



Revista Parlamento e Sociedade



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**



Reforma Política como Reforma Eleitoral: A dimensão persistente

Glauco Peres da Silva¹

Resumo

Embora seja um tema recorrente no debate público brasileiro, a reforma política teve motivações diferentes após 1988: primeiro, era necessária para trazer governabilidade ao país; atualmente, é fundamental para melhorar a qualidade da representação. Em comum, a alteração das regras eleitorais. Cabe perguntar qual a extensão das alterações dessas regras sobre a representação parlamentar? O texto analisa as propostas levadas à votação no plenário – voto distrital e o “distritão” –, comparando-as com a atual regra proporcional de lista aberta. Conclui-se que as alterações propostas não parecem capazes de superar as dificuldades apontadas. Se há problemas no sistema político brasileiro, as sugestões trazidas à votação na Câmara não parecem ser a solução.

Apresentação

A discussão em torno da reforma política no Brasil é assunto muito recorrente. Desde a promulgação da Constituição de 1988, analistas apontam dificuldades inerentes ao arranjo político brasileiro. Porém, as análises variaram ao longo do tempo. Inicialmente, as dificuldades provinham do arranjo entre regras eleitorais, arranjo federativo e um sistema presidencialista. Em conjunto, estas características gerariam um atrito insuperável entre Executivo e Legislativo, tornando o país ingovernável.

Um duplo movimento altera os termos do debate: por um lado, as inúmeras evidências que a governabilidade não estava em jogo no país (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998), ainda que se possa falar de seus elevados custos. Por outro, os sucessivos escândalos de corrupção, que ganham ainda mais repercussão após os episódios do “mensalão” e as sucessivas manifestações públicas em todo o país.

1 Professor do Departamento de Ciência Política da USP. E-mail: glauco.p.silva@gmail.com

Este duplo movimento traz à reforma política outra série de causas e consequências: agora o arranjo entre sistema eleitoral e a forma de financiar campanhas torna o sistema político mais corrupto e muito menos representativo dos reais interesses da população. Em comum entre estes momentos em prol da reforma política, está a necessidade de alteração do sistema eleitoral no Brasil.

Atualmente, sua mudança traria a superação daquelas novas dificuldades na medida em que provocasse aproximação do eleitor com seu representado, ampliando a “qualidade” da representação dos cidadãos. Surgem, assim, duas propostas para alterar o sistema eleitoral no Brasil para a escolha dos representantes na Câmara Federal. O atual sistema proporcional em lista aberta seria substituído pelo sistema distrital ou pelo sistema de voto único não transferível, conhecido como “distritão”. Estes três sistemas eleitorais criam diferentes incentivos ao comportamento parlamentar, do ponto de vista teórico, e, por isso, geram diferentes consequências sobre o sistema de representação. O ponto que se coloca então é como as regras eleitorais no Brasil e as propostas ora em voga afetam a representação política? Para discutir estas questões, além desta introdução, o texto se divide em cinco partes. Na primeira, são apresentadas as razões pelas quais um sistema eleitoral é entendido pelos cientistas políticos como aspecto importante de uma democracia representativa como a brasileira para, em seguida, compreender a relação entre este sistema com os tipos de representação política existentes. Assim, a segunda parte deste texto irá tratar das diferentes formas de representação para, na terceira, apresentar os incentivos esperados de cada sistema eleitoral. Na quarta, são comparados os incentivos derivados de cada sistema eleitoral. Ao final, uma seção de considerações gerais encerra o trabalho.

Sistema eleitoral: a escolha dos representantes

O sistema eleitoral reflete as regras pelas quais os eleitores escolhem seus representantes. É a maneira como a democracia representativa opera em seu nível mais elementar: a forma pela qual as opções dos cidadãos são convertidas em atores políticos com poder de decisão. O sistema eleitoral é um dos elementos mais básicos de um regime democrático representativo. Como colocam Gallagher e Mitchell (2009, p. 4):

[Sistemas eleitorais] tem uma enorme diferença sobre a forma do sistema político, a natureza do governo (coalizão ou de partido único), o tipo de escolhas os eleitores possuem nas eleições, a habilidade dos eleitores manter seu(s) representante(s) *accountable*, o comportamento dos parlamentares, o grau em que um parlamento representa os diferentes tipos de pessoas, a extensão de

coesão e democracia dentro dos partidos e, é claro, a qualidade do governo, e, portanto, a qualidade de vida dos cidadãos sujeitos àquele governo.

Esta ampla gama de efeitos que se atribui aos sistemas eleitorais está na maioria dos casos conectada aos impactos sobre o sistema partidário. Desde Duverger (1954), os sistemas eleitorais são avaliados por seus impactos no comportamento dos partidos e dos eleitores, sendo esta conexão uma peça chave na compreensão das dinâmicas políticas nas democracias modernas.

