

Voto distrital não interessa os políticos

19 de Setembro de 2011 - por [Carlos Pio](#)

Em [artigo recente](#), Alberto Carlos de Almeida (cientista político e colunista do jornal Valor Econômico) questionou duramente a mudança do sistema eleitoral proporcional (usado atualmente para eleger deputados e vereadores) para alguma versão do voto distrital. O tema é debatido no Congresso há vários anos e compõe o projeto de reforma política que foi aprovada na Câmara dos Deputados e está sob apreciação do Senado. Proponho-me, aqui, a explicar rapidamente as diferenças entre os dois sistemas e questionar todos os argumentos utilizados pelo Alberto, tanto em seu artigo quanto numa palestra proferida no último dia 13/9, em Colóquio sobre o assunto organizado em São Paulo pelo Instituto Millenium.

I.

Adota-se uma variante do sistema de representação proporcional (RP) nas eleições legislativas brasileiras desde 1945. Os eleitores podem votar numa das legendas partidárias ou diretamente num dos candidatos apresentados pelos partidos. Cada partido pode oferecer um número de candidatos igual a uma vez e meia o número total de vagas em disputa. Votos dados apenas à legenda, são contados para o partido ou coligação da qual ele participar. Votos dados a candidatos específicos são contados, primeiro, para a legenda (ou coligação) à qual pertence o candidato escolhido e, posteriormente, ao próprio candidato. Finda a contagem dos votos, calcula-se o quociente eleitoral (QE) – a divisão do número de votos válidos (votos dados a legendas, candidatos e brancos) pelo total de vagas – para saber quantas “cadeiras no Legislativo” cada partido/coligação terá direito. Como a conta jamais é precisa, “sobram” cadeiras vagas, que precisam ser alocadas entre os partidos/coligações e, mais especificamente, a candidatos.

Para fazer a “distribuição das sobras”, adota-se no Brasil uma fórmula conhecida pelo nome do matemático que a criou, “d’Hondt”, ou pelo princípio que ela estabelece, “maiores médias”. O método determina que as cadeiras não preenchidas sejam alocadas a um dos partidos/coligação que fizeram mais votos (legenda + candidatos) do que o QE. Os partidos/coligações menos votados são, portanto, excluídos do processo. Para tanto, os votos de cada partido/coligação são divididos pelo número de cadeiras a que ele já fez jus antes do cálculo das sobras (digamos, AS, antes da sobra) somado ao número de cadeiras que sobraram, uma a uma. Ou seja, primeiro por $AS+1$ (cadeira 1), depois por $AS+2$ (cadeira 2), depois por $AS+3$ (cadeira 3), e assim por diante, até o número total de cadeiras a preencher. Se forem cinco sobras, divide-se o número de votos de cada partido/coligação por $AS+5$. Comparam-se, então, os resultados obtidos por todos os partidos/coligações e atribui-se uma cadeira adicional para cada uma das cinco maiores médias obtidas naquelas divisões.

Complicado?

O sistema d’Hondt é apenas um dos sistemas existentes para fazer a “distribuição das sobras” de votos e cadeiras, um dos problema inescapáveis dos sistemas proporcionais. Como dito, ele exclui os partidos/coligações que não tiveram votos suficientes para eleger ao menos um parlamentar. Tais votos serão desperdiçados. Para evitar o prejuízo, pequenos partidos procuram coligar-se a partidos maiores, criando um outro problema para transformar a vontade dos eleitores em representação no Legislativo proporcional a seu peso eleitoral. É um problema contornável (basta tornar essa manobra ilegal), mas também típico dos sistemas proporcionais.

Outros métodos para distribuir as sobras são igualmente complicados e criam outras distorções à representação. Os leitores são convidados a pesquisar um pouquinho as diversas fórmulas. O livro *Sistemas Eleitorais*, do cientista político Jairo Nicolau, é a melhor referência que conheço em português [Rio, Editora FGV, 2008].

O voto distrital é bem menos complicado que o proporcional. Assumindo a versão mais simples de todas, cada parlamentar é eleito por maioria de votos em um “distrito eleitoral”. Para tanto, o país é dividido nesses distritos pela autoridade judicial responsável por conduzir as eleições. Esse processo é

complicado pois o número de eleitores por distrito precisa ser razoavelmente semelhante. Todavia, como as pessoas mudam de domicílio e muitas casas são demolidas e substituídas por apartamentos, o número de eleitores de uma região varia com o passar do tempo. A autoridade eleitoral precisa então “redesenhar” periodicamente as fronteiras entre os distritos eleitorais.

As eleições distritais, nessa versão mais pura adotada na Inglaterra e nos Estados Unidos, são disputas diretas entre candidatos de diferentes partidos pelos votos dos mesmos eleitores; não há coligação partidária; um candidato disputa contra todos os demais; numa região relativamente pequena do território nacional. Um candidato por partido em cada distrito; uma cadeira em disputa por distrito; ganha o candidato que somar o maior número de votos.

