

# **O Voto Distrital no Contexto da Reforma Política: implicações na institucionalidade democrática e no princípio da representação**

*Ivann Carlos Lago (UFFS)*

*Flávio Ramos (UNIVALI)*

**RESUMO:** *Este artigo apresenta uma reflexão teórica acerca dos potenciais efeitos políticos de uma possível adoção do sistema de voto distrital na democracia brasileira. O principal objetivo é apontar para os efeitos da distritalização do sistema de eleição para representantes ao Poder Legislativo sobre o sistema partidário e, conseqüentemente, sobre o próprio regime democrático. Partimos de uma apresentação dos principais argumentos comumente utilizados em defesa do voto distrital, para em seguida demonstrar sua fragilidade lógica e sua inconsistência teórica. Por fim, apresentamos alguns apontamentos acerca dos efeitos político-democráticos e eleitorais do distritalismo, bem como suas conseqüências e necessidade de maior aprofundamento do debate.*

**PALAVRA CHAVE:** *voto distrital; sistema eleitoral; sistema partidário.*

**ABSTRACT:** *This article presents a theoretical reflection about the potential effects of a possible adoption of the district voting system in Brazilian democracy. The main objective is to point to the effects of the district system of election for representatives of the Legislative Power over the partisan system and, therefore, on own democratic system. We started with a presentation of the main arguments commonly used in defense of the district vote, for then demonstrate its logical fragility and theoretical inconsistency. Finally, we presented some notes about the political-democratic and electoral effects of the district voting system, as well as its consequences and need for more further deepening of the debate.*

**KEY WORDS:** *districtal vote; electoral system; party sistem.*

## **INTRODUÇÃO**

A despeito de ser um dos temas mais recorrentes e amplamente fomentados no debate sobre o sistema político brasileiro, as discussões sobre a reforma política, do modo como têm sido conduzidas nas últimas duas décadas, estão envoltas em uma miríade discursiva demasiadamente polêmica e inevitavelmente complexa. No fundo, trata-se de um debate que remete à discussão acerca da natureza, do funcionamento e da eficiência de um arcabouço institucional cujos pilares fundamentais em pouco mudaram desde sua concepção ainda na década de 1930 (KINZO, 2003)<sup>1</sup>.

A própria carta constitucional de 1988, em suas disposições transitórias, abriu (ou manteve abertos!?) flancos institucionais para que se retomasse o debate sobre os arranjos da democracia brasileira, estabelecendo como seu ponto de partida o ano de 1993. O plebiscito sobre a manutenção do modelo presidencialista ou sua substituição pelo parlamentarismo foi o primeiro grande ponto de debate nesse sentido, mas está longe de ser o único. Desde então, significativas alterações, especialmente nas regras eleitorais, foram realizadas. O instituto da reeleição, a possibilidade de coligações partidárias nas eleições proporcionais e a obrigatoriedade de acompanharem o mesmo arranjo das coligações majoritárias, a retirada dos votos em branco do cálculo para definição do cociente eleitoral, a verticalização das coligações, a fidelidade partidária e a cláusula de barreira são alguns exemplos, mesmo

---

<sup>1</sup> Essa desconfiança sobre a atuação do Congresso Nacional, embora mais representada pelos setores conservadores da sociedade brasileira, acentua-se no período 1946-1964, com inúmeras denúncias envolvendo distribuições de emissoras de rádio, escândalos de corrupção, ampliação indevida de gasto público etc. (AMORIM NETO e SANTOS, 2002).

que ainda sejam mais objeto de deliberação e (re)interpretação do Tribunal Superior Eleitoral – TSE – que efetivamente arranjos legais a organizarem as eleições<sup>2</sup>.