Mas qual a importância dos sistemas partidários? Nesta passagem, Mainwaring (1999, p. 11-2) coloca o ponto claramente:

Desde a emergência da democracia de massas no século XIX, os partidos têm sido os principais agentes da representação e de canalização de demandas nas democracias. A despeito dos novos desafios aos partidos, do crescente sentimento no mundo acadêmico de que os partidos são agentes de representação menos dominantes do que eram décadas atrás, e da crescente insatisfação dos cidadãos com os partidos em muitos países, os partidos ainda continuam a ser os principais agentes de representação e são virtualmente os únicos atores com acesso a posições eletivas em países democráticos. Eles podem ter perdido alguma de suas funções, mas ainda são cruciais porque dominam a política eleitoral. Governos democráticos são eleitos através de partidos [...]. A maneira como os partidos funcionam afetam questões tão vitais como a natureza da representação, a forma como as políticas são formuladas e a capacidade de implementação de políticas.

Neste sentido, a relação torna-se clara: as democracias modernas funcionam através da representação, mecanismo no qual o eleitor escolhe algum representante para falar em seu nome, processo de escolha que se dá mediado tanto pelas regras eleitorais quanto pela atuação dos partidos políticos, grupos que disputam os votos dos eleitores. Porém, os partidos são formados por indivíduos. E esses indivíduos buscarão dentro das regras estabelecidas atingir seus interesses pessoais².

O fato relevante é que as ações dos políticos serão incentivadas pelas regras às quais estão submetidas no chamado jogo político. De forma simplificada, mas bastante útil analiticamente, supõe-se que os interesses pessoais de um político

2 Isto não significa dizer que o político buscará obter vantagens ilícitas de qualquer ordem pelo fato de ser um político. Os interesses pessoais de um indivíduo comportam largo espectro de motivações, como defender uma causa ou política pública, representar um determinado tema ou grupo, etc.

serão atingidos se este ocupar um cargo público. Mas para se eleger o político está necessariamente submetido às regras eleitorais. Essa dinâmica influenciará inteiramente a organização básica dos partidos, pois as regras terão influência direta sobre a ação dos indivíduos que compõem um partido político.

Assim, a avaliação de “como os partidos políticos integram e mediam os objetivos e aspirações dos cidadãos com as quase sempre diferentes aspirações e objetivos dos políticos” (ALDRICH, 2008, p. 555) ressalta um aspecto fundamental para o funcionamento da democracia. Consequentemente, a organização dos partidos e a do sistema partidário como um todo estão sujeitas às regras eleitorais. Por estas razões, os cientistas políticos tanto se voltam ao estudo das regras eleitorais. Elas estão, em última instância, no alicerce da organização democrática representativa pelos seus efeitos sobre o sistema partidário.

Nesse sentido, as críticas à qualidade da representação política no Brasil passam pelo impacto das regras eleitorais sobre o sistema partidário a partir do incentivo ao comportamento dos políticos. Quais aspectos das regras eleitorais merecem ser avaliadas?

Algumas dimensões relevantes serão destacadas aqui, seguindo Reynolds, Reily e Ellis (2005, p. 5): a fórmula eleitoral usada, se majoritária ou proporcional, qual o número de representantes eleitos, qual é o distrito eleitoral e a estrutura de cédula, cuja característica de dimensão de interesse neste trabalho se dá sobre a contagem de votos entre os candidatos escolhidos pelos eleitores. Cada uma delas é diferente de acordo com as propostas levadas à votação na Câmara e possuem consequências distintas sobre as formas de representação.

Porém, antes de avançar sobre estas consequências, é preciso avaliar a dimensão da representação política. É isto o que será feito na próxima seção.

Quais tipos de representação são exercidas por um político eleito?

Seguindo os trabalhos de Cain, Ferejohn e Fiorina (1987, p. 2-4) e Bogdanor (1985, p. 4-6), as formas de representação praticadas por um político eleito podem ser tipificadas da seguinte forma:

- 1) Localista: este tipo de atividade, também conhecida como *pork barrel politics* ou *constituency service*, é aquela na qual o representante se volta para atender às demandas específicas dos eleitores que elegeram esse deputado. Ele buscaria levar a eles benefícios localizados, como qualquer tipo de obra pública que atenda àquela comunidade local, bem como

intermediar problemas que as pessoas daquela comunidade tenham com o poder público de forma geral;

- 2) Simbólica: neste caso, o político atua em defesa de uma categoria ou um determinado grupo que não necessariamente está definido geograficamente. Pode ser um grupo econômico, religioso, étnico, etc. representado na figura daquele político;
- 3) Partidária: o político se entende mais como um representante dos interesses de seu partido, defendendo determinado ponto de vista, do que especificamente o de seus eleitores – ainda que acredite que esteja assim defendendo o bem da nação. Ou seja, esse político representa um conceito ou ideologia encampada pelo seu partido e personificada em sua pessoa;
- 4) Em torno de políticas (*policies*): o político defende a implementação de certas ideias, de certas políticas públicas a serem implementadas, as quais, em sentido mais amplo; estariam acima de bandeiras partidárias ou de segmentos específicos da população.