Simples assim! Mas não sem alguns problemas para a representação do eleitorado. Grupos identitários de fundamento étnico, religioso, ideológico, etc. que se encontrem dispersos no território nacional tenderão a ser sub-representados no Legislativo. Se não constituírem a maioria do eleitorado em muitos distritos perderão as eleições e seus votos não servirão para eleger parlamentares. Outro problema que deriva do processo de redesenho dos distritos, que comporta um claro risco de manipulação partidária: de posse dos mapas de distribuição geográfica dos eleitores potencialmente mais fiéis ao partido, dirigentes partidários tentarão influenciar a redefinição dos distritos para facilitar a eleição de deputados do partido.^[1] [A independência da Justiça Eleitoral, da imprensa, e do Judiciário como um todo, além da organização da sociedade civil são importantes anteparos contra possíveis arbitrariedades dessa natureza.]

Há variações do sistema distrital que o tornam um pouco mais complexo do que os sistemas inglês e norte-americano. Por exemplo, nada impede que se imponha que para ser eleito o candidato precise obter 50%+1 dos votos válidos em seu distrito. Isso exigiria uma disputa em segundo turno entre os dois mais votados. O número de parlamentares eleitos por distrito também pode ser maior que um, reduzindo potencialmente o risco de excluir da representação parlamentar uma grande minoria geograficamente dispersa. Pode-se permitir que candidatos avulsos (sem filiação partidária) se apresentem para disputar as eleições. Pode-se somar aos eleitos nos distritos outros deputados eleitos por um segundo voto dado pelos eleitores exclusivamente às legendas – e estas indicariam os que seriam nomeados ao legislativo, em listas com ordenamento rígido, como se faz na Alemanha.

De todo modo, as diferenças entre os dois sistemas não fazem de um deles "inclusivo" e do outro "excludente", como sugeriu o meu colega Alberto Almeida, em seu artigo. Ambos excluem da representação uma parcela do eleitorado.

II.

No artigo citado, Alberto C. de Almeida afirma que “o voto distrital elimina o multipartidarismo, aniquila todos os partidos menos três, pune o terceiro partido tornando-o um nanico sem poder de influência nas decisões governamentais, incentiva o voto útil, e por fim cria uma maioria artificial dando mais cadeiras do que votos para o partido mais votado”. É um duro veredito, que o leva a dizer que “é evidente, portanto, que o sistema eleitoral proporcional é infinitamente mais justo do que o distrital”.

Mais justo porque potencialmente mais diversificada ou plural que aquela que resultaria do sistema distrital, a representação proporcional (RP) não funciona sem provocar graves problemas para o funcionamento dos órgãos legislativos. O mais grave é a dificuldade que impõe ao exercício cotidiano do poder, expresso nos processos que requerem decisão coletiva — formação de maiorias estáveis, aprovação/reforma de legislação, fiscalização do Executivo, etc. Como a RP promove a fragmentação dos partidos e das assembleias, onde muitos partidos encontrar-se-ão representados, as deliberações coletivas tenderão a se tornar mais difíceis e disformes (inconsistentes em si e/ou entre si).

Como os votos dados a candidatos são contados primeiro para a legenda, interessa aos dirigentes tanto apresentar mais candidatos do que o número de vagas a preencher, quanto também apresentar candidatos muito diferentes entre si, e que em conjunto apelem a todos os grupos de eleitores. Partidos coesos em torno de programas tendem a ser enfraquecidos em prol do recrutamento de personalidades com maior apelo eleitoral – locutores de rádio, celebridades, representantes de corporações (sindicatos

e associações de interesse) e líderes religiosos, principalmente. Nas casas legislativas, por seu turno, observa-se grande diversidade de siglas partidárias, o que torna o processo legislativo mais suscetível a pontos de veto, paralisia e indecisão. As relações com o Executivo podem facilmente descambar para um misto de submissão e chantagem. Para facilitar a “governabilidade” – aprovação/rejeição de projetos segundo o interesse do Executivo – os líderes das maiores bancadas aliadas ao governo exigem a nomeação de políticos ou filiados para cargos na administração, um certo tipo de “parlamentarismo espúrio”.

Não tenho dúvidas de que, para a quase totalidade dos políticos a representação proporcional aumenta as chances de reeleição. Isso é verdade até mesmo para os parlamentares que foram eleitos pelo sistema distrital. Em tese, estes deveriam defender a continuidade do voto distrital porque foram capazes de derrotar seus opositores nas últimas eleições. Na prática, porém, podem se tornar indiferentes ou rejeitar o sistema à medida em que percebam que a mudança para a RP provocará a diluição da competição direta para cada uma das cadeiras do Legislativo e que o exercício do mandato atual já lhes servirá como enorme vantagem na disputa da reeleição.

A RP interessa assim aos políticos, que querem uma competição mais branda pelas cadeiras parlamentares, e não ao eleitorado, que quer votar no melhor candidato para avançar seus ideais e/ou seus interesses mais diretos.

