

# ENCONTROS DEMOCRÁTICOS

C I C L O   D E   D E B A T E S

## O SISTEMA

POLÍTICO BRASILEIRO:  
como chegamos a isso?





**Encontros Democráticos** são publicações do Espaço Democrático, a fundação para estudos e formação política do PSD

## O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: COMO CHEGAMOS A ISSO?

O “presidencialismo de coalizão”, forma de governo característica do Brasil, em que o Executivo se sustenta com base em uma ampla associação de partidos, tem sido apontado como causa dos problemas políticos enfrentados pelo País, mas tem também suas virtudes, permitindo, por exemplo, que as decisões de governo sejam adotadas por meio de negociações abrangentes, que dificilmente são revertidas.

Esse foi um dos aspectos do sistema político brasileiro destacados pelo cientista político Rogério Schmitt em sua palestra no Encontro Democrático realizado em julho de 2016. O debate, conduzido pelo vice-diretor da FAAP, Luiz Alberto Machado, teve a participação também do cientista político Rubens Figueiredo e do filósofo Antônio Paim, professor aposentado da UFRJ e da PUC-RJ e presidente do Conselho Acadêmico do Instituto de Humanidades.

Rogério Schmitt analisou os componentes do sistema político brasileiro, mostrando que o regime republicano presidencialista já se consolidou em nossa cultura, com amplo apoio da população, assim como o federalismo, forma de organização do Estado fixada em cláusula pétrea de nossa Constituição, ou seja, não pode ser alterada.

O voto proporcional, componente do sistema, contudo, tem sido objeto de muito debate, com diversas tentativas de alteração, da mesma forma que o multipartidarismo, também tema de intensa discussão nas ocasiões em que se analisou a reforma política no Brasil. “O multipartidarismo brasileiro é considerado o mais fragmentado de todos os países democráticos: hoje há 17 partidos no Senado e 27 na Câmara”, lembrou Schmitt.

Vale a pena mergulhar nesse tema. Boa leitura.



**LUIZ ALBERTO MACHADO:** Vamos dar início a mais um Encontro Democrático, hoje com o tema “O sistema político brasileiro: como chegamos a isso?”, que será apresentado por um dos colaboradores do Espaço Democrático, o cientista político Rogério Schmitt. Depois teremos os comentários do professor Antonio Paim e do cientista político Rubens Figueiredo, duas referências sobre o tema. E, por fim, a palavra será aberta para a plateia fazer suas perguntas.

**ROGÉRIO SCHMITT:** Eu vou dividir a minha apresentação em duas partes. Na primeira, vou fazer uma descrição de algumas características centrais do sistema político brasileiro de uma perspectiva histórica. Depois, na segunda parte, vou tentar fazer um balanço analítico do funcionamento do chamado “presidencialismo de coalizão” - termo consagrado para batizar o nosso sistema político.

Como eu disse, na primeira parte a ideia é descrever algumas características centrais do nosso sistema político e eu escolhi cinco. O nosso sistema político pode ser descrito por cinco elementos, cinco componentes. É um regime republicano, presidencialista, federativo, com voto proporcional e multipartidário. Esses são os grandes rótulos que podemos atribuir ao sistema.

A república é a forma de governo; presidencialismo é o sistema de governo; federalismo é a organização do Estado; o voto proporcional é o sistema eleitoral; e o multipartidarismo é o sistema partidário. A gente sabe que, se olhar para os sistemas políticos mundo afora, como formas de governo temos a república e a monarquia. No sistema de governo não existe só o presidencialismo, há o parlamentarismo e um sistema híbrido. Mas essas são as características centrais do nosso sistema. Vou falar um pouquinho de cada uma delas, mostrar de onde vieram e explicar em termos bem gerais o funcionamento.



“ **Ninguém sabe quem é o presidente da Alemanha. A gente sabe que a primeira ministra é a Angela Merkel, mas a Alemanha também tem um presidente. É Joachim Gauck.** ”

Primeiro, a república. Na definição conceitual, é a forma na qual o chefe de Estado, o presidente, a autoridade máxima do país, pode ser qualquer cidadão com um mandato fixo. Na monarquia não é qualquer um que pode ser rei ou rainha, é por hereditariedade. E reis e rainhas não têm mandato. O cargo é vitalício. Então, o regime republicano se caracteriza por ser, teoricamente, acessível a qualquer um e por um prazo determinado. E o presidente da República pode ser escolhido pelo voto popular ou por via indireta. Quando o presidente da República é escolhido pelo voto popular, é a república presidencialista, como é o caso do Brasil e dos Estados Unidos.

Também pode ser escolhido por via indireta, como, por exemplo, na Alemanha e Itália. São regimes republicanos parlamentaristas, onde o presidente é escolhido normalmente pelo Parlamento junto com representantes dos Estados. Ninguém sabe quem é o presidente da Alemanha. A gente sabe que a primeira ministra é a Angela Merkel, mas a Alemanha também

tem um presidente. É Joachim Gauck. Então, essa é a definição teórica de república.