Esta tipologia é útil para a presente discussão porque ressalta que as diferentes formas de representação podem, de certa medida, ser ordenadas a partir da importância ao elemento geográfico para cada caso. A ordem dos diferentes tipos de representação apresentada acima está organizada em ordem decrescente de importância do componente geográfico.

Na tipologia apresentada, o tipo localista de representação é aquele em que o componente geográfico é o mais importante, dado que o político atua voltando-se para as demandas de uma região específica. De fato, é o único em que a localidade é fundamental para a atividade de representação. Nas demais, tal característica é muito mais indireta e circunstancial. Na representação simbólica, por exemplo, o segmento do eleitorado representando pode ou não estar geograficamente delimitado, a depender do grupo de referência. Mas é esperado teoricamente que o aspecto geográfico seja menos significativo ainda no caso da representação partidária, pois não seria clara a identificação territorial dos partidos, salvo casos muito particulares. Por fim, a representação em torno de política públicas seria aquela com a dimensão regional menos saliente.

E por que o componente geográfico é relevante? Quanto menos localista for a atuação do parlamentar, maior serão seus esforços em torno de questões mais gerais, que envolvam mais pessoas. Questões nacionais seriam privilegiadas em detrimento de problemas localistas, particulares, que poderiam se sobrepor. E quanto mais geral a preocupação de ação do político, maior a possibilidade de organização dos partidos em torno de bandeiras ideológicas, em torno de programas

mais claros. A preocupação localista, se difundida entre todos os representantes como o principal foco de atividade, provocaria um esvaziamento das discussões das grandes questões nacionais, enfraqueceria os partidos, pois segmentaria os interesses internos, e ainda dificultaria organização da atividade do Legislativo em geral. Por isso, seria interessante que o sistema eleitoral não criasse fortes incentivos para a atividade localista, até porque essa sempre terá algum tipo de espaço, pois os deputados são escolhidos a partir de um território qualquer de referência³. Para a democracia gerar políticas públicas de interesse nacional, que atendam à maioria da população, seria preciso que o sistema eleitoral não segmentasse a atenção dos parlamentares. Além disso, a atuação mais localista acaba sendo mais pessoal: é o deputado pessoalmente que é reconhecido por resolver os problemas da região. Isto possui efeitos perversos sobre o funcionamento do sistema partidário.

A consolidação dos partidos como grupos capazes de dar sentido à representação política é tida como essencial para o funcionamento da democracia, que é representativa. Os partidos atuam como entidades coletivas perenes, sendo, assim, possível cobrá-los ao longo do tempo por medidas que seus membros assumam. As punições e recompensas, que são aquelas vindas através das urnas, se tornam mais factíveis através dos partidos do que através dos indivíduos.

Neste sentido, se o componente localista é muito forte, o incentivo dado ao sistema político é o de enfraquecer os partidos, já que se fortalecem as figuras pessoais dos políticos. Criam-se obstáculos à consolidação dos partidos, que no Brasil já são amplamente criticados, seja na academia, seja no ambiente social geral.

Assim, a questão subsequente é que tipos de incentivo são gerados a partir das regras eleitorais que estão sendo propostas no Brasil?

Consequências: incentivos de ação parlamentar

A fim de oferecer uma resposta à pergunta acima, é necessário destacar as diferenças das regras eleitorais em disputa em fomentar um ou outro tipo de representação. Para cada uma das regras – proporcional de lista aberta (sistema vigente), distrital e o sistema de voto único não transferível, chamado de ‘distritão’ – serão consideradas quatro dimensões importantes que provocam estes incentivos: a magnitude do distrito, que se refere ao número de representantes eleitos em uma

3 Seguindo Steed (1985, p. 267), “a norma nas democracias ocidentais é bastante clara: representantes eleitos estão individualmente atrelados a um pedaço do território, e sua função de representação está ligada aos cidadãos que residem naquela área”.

eleição; a área pela qual o representante será eleito, o chamado distrito eleitoral; o tipo de disputa eleitoral, e como os votos são divididos entre os candidatos.

