

Distritão e o fim da política representativa tal como a conhecemos

O cientista político Robert Dahl escreveu no livro *Sobre a Democracia* que “...nenhuma instituição política molda a paisagem política de um país democrático mais do que seu sistema eleitoral e seus partidos...”.¹ Os sistemas eleitorais e partidários, nas democracias universais modernas, têm dois objetivos principais: (i) permitir a entrada de demandas da sociedade no Estado, via eleição de representantes de segmentos com distintos interesses; e (ii) ser um canal de prestação de contas do Estado à sociedade. Destes dois objetivos derivam todos os demais que estão presentes na literatura da área.

Em resumo, o papel de um sistema eleitoral é servir como ferramenta para a melhor representação possível da sociedade no Estado. Com isso ele permite que as demandas sociais entrem no sistema político (entradas/input) e funciona como canal para prestação de contas do Estado às demandas da sociedade (saídas/outputs).

No Brasil, os sistemas eleitoral e partidário foram moldando o nosso sistema representativo com uma tendência quase permanente de inclusão e favorecimento da representação de novos segmentos sociais junto às instituições estatais. As democracias universalizadas, tal como a conhecemos, é resultado e, ao mesmo tempo, resultante do sistema representativo. Engana-se quem acha que a história dos sistemas eleitorais brasileiros é pobre. Temos um sistema que é resultado de muitas experiências, desde a eleição em duas etapas (primeiro elegem-se os eleitores e depois, estes, definem os eleitos) até o sistema majoritário de eleição para todos os cargos, que ocorreram entre os períodos do Brasil Império, no século XIX, até a nossa primeira república.

A partir de 1932 passamos a contar com um sistema eleitoral misto cujas bases permanecem até hoje, com parte dos cargos eleitos de forma majoritária e outra parte – predominantemente os cargos legislativos – de forma proporcional.

¹ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora UnB, 2009. p. 147.

Nesses 90 anos, o sistema eleitoral brasileiro passou por mudanças permanentes. A única coisa que não mudou foi a existência de mudanças. Porém, com poucas exceções, nos nossos períodos democráticos, a evolução no sistema eleitoral tinha como meta tornar os processos mais representativos dos segmentos da sociedade junto ao Estado. Nem mesmo durante a mais recente experiência de ditadura civil-militar houve mudança nessa direção. Para cargos legislativos, foram mantidas as eleições diretas em todo período ditatorial e em sistema proporcional de voto, o que garantia maior representatividade política, permitindo alguma relação entrada-saída mesmo em período de exceção democrática.

A atual discussão com mudança no sistema proporcional de eleições, chamada comumente de “distritão”, interrompe a tendência de quase um século de alterações que garantem maior relação entre representantes e representados via instituições políticas. O “distritão” apresenta três grandes defeitos para o sistema representativo e não é capaz de oferecer nenhuma vantagem à altura de compensar as perdas que provoca.

Pela proposta, ao invés de eleição de candidatos mais votados em cada lista partidária, passam a ser eleitos os candidatos mais votados no distrito eleitoral até o total de vagas em disputa. Na prática, o “distritão”:

- representa o fim do sistema eleitoral proporcional tal como conhecemos hoje e o substitui por um sistema majoritário com múltiplas vagas;
- acaba com as funções das listas de candidaturas por partido, tal como conhecemos hoje;
- favorece a substituição de lideranças políticas que segmentos sociais por lideranças sem vínculo com as instituições políticas, em especial os partidos.

Vejamos brevemente o que representa cada um dos três problemas incorporados ao sistema representativo pela proposta do “distritão”.

No sistema proporcional de eleição em lista, cada partido apresenta um conjunto de candidatos. Cada candidato obtém um total de votos e a soma de votos nos candidatos do partido e no próprio partido define o número de cadeiras de cada sigla. Dentro da lista, os mais votados até o número de cadeiras obtidas assumem as vagas. Assim, você tem um aproveitamento grande de votos, considerando que muitos eleitos não conseguem alcançar o cargo somente com votos individuais. Com dados de 2018, 95% dos eleitos na Câmara dos Deputados não tiveram votos individuais suficientes para vencer a eleição, dependendo dos votos obtidos

pela lista do partido². Com isso, uma parte pequena de eleitos campeões de voto consegue contribuir para a eleição de um número maior de candidatos de sua própria lista.

O primeiro problema do “distritão” é o não aproveitamento do excedente de votos de candidatos e da lista. Candidatos supervotados deixariam de contribuir para a formação das bancadas de seus partidos, assim como os votos dos candidatos “escadinha” (aqueles que não são competitivos, mas servem como diferencial para a lista) também seriam desperdiçados. O “distritão” gera um aproveitamento de votos muito menor e, em termos de objetivos do sistema representativo, isso significa mais dificuldade na relação entre Estado e sociedade, ou seja, ruído tanto no *input* quanto no *output*. Menos votos aproveitados significa risco de legitimidade no sistema representativo.