Importante ressaltar, no entanto, que o artigo tem como proposta analisar mecanismos institucionais, o que é significativamente diferente de examinar instituições políticas. Afinal, o debate contemporâneo privilegia aspectos envolvendo que tipo de instituições seria supostamente mais adequada para o sistema democrático brasileiro (ARRETCHE, 2007). Evita-se, neste caso, ressaltar prescrições normativas sobre o modelo ou sistema ideal ou desejável para a democracia brasileira.

Contudo, para além das mudanças (na maioria com impactos significativos no funcionamento e dinâmica do regime político do país), permanece e se intensifica o debate sobre a necessidade de alterações nas regras do jogo democrático. Em grande parte, é importante lembrar, por que tais mudanças não foram capazes de eliminar uma série de problemas intrinsecamente ligados ao arranjo institucional de nossa democracia, o qual tem se demonstrado perene e, portanto, recorrente como alvo de críticas e demandas por reformulações. Ademais, o debate envolvendo a capacidade de os partidos políticos intermediarem a relação entre os cidadãos eleitores e o Estado brasileiro acentuou-se nos últimos anos (TEIXEIRA, 2009).

No início da 54<sup>a</sup> Legislatura do Congresso Nacional, iniciada em 2010, contavam-se em tramitação cerca de 20 propostas de reforma política, cada uma com distintas proposições, ênfases, abrangências. Do

---

<sup>2</sup> Mais recentemente, poderíamos incluir ainda nesta lista (re)interpretação das regras eleitorais, por parte do TSE, que passou a proibir a infidelidade partidária; ou então, mais recentemente ainda, a polêmica “lei da ficha limpa”.

financiamento público das campanhas à adoção das listas fechadas nas eleições proporcionais, do voto facultativo à revisão das distorções na representatividade dos estados da Federação, da revogação do instituto da reeleição à distritalização do voto, tais propostas abrangem aspectos cujos pressupostos e conseqüências nem sempre podem ser discutidos a partir do mesmo referencial teórico e conceitual.

Portanto, mais que “fragmentar” o debate, pensar nas implicações e conseqüências de cada uma dessas propostas é de grande valia para se apreender as diversas facetas e os variados impactos que poderão ser produzidos pela adoção de um ou de outro modelo, ou mesmo pela combinação de alguns deles. O voto distrital nos parece, assim, surgir como um importante ponto de análise, não só pela natureza dos pressupostos sobre os quais se fundamenta e pelas implicações que tem potencial para produzir na institucionalidade de uma democracia, mas também pela amplitude das questões com as quais se relaciona, o que frequentemente contribui para a superficialidade das análises que sobre ele se faz, seja na academia, na imprensa, no parlamento, ou mesmo no âmbito dos partidos.

É com o intuito de contribuir para este debate pontual que apresentamos, aqui, uma reflexão cujo foco central é situar teoricamente os principais argumentos favoráveis à distritalização do voto para então tentar demonstrar suas fraquezas e insuficiências, frequentemente negligenciadas por uma retórica não raramente falaciosa cuja base remete às clássicas práticas políticas do regionalismo e à negligência das dimensões e da peculiaridade da democracia brasileira.

De modo geral, embora com risco de simplificação em excesso, os argumentos em favor do voto distrital seguem três correntes de argumentos: 1) a defesa de uma representação baseada na territorialidade, cujos argumentos desenvolvem-se em torno da ideia de que, ao representar um distrito específico, o parlamentar teria aumentado, de um lado, seu compromisso com as demandas e prioridades desse mesmo distrito e, de outro, a possibilidade de fiscalização e controle, no exercício de seu mandato, por parte do eleitor; 2) a suposição de que a distritalização da disputa às cadeiras no parlamento criaria obstáculos institucionais à fragmentação partidária, limitando o número de partidos àqueles que efetivamente possuem alguma chance de sucesso eleitoral dentro de um processo eleitoral que, em sua essência, passaria a ser majoritário; 3) o argumento de que, se fossem disputadas de forma distrital, as campanhas se tornariam mais baratas, diminuindo a dependência dos partidos e candidatos em relação aos financiamentos privados e suas conseqüências, além de pautarem-se em questões específicas de cada distrito ficando, portanto, mais próximas do cotidiano dos eleitores. As três correntes argumentativas têm origens teóricas diversas.