I – Sistema proporcional de lista aberta

Este é o atual sistema vigente no Brasil para eleger os representantes que comporão os órgãos legislativos nos três níveis da federação: assembleias municipais, estaduais e federal. No caso da assembleia federal, a Câmara dos Deputados tem os deputados eleitos por Estados da federação. Estes são os distritos eleitorais. Em cada um dos estados são escolhidos no mínimo oito deputados, como em Rondônia ou Amapá, até no máximo 70 deputados, caso de São Paulo. Vale dizer que estes números são obtidos de acordo com a proporção populacional de cada estado, respeitando esses limites mínimo e máximo.

O tipo de disputa, como o próprio nome diz, é proporcional. Isto significa que as cadeiras em disputa serão divididas proporcionalmente pelo número de votos recebidos por cada coligação⁴. Por ser um sistema de lista aberta, dentro de uma mesma coligação, os candidatos não estão previamente ordenados. A ordem é estabelecida de acordo com o total de votos recebidos por cada candidato dentro de uma coligação. Assim, para efeitos de apuração, se uma coligação qualquer recebe montante total de votos suficiente para eleger três deputados, tomarão posse os três deputados mais votados dentro dessa coligação. Note que o cálculo se dá por coligação e não por partido, o que também faz parte das discussões de reforma política no Brasil (BRASIL, 2005).

Quais são vantagens e desvantagens de um sistema com essas regras? A enorme magnitude dos distritos eleitorais no Brasil em um sistema proporcional possibilita que a população tenha elevada margem de escolha. Afinal, com um número grande de deputados a serem eleitos, o incentivo dado a todo o sistema é o de elevar também o número de candidatos, possibilitando inclusive que diferentes minorias sejam representadas. Por outro lado, o elevado número de candidatos dificulta a escolha⁵ ao invés de facilitá-la, já que exige dos eleitores processar número significativo de informações para optar por um candidato. Além disto, o elevado número de deputados eleitos por um estado torna difícil acompanhar suas ações no Congresso e depois puni-lo ou recompensá-lo na próxima eleição.

4 Há vários detalhes envolvendo a forma como é feito o cálculo de divisão entre as coligações em disputa. Para uma apresentação detalhada sobre as regras eleitorais brasileiras, vide Nicolau (2002; 2006).

5 Sobre a dificuldade cognitiva de escolher algo em face a um elevado número de opções, vide o trabalho de Barry Schwartz (2015).

Com alto número, torna-se bastante dificultada a avaliação da ação parlamentar pelos eleitores. O número elevado de candidatos em uma eleição em um distrito regionalmente amplo também acaba por fragmentar bastante a disputa em torno de características pessoais dos candidatos e menos em torno de seus partidos. Incentivados para alcançar uma posição de destaque na lista de sua coligação, os políticos buscarão votos para si, disputando os eleitores. Este incentivo enfraquece os partidos.

Por fim, o fato de os distritos eleitorais serem os estados da federação introduz a questão federalista no debate eleitoral brasileiro. Os deputados são eleitos em territórios nos quais também há disputa para governador. Se por um lado tal aspecto pode criar bancadas estaduais no Congresso e trazer poder de intervenção aos governadores na dinâmica legislativa⁶, por outro potencialmente incorpora questões federativas no sistema eleitoral brasileiro. Os chamados *coattail effects* são exemplos deste tipo de situação, na qual o fato de um candidato ao governo do estado ser forte acaba por trazer votos para os candidatos de seu partido a outros cargos⁷.

Sendo este o quadro geral atual do sistema eleitoral brasileiro para os cargos legislativos, as demais propostas aqui serão avaliadas nas mesmas dimensões e, em princípio, devem superar as dificuldades encontradas neste tipo de regramento.

II – Sistema distrital

O sistema distrital, da forma como foi discutido no Congresso Nacional, substituiria o voto proporcional pelo voto majoritário. Isso significa que apenas o eleito com o maior número de votos dentro de um distrito eleitoral assumiria o cargo de deputado. Nesse caso, como o Brasil possui 513 deputados na Câmara, seriam criadas 513 regiões com aproximadamente o mesmo número de eleitores no qual a disputa se daria. O partido indicaria em cada distrito um candidato para disputar as eleições e o candidato com maior número de votos venceria a eleição. Assim, no Legislativo a eleição se assemelharia às disputas aos cargos para o Poder Executivo, como os de prefeito, por exemplo.

Em que sentido este sistema apresenta vantagens e desvantagens frente ao que atualmente vigora no país? Do ponto de vista da magnitude, ela é igual a

6 A literatura recente que lida com estas questões tem em Abrúcio (1998) e Arretche (2009) importantes referências sobre o tema, ainda que contraditórias entre si sobre os impactos desta característica sobre o funcionamento do Poder Legislativo federal.