No Brasil, o regime republicano, como todo mundo sabe, foi adotado em 1889, com a proclamação, e de lá para cá nunca houve interrupção, nunca mais deixou de ser um regime republicano. Vale registro, para a gente ter uma ideia do grau de legitimidade que o regime republicano passou a desfrutar no Brasil: tivemos, em 1993, um plebiscito sobre forma e sistema de governo e os brasileiros puderam escolher se queriam que o Brasil continuasse a ter um regime republicano ou se deveria voltar a ser uma monarquia. Naquela ocasião, o regime republicano teve nada menos que 87% dos votos válidos - um grau de prestígio e apoio popular muito grande. Salvo engano, de todos esses cinco componentes que vou apresentar aqui, talvez o regime republicano seja o que desfrute do maior grau de consenso. Não há agente político relevante que defenda o retorno da monarquia.

O segundo componente é o sistema de governo presidencialista. Segundo a definição de manual, o presidencialismo é um sistema baseado na separação de poderes. Isso desde Montesquieu (*o filósofo francês Charles-Louis de Secondat*) e os federalistas norte-americanos. Então, o sistema presidencialista se baseia nessa ideia clássica de tripartição de poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - e numa separação de poderes bem específica, na qual tanto o Executivo quanto o Legislativo são eleitos pelo voto popular. Vejam a diferença entre o presidencialismo e o parlamentarismo. Uma das maneiras de comparar é dizer que no parlamentarismo o chefe do Executivo não é escolhido por voto popular. O primeiro-ministro é indicado, normalmente, pelo partido que tem a maioria no Parlamento. No presidencialismo, ao contrário, tanto o Executivo quanto o Legislativo são eleitos diretamente pelo povo. Junto com a separação de poderes, a escolha pelo voto popular é a característica definidora do presidencialismo.

No Brasil, podemos dizer que temos o presidencialismo a partir de 1894, quando houve a primeira eleição, o primeiro presidente da República eleito pelo voto - Prudente de Moraes. Até então, os presidentes eram militares, não passavam por eleição popular - e lembro que naquela época o voto era muito elitizado. A mulher não votava, o analfabeto não podia votar, o eleitorado era pequeno. Mas, de qualquer maneira, antes disso não dá para falar em presidencialismo porque não havia a eleição direta do chefe de governo.

E nesse mais de um século, o presidencialismo só teve uma breve interrupção, entre 1961 e 1963, logo após a renúncia do presidente Jânio Quadros, para que o vice, João Goulart, pudesse assumir a presidência. Para isso se fez uma costura - e ele assumiu com menos poderes, num sistema semi-presidencialista, em que ele dividiu o poder com o primeiro-ministro

escolhido pelo Congresso. Esse arranjo durou até 1963, quando, também por plebiscito, foi restabelecido o presidencialismo integral.

Aliás, o presidencialismo foi aprovado em dois plebiscitos: em 1963, que devolveu ao presidente os poderes plenos do Executivo; e o mais recente, de 1993, em que conseguiu uma ampla vitória, apoiado por 69% dos eleitores. Naquele plebiscito, o que se colocava como alternativa ao presidencialismo era chamado de parlamentarismo, mas não era um parlamentarismo autêntico, na verdade era um sistema híbrido que chamamos na ciência política de semi-presidencialismo. Seria um parlamentarismo, mas com eleição direta do presidente da República. O parlamentarismo autêntico não tem eleição direta para presidente da República, é como na Alemanha ou na Itália.

Eu me arrisco a sugerir uma das razões para isso. Uma das cláusulas pétreas da nossa Constituição é a separação de poderes, o que é uma das características definidoras do presidencialismo. Talvez por esse motivo, sempre que se coloca a alternativa parlamentarismo, o máximo que a gente consegue propor é o semi-presidencialismo, não o parlamentarismo autêntico. No parlamentarismo autêntico não há separação entre Executivo e Legislativo, eles são uma coisa só. Isso talvez viole a cláusula pétrea da Constituição.

O terceiro componente é o federalismo. Talvez esse seja, de todos, o que teve a história mais conturbada no passado brasileiro. Primeiro, vale registrar que o federalismo é uma forma de organização do Estado baseada no que a gente chama de dupla cidadania. Todos nós, cidadãos, nos relacionamos não com uma única esfera de governo, mas com duas ou às vezes até mais que duas esferas. Ou seja, somos, ao mesmo tempo, cidadãos do País como um todo e também das unidades federativas, dos Estados, das províncias. No caso brasileiro, até também dos mu-



nicipios. A Constituição de 1988 também inclui os municípios como unidades da Federação. Nesse duplo relacionamento, o cidadão é um só, mas de dois governos diferentes, do governo federal e dos governos estaduais. A gente vota para escolher os nossos governantes tanto na esfera federal quanto na esfera estadual. A gente paga impostos tanto ao governo federal quanto ao estadual. No caso brasileiro, também municipal. Então, essa é a definição clássica do federalismo.