Ao defender a importância de uma proximidade do parlamentar com seu distrito, a primeira corrente apóia-se, assumidamente ou não, numa inspiração que vem de países, especialmente aqueles considerados desenvolvidos, onde os parlamentares são eleitos de forma distrital. Mais comum entre políticos de todas as cores partidárias e de todos os níveis governamentais, ela tem conquistado também adeptos em setores da iniciativa privada, sendo objeto de campanhas por instituições como associações comerciais, sindicatos, etc., especialmente nas últimas

eleições congressuais (2006 e 2010). “Vote em quem é da sua região!”; “Não desperdice seu voto; vote em quem é daqui!”. Estes são alguns exemplos de campanhas publicitárias abertamente financiadas tanto por partidos quanto pela iniciativa privada, fundadas sob a lógica da representação territorial como condição de melhoria no processo de escolha dos representantes.

Em geral, a idéia base dessas “campanhas” é que tendo um deputado da região no parlamento, os cidadãos serão mais e melhor representados. Trazer verbas e obras federais e estaduais para os municípios, atender os interesses da região – especialmente dos prefeitos – com emendas ao orçamento, apresentar projetos de cunho regional, são algumas supostas vantagens assumidamente pretendidas. Cria-se inclusive um discurso de pretensão normativa sobre o que se deve tomar como “voto útil”, disseminando-se constrangimentos para os comportamentos “desviantes”: passam a ser chamados de “irresponsáveis”, de “descomprometidos”, os eleitores que dizem votar em candidatos de outras regiões, e tentativas de punição – especialmente eleitoral – são incentivadas em relação a lideranças políticas que os apóiam. Os próprios candidatos, especialmente os que buscam a reeleição, pautam suas campanhas em torno de conquistas e projetos cujo escopo seja geograficamente delimitado, reafirmando e reforçando o discurso da distritalização informal não apenas do voto, mas da disputa eleitoral e da atuação parlamentar.

Estudiosos do comportamento parlamentar (MAYHEW, 1974; ARNOLD, 1990) têm demonstrado que existe, nos Estados Unidos (cujo modelo é distrital), forte correlação entre a transferência geograficamente desagregada de benefícios governamentais e avaliação positiva dos

parlamentares, a qual geralmente se traduz em votos nas eleições seguintes. No Brasil, pesquisas recentes (CARVALHO, 2003; AMES, 2003) têm apontado para a existência de forte correlação entre o perfil de votação dos deputados e sua atuação parlamentar – conexão eleitoral – com fortes tendências distributivistas<sup>3</sup> para os deputados eleitos com votações concentradas em um ou poucos municípios. Ou seja, no caso brasileiro, embora não tenhamos formalmente adotado o modelo distrital, existiria uma correlação positiva entre a votação do deputado ser concentrada geograficamente e sua atuação parlamentar centrar-se na busca pela transferência, também concentrada, de benefícios governamentais.

A perda das referências ideológicas, o abandono de discursos antagônicos por parte dos partidos, a diluição das referências clássicas de distinção partidária, ao tempo em que transformaram os partidos em máquinas eleitorais (SARTORI, 1965), também estariam a contribuir para o surgimento de um eleitor cada vez mais pragmático e preocupado em punir ou recompensar políticos cuja atuação crescentemente é avaliada em função de perdas e ganhos pessoais e cotidianamente delimitados (BAQUERO, 1996). Com isso, os eleitores estariam valorizando cada vez mais o desempenho dos candidatos, tomando para isso indicadores decorrentes de um utilitarismo bastante individualizado. Dessa forma, a transferência de verbas, assim como a garantia de obras e