7 A simultaneidade da disputa entre os diferentes cargos eletivos também está relacionada com esse aspecto. Apesar de ser alvo de votação dos parlamentares, essa dimensão afeta qualquer uma das regras aqui analisadas da mesma forma. Por esta razão, os impactos dessa mudança não serão tratados no texto.

um; apenas o candidato mais votado será eleito em cada distrito. Esta alteração torna o sistema mais claro do ponto de vista da *accountability*. Os eleitores teriam maior facilidade em acompanhar as ações de seu representante na Câmara ou, ao menos, teriam maior possibilidade em reconhecer quem é seu representante. Por outro lado, o incentivo para atividades localistas é ampliado. O deputado estaria claramente vinculado a um determinado espaço geográfico delimitado e eventualmente pequeno, representando apenas aquelas pessoas. Este sistema é aplicado nos EUA e é bastante clara a posição de toda a literatura americana desde meados dos anos 1970 a respeito dos efeitos localistas da ação dos deputados ao longo de seu mandato (MAYHEW, 1974; CAIN; FEREJOHN; FIORINA, 1987).

Ademais, como apenas o mais votado é eleito, é esperado número menor de competidores, o que também contribui para facilitar a escolha dos eleitores e o acompanhamento das atividades do representante. Porém, haverá evidente desperdício de votos. Se 40% dos votos de um distrito forem designados para o candidato que termine em segundo lugar, eles serão completamente desperdiçados, já que ninguém se aproveitará desses votos. De outra parte, suponha que o candidato que ficasse em primeiro tenha recebido 60% dos votos, o que significa receber 20% a mais do que seria preciso para vencer o segundo candidato. Esse excedente de votos recebido por este candidato não teria nenhum impacto no sistema, novamente implicando em desperdício. Esta situação deixa claro que a representação das minorias estaria comprometida, discussão que será retomada mais adiante.

Deve-se notar ainda que, com a divisão dos estados em 513 regiões, seriam criados incentivos para a diminuição da formação de bancadas estaduais na Câmara. A fragmentação do território em 513 localidades diferentes incentiva a formação de uma Câmara na qual os representantes não tenham identidade entre si. A única possível é a partidária, mas certamente não há incentivo para a atuação regional. Entretanto, a identidade partidária é enfraquecida com a forma em que os votos são computados.

A aglutinação em torno dos diferentes partidos dependeria da disputa em torno do Executivo. A eleição para governador poderia organizar a disputa no estado, por exemplo, e fazer com que os candidatos de todos os distritos fossem beneficiados por isso. Mas as disputas para o Legislativo não favorecem a identidade partidária, ainda que o efeito deletério esperado seja menor do que em disputas proporcionais.

Por fim, uma última dificuldade operacional que envolve a disputa em distritos uninominais é a criação dos distritos. A determinação geográfica das áreas que pertencem a um ou a outro distrito cria uma disputa política relevante. Ela se dá porque o desenho que dividiria o país em 513 distritos não deve ser estável; ao

contrário, precisará de revisão periódica. Isso acontece porque cada distrito deve ter mais ou menos o mesmo número de habitantes para que a representação de cada eleito seja proporcional entre si. Como há migração interna, além de crescimento populacional desigual entre as regiões do país, os distritos precisarão ser continuamente redefinidos. Tal situação cria um momento de intenso debate no cenário político, por gerar incerteza dos resultados, e dará àquele responsável para implementar tal alteração um poder considerável.

Este processo é tão importante que gerou no debate político americano um termo que o reflete: *gerrymandering*. Este termo pode ser entendido como o de redesenhar os distritos de forma a beneficiar a algum grupo político, como um partido⁸. Esta situação provoca incerteza e disputas jurídicas, como aconteceu no Brasil em razão de interpretações sobre a divisão de cadeiras na Câmara de Deputados entre os estados (RICHTER, 2014 e STF DECLARA..., 2014).

Cabe ainda uma observação histórica necessária para contextualizar essa discussão. A regra proporcional é introduzida em momento posterior à criação do sistema distrital. A argumentação em favor do sistema proporcional estava em possibilitar que as minorias fossem representadas, falha recorrentemente apontada no modelo por distritos uninominais. Se se supõe que um determinado grupo minoritário com, digamos, 15% da população possua essa população igualmente distribuída em todo o território, ela possuiria 15% dos votos mas não conseguiria eleger nenhum deputado em distrito algum. Apenas nos casos em que esta população estivesse concentrada espacialmente em um ou em alguns distritos é que obteria um representante na Câmara. Esta observação histórica em favor do sistema proporcional ressalta as dificuldades trazidas por um sistema como este.