Ele se opõe ao chamado estado unitário, que é quando não existem governos regionais, ou eles existem, mas são meras divisões administrativas do governo central. Eles não recolhem impostos de forma autônoma, não elegem governantes de forma autônoma.

O federalismo, no Brasil, foi implantado pela Constituição de 1891. Vale lembrar que, no Império, o Brasil

era um estado unitário. As províncias não tinham autonomia - não arrecadavam impostos e nem elegiam seus governantes. Ele foi implantado naquela data e veio se aguentando até hoje. Mas vale registrar, também, que nesse período, de 1891 até hoje, sempre que houve autoritarismo no Brasil o federalismo foi revogado. Tanto no Estado Novo, do Getúlio Vargas, quanto no regime militar o Brasil deixou de ser, na prática, um regime federativo, especialmente no que diz respeito à questão eleitoral. Não havia mais eleição direta para os governos estaduais. No Estado Novo foram suspensas todas as eleições. E no regime militar também as eleições diretas para governador foram suspensas durante a maior parte de sua vigência.

Então, o federalismo brasileiro tem uma história mais turbulenta, com idas e vindas. Alguns autores dizem que a história brasileira é cíclica. Você tem um

ciclo de centralização ao qual se segue um ciclo federativo. Depois, mais um ciclo centralizador, e assim por diante.

Vale registrar que a forma federativa do Estado também é uma cláusula pétrea da Constituição. É proibido apresentar qualquer emenda constitucional, por exemplo, acabando com as eleições diretas para os governos estaduais, para prefeitos; acabando com a autonomia dos Estados e municípios de arrecadarem seus próprios impostos.

O quarto ponto é o voto proporcional. É um sistema eleitoral, uma fórmula matemática usada pra transformar os nossos votos em cadeiras no Legislativo, para saber que candidatos tiveram aqueles votos, como estabelecer quem ganhou e quem perdeu. É isso o que a gente chama de sistema eleitoral. O sistema eleitoral proporcional foi desenhado para representar partidos. Até hoje há gente com dificuldade em entender, acha que o sistema existe para representar indivíduos. Na verdade, não. Ele busca representar partidos e não candidatos.

A ideia é que cada partido eleja uma bancada parlamentar equivalente ao seu desempenho eleitoral. Então, se um partido recebeu mais votos, vai eleger mais deputados ou vereadores. Se ele recebeu menos votos, vai eleger menos. A ideia é que haja uma correspondência matemática entre as duas coisas. O partido que recebe 15% dos votos, tem direito a eleger 15% dos vereadores ou deputados. Se o partido recebeu 80% dos votos, fará jus a eleger 80% dos deputados. Essa é a ideia, a composição do Legislativo ser uma espécie de espelho da composição do eleitorado.

Esse sistema de voto proporcional foi adotado em sua forma atual a partir das eleições de 1945, quando o Brasil estava saindo do Estado Novo e implantou aquela experiência democrática que durou até 1964.

Vale lembrar que a principal alternativa ao voto proporcional - o famoso voto distrital - foi adotada no Brasil durante todo o Império e também durante a República Velha, até 1930.

O voto distrital é outra forma de você eleger representantes. Esse sim é um sistema para representar indivíduos. Em cada distrito é eleito o candidato mais votado. Era o que o Brasil fazia durante todo o Império, durante toda a República Velha. Depois, a partir de 1945, abandonamos esse sistema e passamos a adotar o voto proporcional, que continuamos usando até hoje. Temos aí, portanto, 70 anos. Vale registrar que no ano passado, no mês de maio, o deputado federal Eduardo Cunha começou a colocar em votação na Câmara 59 projetos de reforma política. Muito recentemente a Câmara rejeitou no plenário projetos-de-lei e até emendas constitucionais que propunham o abandono do sistema de voto proporcional e a adoção de alguma forma de voto distrital. Todos esses projetos foram derrotados no plenário, não chegaram nem a ir para o Senado porque foram derrubados por ampla maioria. A Câmara rejeitou tanto a proposta do chamado distrital misto, que é uma combinação do voto proporcional com o distrital, como um sistema meio esquisito que ficou conhecido como "distritão", em que se elege os candidatos mais votados, independentemente do partido. Mas, de qualquer modo, parece que o voto distrital goza de um certo grau de legitimidade no sistema político brasileiro.

E, por fim, temos o quinto componente que eu gostaria de explorar, que é o multipartidarismo, o sistema que se opõe ao bipartidarismo. O multipartidarismo está muito associado ao voto proporcional. De modo geral, os países que têm voto proporcional são também países multipartidários, ao passo que o bipartidarismo está associado ao voto distrital.