---

<sup>3</sup> O distributivismo é uma categoria utilizada para designar comportamentos de congressistas que priorizam a transferência de recursos, benefícios e serviços governamentais de forma geograficamente delimitada e restrita, procurando “atender” os interesses dos distritos – formais ou informais – onde obtiveram os votos responsáveis pela sua eleição (ou, no caso de voto não distrital, onde obteve a maior parte daqueles). O comportamento contrário, ou seja, a preocupação com temas e debates mais amplos e genéricos, cujos efeitos são considerados difusos e afetam a população na sua totalidade, são considerados comportamentos congressuais universalistas (AMES, 2003).

serviços, torna-se tanto uma expectativa em relação aos parlamentares futuros quanto um critério de avaliação daqueles que detêm um mandato<sup>4</sup>. Os temas de cunho nacional e a os interesses não delimitados geograficamente, pela dificuldade de serem percebidos do ponto de vista do utilitarismo, perdem espaço para critérios de escolha cada vez mais pautados na atuação pragmática e geograficamente focada. Votar em candidatos da região surge, assim, não apenas como uma forma de “beneficiar o lugar onde se vive”, mas como uma estratégia para otimizar as possibilidades de ganhos desagregados; um comportamento politicamente valorizado como “racional” (de um ponto de vista utilitarista), portanto.

Além disso, ainda relacionado ao argumento acima, existe uma defesa da distritalização do voto baseado no argumento de que, ao eleger parlamentares de sua região, o eleitor teria, ao longo do mandato, meios mais eficazes e motivos mais claros para acompanhar o desempenho do legislador. A maior proximidade geográfica, nesse caso, é tomada como condição para uma proximidade política também maior e mais intensa entre representante e representado, o que levaria, portanto, a um aumento da accountability ao tomar-se como referência o debate sobre a representação de interesses e, conseqüentemente, a própria legitimidade democrática. Eleito para atender os interesses de um dado distrito, o parlamentar seria avaliado, por seus eleitores, segundo sua atuação em relação às demandas geradas nesse mesmo distrito, ao menos

---

<sup>4</sup> Embora estejamos a utilizar, aqui, a tese do pragmatismo crescente como elemento para compreender o processo de “evolução” dos critérios de escolha dos eleitores de modo geral, é necessário registrar que, inicialmente, tal modelo foi desenvolvido por Baquero como instrumento para compreender as mudanças nos critérios dos eleitores ao escolherem candidatos a prefeito. Contudo, por se tratar de um constructo teórico consistente de grande potencial explicativo, acreditamos ser perfeitamente possível sua expansão ao estudo de eleições (e escolhas eleitorais) proporcionais.

prioritariamente. A relação entre representante e representado, assim, ficaria não apenas dotada de “proximidade”, mas seria também mais simples, pois os critérios de avaliação do desempenho do parlamentar seriam mais pautados em questões e demandas “diretas” dos eleitores<sup>5</sup>.

Por outro lado, mais comumente presente nas reflexões acadêmicas sobre a reforma política, tem-se uma defesa do voto distrital a partir do impacto que este exerceria sobre o sistema partidário. Trata-se de uma reflexão já clássica no campo da ciência política e da teoria dos partidos políticos: a estreita relação entre o sistema eleitoral e o sistema partidário. Tendo em Maurice Duverger o seu maior expoente, este modelo, a despeito de suas correntes e divergências internas, tende a tomar o sistema partidário de uma democracia como resultante das regras eleitorais por ela adotadas.