III – O “distritão”

O sistema de voto único não transferível, chamado popularmente de “distritão”, se caracteriza por eleger os candidatos mais votados em um determinado distrito eleitoral, sem considerar os partidos nem as coligações às quais pertencem. Os votos são atribuídos aos candidatos exclusivamente e assim são computados. A proposta levada à votação na Câmara brasileira mantinha inalterados os

8 O exemplo hipotético que ilustra a situação é o seguinte: suponha que existam apenas dois distritos eleitorais e dois partidos políticos. Sabe-se que no distrito 1, o partido A teve 80% dos votos, mas obteve apenas 40% de votos no distrito 2. O partido A pode entender que no distrito 1 houve excesso de quase 30% dos votos, já que não precisava de todos eles para eleger seu deputado. O *gerrymandering* assume que há uma forma de redividir o território de tal forma a fazer com que ao menos parte desse excesso de votos do partido A passe para o distrito 2 e ele vença nas duas localidades.

distritos eleitorais atuais, inclusive as suas magnitudes. Assim, seriam eleitos em São Paulo, por exemplo, os 70 candidatos mais bem votados, independentemente de seus partidos de origem.

Esta proposição, então, mantém a maior parte das vantagens e desvantagens observadas no sistema atual com relação à magnitude do distrito e ao fato de os distritos serem os estados da federação, com um agravante: o incentivo ao localismo se acentua. Com a elevada magnitude média nos distritos e os altos custos em percorrer todo o estado para fazer campanha, o localismo será acentuado, assim como os custos totais de campanha. Um candidato procurará garantir os votos de determinada região, já que é elevado o custo de viajar para outras áreas do estado. Porém, diferentemente do sistema proporcional, esse candidato terá de evitar que outros candidatos consigam votos em outras regiões do estado.

No caso do sistema atual, se um outro candidato de sua coligação consegue votos em qualquer outro lugar do estado, esses votos a mais beneficiam todos da lista, já que serão agregados para efeito de cômputo do número de eleitos. No “distritão”, isto não ocorre. Como os votos são contados apenas para cada candidato individualmente, o político tem o incentivo de evitar a competição a qualquer custo. Ou seja, a preocupação localista se amplia⁹.

Deve-se destacar, também, que o número de votos desperdiçado ao mesmo tempo tende a aumentar, já que a parcela dos votos recebidos pelos candidatos mais votados que exceder o necessário para que eles se elejam não terá qualquer influência na representação.

Ademais, se por um lado, a regra de eleger os mais votados é relativamente simples, o que torna o sistema mais inteligível para o eleitor, por outro lado, porém, a eleição dos mais votados em uma disputa única gera uma série de desvantagens. Primeiro, enfraquece ainda mais os partidos, na medida em que esses se tornam irrelevantes para o cômputo geral dos votos; a participação dos partidos é diminuída, o que os enfraquece. Além disso, encarece a eleição em razão da preocupação dos deputados em evitar a concorrência local e a necessidade de ampliar o número de eleitores que sua campanha atinge e, consequentemente, aumenta a importância relativa do financiamento de campanha. Esses impactos decorrem da fragmentação da disputa que uma regra desse tipo provocaria sobre as decisões estratégicas dos políticos envolvidos na eleição.

9 Este diagnóstico presente em boa parte da literatura dos anos 1990 sobre o Brasil (MAINWARING, 1999) seria ampliado com a introdução de um sistema como o “distritão”.

De posse desses incentivos dos três sistemas, parte-se para uma avaliação comparada entre os incentivos gerados individualmente.

Comparação entre os sistemas

Como apresentado acima, as diferentes regras eleitorais criam diferente incentivos sobre o comportamento dos políticos. É possível comparar estes incentivos entre os sistemas de forma sistemática? A tabela 1 a seguir sintetiza as informações comparativas entre os sistemas:

Tabela 1 – Síntese dos incentivos gerados sobre tipos de representação pelas diferentes regras

Dimensão	Proporcional	Distrital	Distritão
Localista	++	+++	+++
Simbólica	++	-	+
Partidária	+	+	-
Em torno de Políticas	-	-	-

Elaborado pelo autor. Nota: “+” indica a presença do incentivo; “-” indica a ausência do incentivo.

A comparação feita acima é uma síntese tentativa. Ela considera os incentivos oferecidos pelo sistema, e não deve ser lida como algo determinista. Os incentivos, uma vez presentes, sofrerão interferência de outros fatores e assim as observações acerca da realidade política resultarão da interação desses incentivos.