**“ Hoje, o Brasil é considerado o país com o maior número de partidos representados no Legislativo, no mundo. Não há nenhum outro país que tenha um multipartidarismo tão fragmentado como o brasileiro. ”**

Então, o multipartidarismo é um sistema que se caracteriza pela existência de no mínimo três partidos relevantes no Legislativo. Quando a gente fala de multipartidarismo e bipartidarismo, não estamos falando de quantos partidos existem. Para muita gente, o bipartidarismo é um sistema em que só existem dois partidos. Não. Você pega, por exemplo, os Estados Unidos e a Inglaterra, que são os mais citados como aqueles que adotam sistemas bipartidários. Não existem só dois partidos, mas dezenas, embora só dois têm relevância no Poder Legislativo. Então, o sistema partidário é isso. O multipartidarismo é a partir de três partidos - ou mais - relevantes.

Podemos ter um presidencialismo bipartidário ou multipartidário; um multipartidarismo combinado com o presidencialismo ou parlamentarismo. Não há relação de causa e efeito entre esses dois elementos. O multipartidarismo foi adotado no Brasil em 1945, junto com o voto proporcional. Mas tivemos dois sistemas multipartidários nesse período. O primeiro, que durou entre 1945 e 1965; e o atual, que surgiu a partir de 1981.

Hoje, o Brasil é considerado o país com o maior número de partidos representados no Legislativo, no

mundo. Não há nenhum outro país que tenha um multipartidarismo tão fragmentado como o brasileiro. Eu fiz um levantamento hoje, mas pode ser que mude amanhã. Hoje, temos 17 partidos no Senado e 27 na Câmara. Existem no País 35 partidos em atividade. Desses 35, 27 têm deputados federais e 17 têm senadores. É uma fragmentação muito grande.

Eu trouxe alguns dados. Peguei as últimas oito últimas eleições para a Câmara e o Senado, de 1986 até 2014 para mostrar, em cada eleição, quantos partidos elegeram deputados federais. Em 2014, foi o recorde absoluto da nossa história: 28 partidos elegeram deputados federais. A média das eleições anteriores era por volta de 20. Passou a 28 em 2014.

Vale lembrar que o Senado tem eleição majoritária, e não proporcional. Ainda assim, você tem, por exemplo, em 2010, 15 partidos que elegeram senadores, e eram duas vagas por Estado. Em 2014, quando era uma vaga só, 10 partidos.

O voto proporcional explica só uma parte do excesso de partidos. Ele não explica, por exemplo, por que existem tantos partidos no Senado.

O que a gente chama, no Brasil, de grandes partidos, são os que têm 15% dos deputados. O maior partido brasileiro hoje é o PMDB, que tem

66 deputados. Isso não dá nem 15% do total e a gente chama de grande partido. Normalmente, quando se fala em grande partido, ele tem de 30% a 40%.

Fiz um levantamento que mostra quando surgiram esses 35 partidos que temos hoje. Cinco surgiram ainda no regime militar; 12 no governo Sarney; no governo Collor, nenhum dos que foram criados existe mais; três foram criados no governo Itamar; cinco no governo Fernando Henrique; dois no governo Lula; e oito no governo Dilma. Aí temos os 35 partidos em atividade no País hoje. É interessante que no governo Dilma esse número voltou a subir, e ele foi relativamente baixo nos governos anteriores. No governo Temer, por enquanto, não surgiu nenhum partido novo.

A segunda parte da exposição é um pouco mais teórica. Eu queria rapidamente abordar aqui dois pontos: a chamada democracia consensual e o presidencialismo de coalizão.

Gostaria de fazer aqui uma referência ao cientista político holandês Arend Lijphart, que fez o estudo mais completo que se conhece na ciência política sobre o funcionamento da democracia no mundo ("Modelos de democracia", Editora Civilização Brasileira). Ele fez uma pesquisa em 36 países diferentes entre os anos 1940 e 1990, e agrupou em duas grandes famílias de regimes democráticos. Uma, chamou de democracia majoritária; outra, de democracia consensual. A democracia majoritária, essencialmente os países anglo-saxões, se define por governos de maioria estrita. Um dos maiores exemplos de democracia majoritária são os Estados Unidos. São só dois partidos. Normalmente, você tem um partido com 50 e poucos por cento dos votos e outro com 40 e tantos, uma diferença muito pequena. Nesse modelo de democracia, na falta de consenso prevalece sempre o critério da maioria. E Lijphart

diz que o modelo majoritário é exclusivo, competitivo e combativo. Ou seja, quem está no poder, está no poder; quem não está, é oposição. Quem está no governo é um partido só e quem está na oposição é um partido só. E eles se alternam.

No segundo modelo de democracia, o consensual, o governo é formado por uma supermaioria. Não é de 50 e poucos por cento, é de mais de 60 e tantos por cento, 70 por cento, às vezes até mais. São maiorias tendentes à unanimidade. Na falta de consenso, prevalece a paralisia, a inação. A ideia do Lijphart é que o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, pela negociação e pela concessão.