Em sua sociologia dos sistemas eleitorais e partidários, Duverger buscou compreender os impactos, sobre a configuração do sistema partidário, de cada uma das três “variedades” de sistemas eleitorais: a pluralidade, a eleição majoritária em dois turnos e a representação proporcional. Como resultado, o autor formulou o que se convencionou chamar de “as três leis de Duverger”, as quais, apesar de sofrerem freqüentes reformulações por parte do próprio autor<sup>6</sup>, podem ser assim descritas:

---

<sup>5</sup> De todo modo, não há consenso sobre a predominância no distributivismo como prerrogativa básica do comportamento dos parlamentares brasileiros. Alguns estudos mais recentes tentam demonstrar que a produção legislativa do Congresso Nacional não é predominantemente localista. Embora parlamentares, muitas vezes, tenham como foco seu eleitorado específico, as leis debatidas e aprovadas no Parlamento brasileiro, em grande maioria, apresentariam abrangência nacional (AMORIM NETO e SANTOS, 2002).

<sup>6</sup> Basicamente as alterações feitas por Duverger em relação às “três leis” são de ênfase, não de conteúdo. Assim, aquilo que em 1945/46 era tratado como determinação causal,

“(…) 1º, a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis (...); 2º, o escrutínio majoritário de dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis (...); 3º, o escrutínio majoritário de um único turno tende a um sistema dualista, com alternância dos grandes partidos independentes” (DUVERGER, 1957: 230-31).

No caso brasileiro, como se sabe, temos os três modelos coexistindo: eleições (e representação) proporcionais para os cargos legislativos; e escrutínio majoritário para os cargos executivos, o qual é realizado em dois turnos para os cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito em cidades com mais de duzentos mil eleitores, e em turno único nas eleições municipais em cidades com menos de duzentos mil eleitores. Ou seja, estaríamos a preservar todas as condições não apenas para a manutenção da fragmentação partidária, mas também para seu aumento. A causa, portanto, para o excesso de partidos na arena política brasileira, é assim vista como sendo o sistema eleitoral.

Não é necessário que se faça uma grande revisão da literatura ou dos discursos da imprensa no Brasil para perceber a identificação do excesso de partidos como uma das grandes e fundamentais causas das numerosas mazelas de nossa democracia. A dificuldade na composição de coalizações, o grande número de veto players, a dificuldade e os altos custos políticos e institucionais para composição de comissões parlamentares e bancadas minimamente estáveis e disciplinadas, as “colchas de retalhos” que tão frequentemente caracterizam as coligações nos períodos eleitorais e que são apontadas como uma das principais causas da crise de governabilidade, especialmente no nível federal. Estas são apenas algumas das conseqüências negativas comumente vistas como

---

ou seja, como lei propriamente dita, em 1957 será tratado como tendência. Para uma discussão mais detalhada, ver Tavares (1994).

decorrentes do excesso de partidos políticos na arena democrática brasileira. Nesta linha de argumentação, por exemplo, os eleitores são vistos como agentes políticos que demonstram dificuldade para identificar as agremiações políticas como atores políticos diferenciados, com identidades próprias (KINZO, 2005).

Assumido esse modelo de análise como ponto de partida, o passo seguinte dessa corrente teórica é bastante previsível: se o excesso de partidos está entre as principais causas do problema, resolvê-lo implica na necessidade de diminuir o número de partidos. Ao fazer-se a pergunta de como realizar tal diminuição das agremiações partidárias, uma das primeiras respostas que surgem é a criação de mecanismos institucionais que dificultem sua criação e funcionamento. Ou seja, a criação de barreiras institucionais que limitem seu número como decorrência de arranjos do sistema eleitoral, sem impedi-los explicitamente de existirem e funcionarem, o que constituiria autoritarismo e, portanto, anti-democracia<sup>7</sup>.