Dito isto, nota-se em todos os sistemas apresentados o incentivo à representação do tipo localista. O sistema proporcional perderia essa característica no caso de operar com listas fechadas. Como tal proposição não foi levada à votação na Câmara¹⁰, os incentivos localistas se mantêm tais como descritos anteriormente. Porém, os demais sistemas propostos tendem a expandir ainda mais os incentivos localistas. Tanto o sistema distrital quanto o “distritão” acentuariam a atuação dos parlamentares em torno dessa modalidade de representação.

A representação simbólica é mais incentivada no sistema proporcional do que em qualquer outra opção. Inclusive, deve-se retomar brevemente à observação histórica sobre a criação do sistema proporcional, que se deu com o intuito de

¹⁰ Vale dizer que esta era a preferência da Presidência para a reforma política, mas não conseguiu apoio no Legislativo para que fosse levada a plenário.

superar as dificuldades encontradas para garantir a participação das minorias em um sistema de regras distritais. Um segmento da população disperso no território ou que não possua maioria em nenhum distrito dificilmente conseguiria ver um representante de sua causa na Câmara. Qualquer regra que não considere os votos atribuídos aos candidatos que não terminem em primeiro lugar gerará este tipo de ausência na representação de minorias. O “distritão” não consegue superar esse problema de maneira decisiva.

Há uma única forma em que esse tipo de regra tornaria viável a representação simbólica de maneira geral. A situação hipotética ocorreria quando um grupo qualquer minoritário não fosse em termos absolutos pequeno e conseguisse se mobilizar em todo o território em torno de sua causa. Assim, se uma parcela do eleitorado se mobilizasse em torno de uma causa teria condições de eleger um representante. Porém, essas pessoas teriam de lidar com o elevado custo de mobilização em torno da causa, certamente diante de uma campanha também de custos elevados. Apenas para casos de uma rede de mobilização já pré-existente para além do momento eleitoral é que se poderia esperar que essa situação hipotética alcançasse êxito.

Já a representação partidária só é alcançada no caso das regras proporcionais e distrital se forem observadas outras características do sistema. Por exemplo, no caso da disputa proporcional, as listas fechadas incentivariam essa categoria de representação, já que o eleitor não poderia optar por um candidato individualmente mas seria obrigado a votar apenas no partido. Apesar disto, no caso brasileiro, é possível dizer que o Partido dos Trabalhadores em particular foi o exemplo deste tipo de representação, notadamente no início do período democrático atual no país. Porém, é a exceção. O incentivo geral não caminha nesta direção. Já nas disputas distritais, a representação partidária decorreria da organização dos partidos em torno das disputas para os cargos majoritários. A possível centralização da disputa para os cargos executivos nos estados, notadamente o de governador, pode levar a imagem dos partidos também para a disputa legislativa. Porém, deve-se destacar o fato de que essas possibilidades estão condicionadas a fatores outros que não decorrem das disputas legislativas de *per se*. Apenas em conjunção com outras características é possível supor que a representação partidária se forme. Os incentivos não se direcionam para esse sentido.

A mesma dificuldade está aplicada para a representação voltada para políticas públicas. Essas não parecem decorrer diretamente dos incentivos eleitorais. Na verdade, a ausência de incentivos mais localistas criaria maior espaço para que surgisse esse tipo de representação. Mas não se percebe, em princípio, incentivos

dentre essas três propostas trazidas ao debate público no país para a formação deste tipo de representação.

Por fim, de maneira geral, o fato de os distritos eleitorais serem os estados da federação nas três proposições apresentadas introduz a questão federalista no debate eleitoral brasileiro. Nenhuma proposta acaba com isso ou faz alguma proposição de alteração desse quadro. Portanto, aqui nada seria afetado a não ser em um caso que não foi exposto: a formação de um distrito eleitoral que rompa a barreira de um estado da federação, incorporando eleitores de estados diferentes. Como os distritos não foram desenhados, não se pode discutir essa possibilidade.

Considerações finais

O texto discute as propostas de alteração do sistema eleitoral brasileiro à luz das diferentes formas de representação praticadas por legisladores e a influência que as regras eleitorais possuem sobre tais tipos de representação. Ao apresentar as duas propostas trazidas ao debate político e compará-las com o sistema atualmente vigente, o presente texto discutiu qual o sentido das alterações que foram levadas à votação em plenário na Câmara dos Deputados e, no momento em que se escreve, seguem para a apreciação do Senado Federal.