Como a gente vai ver agora, o presidencialismo de coalizão, como chamamos o sistema político brasileiro, nitidamente faz parte da democracia consensual. Esse termo, presidencialismo de coalizão, apareceu em 1988, num artigo muito famoso do cientista político Sérgio Abranches. Ele estudou o funcionamento da democracia no Brasil no período de 1945 a 1964 e conseguiu avançar até o começo do governo Sarney. Esse termo ele aplicou para o regime político brasileiro pré-golpe de 1964. Já seria um presidencialismo de coalizão. Depois, com a redemocratização, voltou a ser assim.

No artigo ele compara o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro com as democracias parlamentaristas europeias, basicamente. O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Executivo e o Legislativo com base em grandes coalizões. E o Abranches diz: "A esse traço peculiar da institucionalidade concreta, chamarei, à falta de melhor nome, de presidencialismo de coalizão". Esse termo acabou se consagrando nos últimos 10 anos e passou a ser usado não só na academia, mas pelo jornalismo, nos debates públicos etc.



Na prática, o presidencialismo de coalizão é a combinação entre um sistema de governo presidencial e um sistema multipartidário. O Executivo só se torna majoritário no Legislativo através dos ministérios formados entre os partidos aliados. Essa divisão tem que ser feita proporcionalmente ao tamanho das bancadas. Nenhum presidente, sozinho, pode ter a maioria do Congresso, que é muito pulverizado. Como é que você forma maioria? Chamando sócios para o seu condomínio. Precisa ter metade mais um dos votos. Você convida outros partidos a se juntarem ao governo dando a eles espaços nos ministérios.

Claro, isso pode ser feito de uma forma mais virtuosa, ou menos virtuosa, digamos assim. Esse sistema tem uma virtude e um vício. Qual é o grande problema do presidencialismo de coalizão? O processo de tomada de decisões e de aprovação de leis é mais lento. Como você tem ali uma maioria muito heterogênea, para aprovar qualquer coisa tem que negociar com três, quatro, cinco partidos com visões diferentes. Você tem que costurar um texto de con-

senso. Isso torna o processo legislativo mais lento. Por outro lado, e essa talvez seja a grande qualidade do nosso sistema, as decisões, depois que elas são tomadas, dificilmente serão revertidas no futuro. Porque para serem aprovadas precisam de tal grau de consenso, de tal grau de negociação, que fica difícil reverter depois aquilo que foi feito, a não ser em casos excepcionais.

A gente pode pensar que o Congresso é muito fragmentado e por isso o presidente vai ter muita dificuldade para governar. Não é verdade. Para vocês terem uma ideia, no governo Sarney, por exemplo, os partidos da coalizão que o apoiavam tiveram, em média, 60% de votos do Congresso. No governo Itamar Franco também. Fernando Henrique Cardoso chegou a ter mais de 60% de apoio no Congresso. O Lula também, sempre operando ali por volta de 60%. A única exceção a essa regra foi Fernando Collor. Ele nunca conseguiu montar no Congresso uma coalizão majoritária. Não foi por coincidência, portanto, que ele não conseguiu conter o processo de impeachment.

**LUIZ ALBERTO MACHADO:** Eu peço ao professor Paim que faça as suas considerações.



**ANTÔNIO PAIM:** Interessante a maneira como o Rogério abordou o tema. Ele partiu de um levantamento histórico para fazer uma caracterização muito didática. Temos um quadro de como se estruturou, como funciona, como se move o sistema. Como minha função é a de discutir, vou pegar dois pontos do nosso tema. A gente passou muito por alto nessa iniciativa do Eduardo Cunha de votar os projetos de reforma política. Eu acho que a gente deveria se deter um pouco nisso porque mostra uma circunstância: a liderança política brasileira, quando deseja uma reforma política, não se dá conta de que quem vai decidir sobre o assunto é o próprio sistema que está aí, a composição atual da Câmara. Não importa se você tem uma proposta de reforma política virtuosa, coerente, moderna. Quem vai votar são os que saíram deste sistema que está aí. Não vai sair uma composição tipo *Westminster*, um parlamento compreensivo.

Um dos projetos de reforma eleitoral é o da lista fechada, tentativa de adequar o sistema proporcional brasileiro ao modelo europeu. Eu trabalhei em Brasília, próximo ao Parlamento, durante muitos anos e

posso testemunhar que a liderança política brasileira contemporânea não se preocupou em olhar uma cédula eleitoral do sistema proporcional. Em qualquer compêndio de ciência política está definido: no sistema distrital se vota num nome e no proporcional se vota numa lista pré-ordenada. Depois de muita discussão, conseguiram formular um projeto com essas características, que passou a ser chamado de lista fechada.

Há também o distrital misto. Há uma certa confusão com esse nome porque o nome correto é sistema eleitoral misto. Ninguém perguntou por que a Alemanha é o único país europeu que adotou esse sistema. O eleitor tem dois votos: vota numa lista fechada e no candidato do distrito. A distribuição das cadeiras é feita por esse voto em lista fechada, que é o voto proporcional. Então, você tem tantos votos e tantas cadeiras no Parlamento. Desconta o que foi eleito pelo distrito. Aqui chamou-se de sistema distrital misto na reforma feita pelo então presidente João Figueiredo. Figurou na Constituição. E tem um artigo saborosíssimo do jornalista Carlos Castelo Branco, cujo título é Distrito da confusão. O entendimento é de que não há uma lista fechada. A lista é feita no dia da eleição. É uma confusão geral, porque isso nunca foi regulamentado. É impossível regulamentar.