Partindo-se, portanto, do modelo de Duverger, a defesa do voto distrital passa a ser uma poderosa ferramenta na luta contra a fragmentação partidária, na medida em que institucionaliza o modelo majoritário, no nível do distrito, como formato para a eleição dos membros do Poder Legislativo. Em sistemas distritais cuja magnitude é um (um representante por distrito), as eleições para o parlamento tornem-se, de fato, eleições majoritárias, em turno único, criando sérias

---

<sup>7</sup> Mas não seriam essas as únicas limitações. Kinzo (2005, p. 57), por exemplo, ressalta a complexidade do sistema político brasileiro. Afinal, o conjunto de regras eleitorais, como o sistema majoritário, o sistema de representação proporcional com lista aberta e as possibilidades envolvendo alianças políticas, que sustente a estrutura de poder presidencialista e federativa, bem como um sistema partidário fragmentado “têm contribuído para obscurecer a inteligibilidade da competição partidária, desestimulando, portanto, o desenvolvimento de identidades partidárias”.

dificuldades à criação e funcionamento de novos partidos, além de tender a eliminar da arena política os menores dentre aqueles já existentes. Como efeito de médio e longo prazo, de acordo com Duverger e seus seguidores, o sistema distrital de um único turno e com magnitude igual a um tenderia a estabilizar-se em torno de um número reduzido de partidos, com significativa tendência ao bipartidarismo. Além disso, esses partidos “remanescentes” sofreriam os efeitos de uma tendência centrípeta, com abandono de discursos e práticas políticas extremados, em nome de posturas mais pragmáticas como condição para ser eleitoralmente competitivos (TAVARES, 1994). Isso por que

“O sistema bipartidário destrói o centro ao nível da organização, mas pressiona para o centro ao nível da política e da prática. A vitória é geralmente determinada pelos eleitores situados no meio, que tendem para um lado ou para o outro dependendo da situação política e do comportamento dos partidos (...) O sistema inglês jamais pode ser governado *pelo* centro, mas tende sempre a ser governado *no* centro” (DUVERGER, 1986: 78-9).

Ainda, além dessa tendência centrípeta, dentro de cada distrito cria-se uma série de dificuldades, institucionais, para a sobrevivência daqueles partidos que possuem pouca ou nenhuma chance de eleger o representante distrital, o que faria com que, virtualmente, esses partidos simplesmente perderiam o sentido de sua própria existência como partidos. Sem a perspectiva de conseguir sucesso eleitoral, eles tenderiam a desaparecer ou a se fundirem, entre si e com os partidos eleitoralmente viáveis, movendo assim todo o sistema na direção do bipartidarismo, cada vez mais pragmático e menos ideológico.

Num distrito de membro único, só dois partidos podem lutar pela vitória eleitoral com alguma esperança de êxito; um terceiro partido está condenado à perpétua derrota, a menos que consiga absorver os adeptos de um dos partidos principais e, então, tornar-se ele próprio um desses dois

partidos. Os partidos não podem atuar na certeza de serem derrotados. Em face de tal perspectiva, a única alternativa viável é darem seu apoio a um ou outro dos dois partidos principais. Dessa forma, o distrito de membro único modela os partidos ao padrão bipartidário (TAVARES, 1994: 253).

Portanto, sendo a distritalização do voto uma importante ferramenta de limitação do surgimento e funcionamento de partidos políticos, ela teria o poder de, ao limitar a amplitude das instituições partidárias, criar uma arena mais favorável à composição e desenvolvimento de governos mais estáveis, menos dependentes de coalizões inconsistentes e, por consequência, mais fortes e independentes para implementar mudanças e estratégias de gestão necessárias. Enfim, ela facilitaria – e incentivaria – a criação de governos majoritários como resultado do processo eleitoral, diminuindo ou mesmo eliminando a necessidade de construção de acordos e coalizões pós-eleitorais como recurso à governabilidade.