A regra proporcional de lista aberta parece ser aquela mais próxima dos anseios da população que pleiteia alterações na forma como a representação política é atualmente praticada no país. As mudanças aparentemente caminham em sentido contrário ao ansiado pelos críticos do sistema atual: ao invés de serem sistemas tais que ampliem a participação e a importância dos partidos políticos como agremiações que fazem a intermediação entre eleitores e poder público, as proposições levadas à Câmara os enfraquecem. A votação por meio de distritos, como visto, qualquer que seja o formato apresentado, não consegue ampliar a organização da política em torno dos partidos mas apenas em torno dos indivíduos. Essa característica marcante dos projetos apresentados piora um aspecto já bastante criticado do sistema político brasileiro.

De uma forma bastante simplista, de acordo com o exposto acima, dois problemas fundamentais do sistema eleitoral brasileiro merecem maior debate. O primeiro é o tamanho dos distritos. Os distritos são muito grandes, no geral, mesmo em perspectiva comparada (GALLAGHER; MITCHELL, 2009). Essa característica dificulta a organização dos partidos, por um lado, já que, por estarem combinados com o sistema de lista aberta, exacerba a relevância de características individuais dos políticos.

Além disso, há toda a dificuldade apontada para o eleitor escolher seu representante e acompanhar suas ações no Congresso. O segundo problema importante é a existência de coligações eleitorais nas eleições proporcionais. Essa outra característica do sistema brasileiro torna difícil o exercício da representação. A existência da coligação perturba a compreensão do destino do voto sob o ponto de vista do eleitor: é mais inteligível acompanhar o voto dado a um determinado político e saber que outro político do mesmo partido é eleito, em razão da posição distinta na lista, do que assumir que esse voto acaba por eleger um político de outro partido.

Essa associação novamente faz com que, por um lado, os eleitores tenham dificuldade em compreender o funcionamento do sistema e, por outro, faz com que partidos com baixíssima representatividade sobrevivam com estratégias eleitorais bastante específicas. Não seria necessário criar uma cláusula de barreira para a existência de um partido, mas dar a cada um o tamanho de acordo com a parcela proporcional da população que representa.

Como já deve estar claro a esta altura, as discussões em torno da reforma política, sejam as promovidas pelos representantes diretamente, sejam aquelas provocadas pelos cidadãos, continuarão presentes na vida política do Brasil. O debate deve continuar a ser feito e amadurecido para que as pessoas tenham clareza dos possíveis efeitos das alternativas que surgem.

O sistema eleitoral brasileiro possui vantagens que não podem ser desprezadas e, além de reconhecidas, precisam ser mantidas. Sempre há espaço para serem aperfeiçoadas.

Referências

ABRÚCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec; Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

ALDRICH, J. H. Political parties in and out of Legislatures. In: BINDER, S.; RHODES, R.; ROCKMAN, B. (Eds.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press., 2008. p. 555-576.

ARRETCHE, M. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

BOGDANOR, V. (Ed.) **Representative of the people?** Parliamentarians and constituents in western democracies. Aldershot: Gower, 1985

BRASIL, E. Relator da reforma política defende fim das coligações proporcionais. **Câmara Notícias**: Brasília, DF, 07 maio 2015. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/487390-RELATOR-DA-REFORMA-POLITICA-DEFENDE-FIM-DAS-COLIGACOES-PROPORCIONAIS.html>>. Acesso em: 05 out. 2015.

CAIN, B., FEREJOHN, J., FIORINA, M. **The personal vote**: constituency service and electoral independence. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.

DUVERGER, M. **Political parties**: their organization and activity in the modern state. London: Methuen; New York: J. Wiley, 1954.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. (Ed.). **The politics of electoral systems**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

MAINWARING, S. P. **Rethinking party systems in the third wave of democratization**: the case of Brazil. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

MAYHEW, D. **Congress**: the electoral connection. Fredericksburg: Yale University, 1974.

NICOLAU, J. M. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2002.

_____. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

REYNOLDS, A., REILY, B. e ELLIS, A. **Electoral system design**: the new international IDEA handbook. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2005.

RICHTER, André. Maioria do STF vota contra nova distribuição de bancadas na Câmara. **EBC**: Brasília, DF, 18 jun. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-06/maioria-do-stf-vota-contr-nova-distribuicao-de-bancadas-na-camara>>. Acesso em: 24 out. 2015.

SCHWARTZ, Barry. The paradox of choice. Vídeo. **TED Conference, Vancouver**, jul. 2005. Disponível em: <https://www.ted.com/talks/barry_schwartz_on_the_paradox_of_choice?language=pt-br>. Acesso em: 05 out. 2015.

STEED, M. The constituency. In: BOGDANOR, V. (Ed.) **Representative of the people?** Parliamentarians and constituents in western democracies. Aldershot: Gower, 1985. p. 267-285.

STF DECLARA inconstitucionalidade de normas sobre número de deputados. **Notícias STF**: Brasília, DF, 18 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=269475>>. Acesso em: 24 out. 2015.