A lista fechada teve 21 votos a favor e 402 contra. Então, a conclusão que se tira disso é a seguinte: com esse Parlamento, que é eleito por esse sistema, não passa qualquer projeto que não seja para votar no nome. O sistema proporcional brasileiro não é proporcional coisa nenhuma. Você vota num nome que é distrital e ao mesmo tempo a distribuição é proporcional.

O sistema distrital misto teve 99 votos a favor e 369 contra. Houve uma época em que se acreditou

“ Qual é a grande vantagem do distritão? É que acaba com os Tiririca da vida, uma excrecência de tal ordem que depõe contra qualquer coisa. O sujeito não só foi eleito, como carregou mais quatro ou cinco, dizendo: “Vote no Tiririca que pior não fica”. ”

que poderia surgir uma distritalização espontânea. Esse distritão pode dar essa chance. O distritão teve 210 votos a favor, contra 267. Se você conseguir o apoio do pessoal da lista fechada... Qual é a grande vantagem do distritão? É que acaba com os Tiririca da vida, uma excrecência de tal ordem que depõe contra qualquer coisa. O sujeito não só foi eleito, como carregou mais quatro ou cinco, dizendo: “Vote no Tiririca que pior não fica”.

Há um sentimento na Câmara contra isso, contra esse cara que é eleito e que leva não sei quantas pessoas que ninguém sabe quem é. Isso pode melhorar a composição do Parlamento? Acho que pode. Veja bem. O que vai acontecer em São Paulo? Aprova-se o “distritão” e é pelo número de votos que um candidato vai ser eleito. Então, não adianta ter alguém que não seja do ramo, mesmo que ele tenha um milhão de votos. Precisa de 300 mil para se eleger. Isso vai obrigar os partidos a ter organizações distritais capazes de eleger candidatos em bairros. É uma novidade. Trabalhei no PFL durante muitos anos e lá fizemos duas tentativas de dividir o país em distritos. Uma, com base no resultado da eleição; em outra, contratamos um grande especialista em estatística, o profes-

sor Luiz Nery da Costa e a quantidade de exceções que surgiram... Em princípio, os distritos devem ter coeficiente igual, mas você esbarra com coisas deste tipo: São Paulo ganha 41 deputados e todos os outros perdem. Não passa uma coisa dessas.



**RUBENS FIGUEIREDO:** Quero fazer apenas algumas observações e suscitar uma discussão. Por que o sistema político tem todas as características desejáveis, ou a maioria das desejáveis, as pré-condições, e dá tanto problema? Além das características desejáveis, nós temos eleições regulares, bem organiza-



“ **Apresentaram uma proposta de reforma política que tinha 14 pontos. Primeiro ponto: fim do voto obrigatório. Seis horas de discussão e não se chegou a lugar algum. A gente tem a mania de querer uma reforma revolucionária. Não vamos fazer isso desse jeito. Nunca. Ou fazemos evolutivamente ou vamos ficar nesse ciclo...** ”

das, internacionalmente respeitadas, liberdade de expressão absoluta - qualquer pessoa pode falar o que quiser, inclusive nas redes sociais - uma imprensa livre e vigilante, uma sociedade organizada capaz de colocar milhões de pessoas na rua num curto espaço de tempo e uma divisão de poderes que, se não é perfeita, é bastante razoável.

Esse conjunto de pré-condições favoráveis gerou o quê? Um Estado totalmente ineficiente, um desperdício monumental de recursos públicos... No Rio Grande do Norte fizeram um parque eólico que, quando ventou, caíram as torres. Por aí temos uma ideia. Um aparelhamento monumental do Estado, uma corrupção sobre a qual não precisamos falar - dois processos de impeachment num curto espaço de tempo e uma explosão fantástica, inacreditável, do déficit público.

Quando esse paroxismo fica insustentável, a democracia mostra de novo a sua força e o sistema político consegue adequar novamente a ação estatal. Minha desconfiança é que não dá certo um presidencialismo de coalizão com essa fragmentação partidária. É impossível. No livro do Fernando Henrique Cardoso, primeiro volume, de 1995, ele descreve no

día a dia o esforço hercúleo que fazia, mesmo com toda a força que tinha: havia acabado de ser eleito, o presidente que estabilizou a moeda e ficava até de madrugada para tentar fazer acordos com as forças do atraso para fazer o Brasil avançar.

Aí, o Congresso se sente insatisfeito e monta uma pauta-bomba. Já imaginaram, conceitualmente, alguém no exterior tentando entender o que é uma pauta-bomba? Um conjunto de medidas para complicar o País. É sensacional isso. O governo de plantão vetar e ficar com o ônus de ter vetado uma pauta-bomba. Quer dizer, isso não pode dar certo. Por isso a reforma política sobre a qual o Rogério e o Paim fizeram referência é tão importante. Mas não passa.