Essa dissonância entre as vantagens para os políticos e para os eleitores derivadas da adoção de um sistema ou outro nos remete a um outro problema grave da RP: os custos de informação sobre quem são e o que propõem os candidatos. Quanto maior o número de candidatos ao Legislativo e quanto mais difusa for a concorrência entre eles, mais custoso será para o eleitor informar-se sobre o passado de cada um e sobre suas propostas para o exercício do mandato parlamentar. Como vimos, ambos os fatores serão exacerbados na RP porque, nela, (a) faz sentido que os partidos ofereçam mais candidatos do que o número de vagas a preencher, e (b) os candidatos não disputam diretamente entre si uma vaga específica e nem o voto dos mesmos eleitores.

Assim, nos sistemas distritais não apenas há muito menos candidatos mas estes reduzem os custos de informação do eleitor interessado em escolher o melhor representante. Isso ocorre porque os próprios candidatos investigam e apresentam o passado e discutem as propostas de seus adversários. Já nos sistemas proporcionais a sociedade é refém do voto mal informado.

E não nos esqueçamos que apenas nos sistemas distritais é possível garantir aos eleitores o direito de revogar o mandato de um parlamentar durante o seu exercício – prática chamada de *recall*. A impossibilidade de assegurar o *recall* nos países que adotam a RP deriva do fato simples de que neste sistema os parlamentares não são eleitos por maioria de votos em distritos uninominais (onde elege-se apenas o mais votado). A adoção do *recall* nesse contexto imporia aos eleitos a prestação de contas a quem não os elegeu.

Para finalizar, gostaria de discutir o alegado caráter excludente da representação composta pelo sistema distrital, que de tão relevante deu título ao artigo de Almeida. Tal caráter derivaria, primeiro, da tendência a minar o multipartidarismo, fortalecendo as duas maiores legendas do país; e, segundo, da alegada impossibilidade de um sistema de dois ou três partidos representar toda a diversidade de uma sociedade complexa como a brasileira – ou mesmo a inglesa e a norte-americana. Pois bem, qualquer um que acompanhe os debates parlamentar e eleitoral nos países que adotam o voto distrital sabe quão diferentes são as ideias representadas no interior de cada um dos grandes partidos nacionais, com suas facções mais moderadas, mais conservadoras e mais radicais. O debate profundo de questões econômicas, sociais, culturais e de política doméstica ou internacional é uma característica singular tanto no Legislativo quanto no interior dos próprios partidos.

Fenômenos político-eleitorais recentes atestam o aumento (i) da diversidade interna dos partidos, como é o caso do surgimento e da rápida ascensão eleitoral e parlamentar do “Tea Party”, a facção mais fundamentalista do Partido Republicano nos Estados Unidos; e (ii) da própria diversidade partidária, expressa no crescimento do BNP-British National Party, um partido inglês com ideias xenófobas que acaba de eleger seu primeiro representante ao Parlamento Europeu.

Afinal, sistema eleitoral excludente gera Legislativo ilegítimo, questionado ativamente nas ruas. Parece-me despropositada a afirmação de que os sistemas eleitorais dos Estados Unidos e da Inglaterra são socialmente excludentes, anti-democráticos ou pouco representativos da diversidade dessas sociedades sem apresentar evidências concretas de um crescente déficit de legitimidade do Poder Legislativo e, no caso inglês, do próprio governo (formado a partir de maiorias parlamentares). Mas é justamente isso que faz Alberto Almeida, quando insinua que “ninguém em sã consciência admitirá que a Grã-Bretanha, em toda sua complexidade social e demográfica, seja representada apenas por dois partidos.”

Mudar o sistema eleitoral não vai resolver automaticamente nenhum dos graves problemas brasileiros. Sistema eleitoral trata do processo que transforma os votos de cada eleitor em representação política no Poder Legislativo e não da reforma dos ordenamentos anacrônicos que regem a nossa sociedade e a economia. Por todos os fatores apontados acima, acredito nas qualidades intrínsecas do sistema distrital e no seu potencial para promover uma disputa política em termos mais favoráveis ao controle dos políticos pelos eleitores. Poderá ser o início de um longo processo de apropriação das rédeas do processo político por parte daqueles que pagam impostos e respeitam as leis votadas pelos parlamentares. Mas não é garantia alguma de que nos tornaremos uma sociedade com menor impunidade, menos injusta e economicamente mais dinâmica.

Nota

[1] Tal processo chama-se “gerrymandering”, referência a Elbridge Gerry, governador do estado de Massachussets, Estados Unidos. Em 1812, com o propósito de facilitar a vitória de seu partido, Gerry mandou “confeccionar” um distrito eleitoral contendo regiões distantes do estado onde se concentravam eleitores potencialmente mais fiéis. De acordo com uma crítica publicada no jornal Boston Tribune o distrito tinha a forma de uma salamandra, salamander em inglês, daí a expressão criada na reportagem pela junção de gerry com mander. Em 1813, Elbridge Gerry foi eleito vice-presidente na chapa de James Madison e morreu neste cargo no ano seguinte.

Artigo original: <http://www.ordemlivre.org/node/1378>