O segundo problema é a quase total neutralização do papel dos partidos políticos no processo eleitoral. Como são eleitos os mais votados no distrito, os partidos deixam de cumprir a função de organizadores de listas de candidaturas. Em médio prazo, isso implica menor atividade de militâncias e desestimula a formação de lideranças a partir dos quadros partidários, ou seja, partidos deixariam de ter o papel de intermediários entre eleitores e candidatos durante as campanhas eleitorais. Existem outras funções que são desempenhadas pelos partidos políticos, mas, no caso do “distritão” eles tenderiam a ficar restritos à organização de bancadas nos parlamentos e na relação entre Executivo e Legislativo, interna ao sistema. Com isso, se tornaram muito menos importante para a relação entre elite política e sociedade, externa ao sistema. Aqui, mais uma vez, há possibilidade de redução da legitimidade do sistema representativo.

O terceiro grande problema gerado pelo “distritão” ao sistema representativo tem relação direta com a elite política. Como ele enfraquece as instituições típicas da representação política, em especial os partidos, os eleitores tenderão a ampliar a busca por representantes em outros espaços da sociedade, os *outsiders*, em especial aqueles com maior visibilidade social. A permeabilidade do sistema eleitoral proporcional sempre garantiu, de forma complementar à elite política tradicional, a entrada de *outsiders* eleitorais, não raras vezes como campeões de voto. Mas o “distritão” vai além, já que este sistema transforma o que era complementar em principal. A elite política tradicional, aquela que sobrevive em

² G1. De 513 deputados eleitos na Câmara, só 27 dependeram dos próprios votos para se eleger. Notícia de 09 de outubro de 2018. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/09/de-513-deputados-eleitos-na-camara-so-27-dependeram-dos-proprios-votos-para-se-eleger.ghtml> Acesso em 13 jul. 2021.

função das atividades partidárias e das relações institucionalizadas com suas bases partidárias, passa a ser complementar. Líderes com grande visibilidade social em cada momento eleitoral tenderão a ser favorecidos. Em outros tempos, os *outsiders* eram atletas ou artistas com grande penetração social. Depois passamos aos comunicadores profissionais, em especial radialistas, e líderes religiosos, com permanente contato com o público.

As eleições de 2018 apresentaram uma das maiores taxas de renovação nos parlamentos (estaduais e federal), pois as lideranças políticas tradicionais foram ‘atropeladas’ por influenciadores digitais, comunicadores de redes sociais *online* com grande número de seguidores que podem se transformar em eleitores. Esta característica insere a instabilidade como elemento central no sistema eleitoral, o que também contribui para menor legitimidade da representação.

Pelos problemas expostos aqui, o “distritão” é um sistema que favorece a relação personalista entre representante e representado, faz desaparecer o papel dos partidos políticos nos processos eleitorais e reduz a influência da elite política tradicional – aquela formada nos partidos e responsável pela direção das estruturas partidárias.

O que impressiona é que tal medida é proposta no atual Congresso brasileiro 2019-2022, onde as lideranças políticas experimentam cotidianamente a relação com *outsiders*, ainda que minoritários, que ganham o espaço dos líderes tradicionais em âmbitos dentro do parlamento e na relação entre Legislativo e Executivo.

Se o problema do atual sistema eleitoral proporcional sem coligações é o tamanho da lista, já que muitos líderes de partidos informam não ter condições de apresentar, sozinhos, uma vez e meia o número de cadeiras em disputa; existem alternativas mais simples do que colocar em risco a legitimidade de todo o sistema. Basta diminuir o tamanho das listas para 0,5, 0,75 ou até mesmo uma vez o número de vagas em disputa. Não há necessidade de acabar com a lista na prática porque o tamanho atual a torna impraticável. Se o problema está no tamanho, preserve-se o sistema proporcional, evitando os problemas expostos nesta nota técnica, simplesmente reduzindo o tamanho das listas.

O cientista político Gláucio Soares escreveu em seu livro *A Democracia Interrompida* que “Toda e qualquer avaliação de um período deve levar em conta os antecedentes e pontos de partida, evitando o presentismo...”³. Infelizmente, o

³ SOARES, Gláucio Ary Dillon. *A Democracia interrompida*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 313.

professor Gláucio foi mais uma vítima da Covid-19 e nos deixou recentemente. Se não, já estaria alertando sobre o excesso de ‘presentismo’ na proposta do “distritão” e o risco de se desconsiderar toda a rica história dos sistemas eleitorais e partidários brasileiros para a tomada de decisão.

Emerson Urizzi Cervi

Cientista Político – Universidade Federal do Paraná

Em 13 de julho de 2021.

PS: Esta nota reflete a posição institucional da Transparência Eleitoral Brasil