Tive a oportunidade de participar de uma audiência pública em Brasília. Apresentaram uma proposta de reforma política que tinha 14 pontos. Primeiro ponto: fim do voto obrigatório. Seis horas de discussão e não se chegou a lugar algum. A gente tem a mania de querer uma reforma revolucionária. Não vamos fazer isso desse jeito. Nunca. Ou fazemos evolutivamente ou vamos ficar nesse ciclo, todas as condições favoráveis com resultados pífios, estapafúrdios. Um custo social altíssimo.

**LUIZ ALBERTO MACHADO:** Vamos passar para as perguntas.



**ALOYSIO AZEVEDO:** Acho que duas coisas que estão relativamente maduras. A coligação proporcional está muito desgastada. E há uma pressão política em favor do distrital. A pressão no sentido de se mudar a legislação eleitoral, que não passa. Eu queria juntar principalmente esta fala final sua com um elemento teórico que eu chamo de dinâmica do planejamento político. Considerando esses dois fatores, qual a possibilidade de eliminarmos a coligação proporcional? Qual a possibilidade de adotarmos um tipo de distrital?

**ROBERTO MACEDO:**

Estou mais interessado na linha que o Rubens Figueiredo apontou: a coisa não está funcionando. No Brasil nós temos este enredo colocado pelo Rogério, mas quando entram os atores, dá nisso que estamos vendo. Como se resolve isso sem mudar os atores?



**TÚLIO KAHN:** A ciência política americana é muito empírica, muito baseada em pesquisas. Pegam essas classificações nossas - forma de regime, governo - e usam como variável para explicar coisas. Então pegam uma característica qualquer, como a nossa fragmentação partidária, para ver, na prática, o que isso impacta, digamos, no grau de corrupção, número de votos brancos e nulos, nível de confiança no Congresso. Para a gente, aqui no Brasil, falta pesquisa empírica, faltam dados. Esse debate sobre o distrito proporcional... A literatura mostra que, na prática, boa parte de nossa votação é de fato distrital.



**GISLAINE LAMBERT DE BRITO:** Será que a preocupação do político que está entrando é única e exclusivamente a de usar essa bagunça em proveito próprio? Em vez de servir ao Estado, se servir dele.



**ROGÉRIO SCHMITT:** Não sou capaz de comentar tudo o que foi levantado aqui. Mas, primeiro, a gente tem que perder a ilusão de que possa haver um sistema político perfeito. Não existe. Presidencialismo, monarquia, bipartidarismo... não são perfeitos. Qualquer combinação institucional que a gente tiver e quaisquer que sejam os atores que tomem parte nesse arranjo, haverá sempre pontos positivos e negativos. Nessa discussão sobre reforma política é muito fácil aparecer essa ilusão. "Eu defendo o voto distrital, então só vou mostrar os pontos positivos do voto distrital". Mas o voto distrital também tem pontos negativos. Não dá para ter a ilusão de que o sistema político seja algo que possa produzir apenas virtudes. É algo ingênuo. Também é verdade que nesse debate, em qualquer lugar do mundo, é muito difícil você reformar o sistema político de forma radical. De modo geral, as mudanças que acontecem são sempre pontuais e cumulativas. São pouquíssimos os casos de países que tinham o voto distrital e adotaram o voto proporcional, ou vice-versa. Eram parlamentaristas e adotaram o regime presidencialista ou vice-versa. A não ser em situações de crise institucional muito grave. Talvez a melhor aposta seja na manutenção do status quo. Porque muitas vezes é preferível o sistema atual, ainda que imperfeito, mas que é conhecido, do que um sistema que parece muito bonitinho no papel, mas que não se conhece.

Só acrescento dois comentários. Eu acho que, como o Aloisio levantou, talvez as coligações possam ser algo que seja aprovado com contrapartida, estabelecendo de forma gradativa, criando lá a chamada federação de partidos, as frentes amplas para abrigar os partidos pequenos. Agora, adotar o voto distrital puro, misto quente, misto frio, esquece. Os candidatos, hoje, não têm distritos. A gente não pode confundir reduto com distrito. Reduto não é a mesma coisa

que distrito. Reduto é uma concentração espontânea de votos em determinada região geográfica. Distrito não é espontâneo, é uma camisa de força que você impõe pela legislação. O sistema atual permite que haja candidatos que representam redutos e candidatos que representam opiniões. Talvez esse seja o grande atrativo.



**ALDA MARCO ANTONIO:** Quero colocar a questão da cláusula de barreira. Não é possível que em um país que tem 35 partidos, todos recebam fundo partidário, todos apareçam na televisão, não é possível não ter coligação. Se a gente voltar a estudar, a cláusula de barreira foi uma questão do Judiciário. O Congresso chegou inclusive a votar a cláusula de barreira e o Judiciário se arrogou um poder que não era dele.



