais postergar a votação dessa importante matéria para aprimorar nossa democracia e reaproximar partidos políticos do povo.

## **II – FINANCIAMENTO DE CAMPANHA**

Neste ponto, sugere-se que se faça constar de forma expressa na Constituição Federal, que o financiamento de campanha será público e privado, com a possibilidade de doação de pessoas jurídicas e pessoas físicas diretamente a um único partido, nos termos da lei.

### **III – PROIBIÇÃO DE COLIGAÇÃO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS**

Ainda que a coligação não influa diretamente no processo eleitoral, quando adotado o “voto majoritário”, por cautela, propõe-se a adoção da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 40, de 2011, de autoria do Senador José Sarney (originária da Comissão de Reforma Política), sendo relator na CCJ o Senador Valdir Raupp.

### **IV – FIDELIDADE PARTIDÁRIA**

A fidelidade partidária é instituto a ser veementemente preservado e defendido, independentemente do sistema eleitoral a ser adotado. Assim, sugere-se a sua irrestrita adoção, por meio de Projeto de Emenda Constitucional – PEC, onde figurem expressamente os seguintes pontos: (i) o mandato pertence ao partido político pelo qual o parlamentar foi eleito; (ii) o parlamentar que deixar o partido pelo qual foi eleito e ingressar em outro perderá automaticamente o mandato por infidelidade partidária, salvo nos casos de: a) incorporação ou fusão do partido; b) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; c) grave discriminação pessoal.

### **V – CLÁUSULA DE DESEMPENHO**

Consideramos um ganho das conquistas democráticas a liberdade de criação de partidos políticos. No entanto, tão importante como tal, é a garantia de sua efetiva representatividade popular e sua plena atuação no sistema político institucional.

Aqui, sugere-se a apresentação de Proposta de Emenda à Constituição - PEC e de Projeto de Lei, visando resgatar legislação anterior sobre a matéria, estabelecendo como CLÁUSULA DE DESEMPENHO onde, somente será admitido o funcionamento parlamentar em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

## **VI – EXTINÇÃO DA REELEIÇÃO; VII – COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES; VIII – DURAÇÃO DOS MANDATOS; IX – FORMA DE TRANSIÇÃO PARA COINCIDÊNCIA DAS ELEIÇÕES**

Por serem correlatos, estes quatro itens foram examinados à luz da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 71, de 2012, de autoria do companheiro Senador ROMERO JUCÁ, com substitutivo oferecido na CCJ pelo Senador LUIZ HENRIQUE.

Pelo substitutivo, nas eleições do próximo ano (2016), os Prefeitos seriam eleitos para mandato de 6 (seis) anos, estendendo-se até 2022.

Em 2018, o Presidente da República, Governadores de Estado, Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais seriam eleitos para mandato de 4 (quatro) anos, estendendo-se estes mandatos até 2022, já os dois Senadores eleitos teriam no segundo período mandato de 5 anos. E, assim, a partir daí, garantir-se-á a mesma data para a escolha de todos os eleitos.

Com isso, haveria a coincidência de todas as eleições em 2022.

Em que pese o mérito do substitutivo, entendeu que, a partir de 2022, os mandatos poderão ter a duração de 5 (cinco) anos, à exceção dos Senadores, que teriam mandato dobrado, isto é, com duração de 10 (dez) anos.

Um mandato de 6 (seis) anos como forma de efetivar a transição é compreensível, porém estabelecer este prazo de duração de forma permanente seria demasiado.

Cinco anos para um mandato de Prefeito, Governador ou Presidente parece ser consenso nacional, sem reeleição.

Embora 10 (dez) anos para mandato de Senador pareça longo, faz mais sentido optar pela ampliação de 8 (oito) para 10 (dez), ou seja 5 (cinco) mais 5 (cinco) anos, já que também os Prefeitos, Governadores e o Presidente da República terão os seus mandatos ampliados de 4 (quatro), como é hoje, para 5 (cinco), a partir de 2022.

O Texto do substitutivo na CCJ do Senado, de autoria do Senador LUIZ HENRIQUE, poderá perfeitamente traduzir a convergência com as adaptações aqui sugeridas.

Esperamos que as formulações e sugestões, aqui apresentadas, possam contribuir de forma efetiva para a implementação de uma reforma política possível e que sejam objeto das devidas considerações por parte da Direção Nacional do Partido.