**EDUARDO PATAH:** A cláusula de barreira foi copiada de maneira errada aqui. A constituição alemã diz que, se o partido não tiver tantos por cento dos votos, não terá assen-



to na Câmara, não sendo computados os votos que tenham sido dados para efeito de coeficiente eleitoral. Esta parte final não foi copiada. O que aconteceu? Outro dia o Estadão publicou que os pequenos partidos pressionaram o Supremo. Não foi nada disso. Você tinha dois tipos de deputados, com e sem partido. Se você não cumprir esta segunda parte do enunciado, a primeira não tem efeito. O mais grave é que, tudo indica, o novo projeto que está sendo feito cometerá o mesmo equívoco.

**RUBENS FIGUEIREDO:** Duas observações rápidas. Se eu entendi o elemento dinâmico que o Aloisio citou, é como nós podemos avançar - é isto? A experiência mostra que a gente avança com uma crise monumental como a gente tem agora. Essa limitação dos gastos pela inflação do ano anterior é um

avanço espetacular. Se isso passar... Ou é uma crise monumental como a que estamos passando, ou um presidente fortíssimo, como foi Fernando Henrique, no começo, e Lula, que não quis fazer. Quando tinha 82% aprovaria o que quisesse, era um excelente momento para o Brasil avançar.

Mas a gente tem a ingenuidade de achar que determinados arranjos institucionais e restrições legais vão levar a um comportamento desejável. Vou dar dois exemplos. As eleições deste ano são pautadas por esta minirreforma eleitoral. Tem lá uma cláusula que é assim: o candidato só poderá gastar 70% do maior valor gasto na eleição anterior. Acontece que a prestação de contas é peça de ficção. Você finge que faz a prestação de contas e a Justiça acredita que você fez. Você vai ter que gastar 70% da ficção anterior. O que vai acontecer? Caixa 2, subdimen-



sionar despesas... É o cúmulo da ingenuidade. Pessoa jurídica não pode doar. O empresário vai lá, pega dinheiro e não sei como vai conseguir entregar para o candidato que quer apoiar. Eu gosto muito dessa história da cultura. Rogério falou uma coisa interessante: o nosso sistema político tem os seus defeitos, mas a gente tem a cultura desse sistema. Ele pode ser aperfeiçoado? Pode. Cláusula de barreira, fim das coligações proporcionais... Isto tudo sendo conquistado de forma evolutiva. Mas achar que por mudança institucional você vai gerar um comportamento desejável eu acho que é ingênuo.

**LUIZ ALBERTO MACHADO:** Eu tenho a sensação de que, com as colocações do Rogério, do Paim e do Rubens, de que ocorre com a reforma política o mes-

mo que ocorre com a reforma tributária, da Previdência Social, são os falsos consensos. Aparentemente, todo mundo é a favor. Quando se pergunta: "Você é a favor da reforma política?" Todo mundo é. Mas quando se pergunta qual reforma política, percebe-se que não é bem assim. O grande problema da reforma política é que ela precisa ser votada pelas mesmas pessoas que foram eleitas pelo sistema. Então, o Paim foi na mosca. Mas, de qualquer maneira, vou acreditar na ideia da evolução: se não é possível fazer através de uma reforma ampla, vamos fazer por pequenos avanços e vamos aperfeiçoando o sistema. Afinal de contas, bem ou mal, temos as condições básicas colocadas e temos um sistema que é até respeitado lá fora. Um sistema eleitoral que virou referência, muita gente veio pegar exemplos no Brasil.

**Presidente**  
Guilherme Afif

**1º Vice-presidente**  
Vilmar Rocha

**2º Vice-presidente**  
**Diretor de Relações Internacionais**  
Alfredo Cotait Neto

**Secretária**  
Alda Marco Antonio

**Diretor Superintendente**  
João Francisco Aprá

**Conselho Superior de Orientação**

**Presidente** - Gilberto Kassab

Guilherme Afif

Henrique Meirelles

Omar Aziz

Raimundo Colombo

Otto Alencar

Claudio Lembo

Ricardo Patah

Vilmar Rocha

Guilherme Campos

Robinson Faria



Fundação para Estudos e Formação Política do PSD

**ENCONTROS DEMOCRÁTICOS** - Coleção 2016 - "O sistema político brasileiro"  
**ESPAÇO DEMOCRÁTICO** - Site: [www.espacodemocratico.org.br](http://www.espacodemocratico.org.br) Facebook: [EspacoDemocraticoPSD](https://www.facebook.com/EspacoDemocraticoPSD) Twitter: [@espdemocratico](https://twitter.com/espdemocratico)  
Coordenação - Scriptum Comunicação - Jornalista responsável - Sérgio Rondino (MTB 8367)  
Projeto Gráfico - BReeder Editora e Ass. de Com. Ltda - Marisa Villas Boas

# ENCONTROS DEMOCRÁTICOS



[www.espacodemocratico.org.br](http://www.espacodemocratico.org.br)