Por fim, o terceiro campo argumentativo em defesa do voto distrital gira em torno da idéia de que este diminuiria os custos de campanha e, conseqüentemente, reduziria também os problemas decorrentes da necessária corrida pela arrecadação de recursos, por parte de partidos e candidatos, em períodos eleitorais. Vários autores têm demonstrado como, no Brasil, os partidos exercem pouco controle sobre o processo de recrutamento de candidatos e de elaboração de suas estratégias de campanha (MAINWARING, 2001; SANTOS, 2003; AMES, 2003). Sem se preocupar com afinidades ideológico-programáticas, os partidos aceitam e procuram candidatos com potencial eleitoral e com significativa capacidade para arrecadar fundos para campanha. Do ponto de vista do candidato individual, o partido pouco faz além de ser o instrumento de delimitação do tempo destinado a cada

coligação e, dentro dela, a cada candidato, no horário de rádio e TV (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral – HGPE), cabendo a cada candidato a responsabilidade pela condução e pelo financiamento de sua campanha. Assim, a corrida por fundos para a campanha passa a ser um fator determinante para o sucesso ou fracasso nas eleições (AMES, 2003; OLIVEIRA, 2006).

Com isso, o financiamento das campanhas é feito, em todas as suas fases, de forma pessoal e personalizada, característica que de acordo com Ames (2003) muito contribui para a ideia, presente entre os parlamentares, tanto nos discursos quanto nas práticas, de que o mandato lhe pertence, é uma propriedade sua para a qual a instituição partidária em pouco contribuiu.

Assim, temos então dois argumentos adicionais em favor da distritalização do voto. Em primeiro lugar, ao delimitar-se geograficamente o espaço de disputa dos votos e de desenvolvimento da campanha, se diminuiria o custo das campanhas, tornando-se mais democrático o processo de recrutamento de candidatos à medida que o fator econômico perderia importância como fator determinante na viabilização de uma candidatura. Cada candidato só precisaria fazer campanha dentro do distrito onde está concorrendo, não precisando deslocar-se por todo o estado em busca de votos, nem costurar acordos locais com várias lideranças municipais em diferentes regiões, em troca das quais tentaria destinar recursos e serviços, como parlamentar.

Em segundo lugar, como decorrência da característica anterior, ao tornar as campanhas virtualmente mais baratas, a distritalização da disputa também diminuiria a necessidade, por parte dos candidatos, de arrecadação junto a financiadores privados, cujas “doações” não

raramente são feitas tendo em vista algum tipo de vantagem ou benefício futuro, o que na prática significa um comprometimento pré-eleitoral que compromete a atuação parlamentar como prerrogativa de representação dos interesses do conjunto dos eleitores do distrito. Ou seja, diminuindo os custos de campanha se diminuiria, conseqüentemente, os compromissos não democráticos assumidos com agentes financiadores.

Como se vê, os três grupos de argumentos são marcados por uma significativa preocupação com o caráter democrático da representação, com garantias ligadas à representação das demandas e interesses dos eleitores, e com o fortalecimento de instituições fundamentais aos regimes democráticos, marcadamente os partidos políticos, sem os quais a democracia representativa é, como diz Sartori, impraticável e, mesmo, inconcebível. O problema, portanto, desses argumentos, não está no mérito da relação que seus conteúdos possuem com a manutenção e aprimoramento do regime democrático, mas nos equívocos dos fundamentos que, ao lhes servirem de base, conduzem a percepções distorcidas acerca da natureza da representação e do papel do representante. É o que tentaremos demonstrar em seguida.

### **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE O VOTO DISTRITAL: PROBLEMAS DE BASE E REDUACIONISMO ANALÍTICO**

Como vimos, o primeiro e mais conhecido argumento em defesa do voto distrital é o de que, sendo eleito por um conjunto de eleitores geograficamente delimitados, o deputado preocupar-se-ia em atender de forma mais empenhada os interesses desses eleitores e de sua região, ao passo que teriam suas atuações acompanhadas mais de perto por esses mesmos eleitores. Indo diretamente ao ponto, e tomando-se até mesmo a

clássica teoria democrática acerca da representação política (MILL, 1981), tal argumento baseia-se em um profundo equívoco acerca da natureza da representação política e do papel do representante. Em toda a teoria da representação, o elemento que se toma por referência é a representação de interesses e demandas da sociedade ou de grupos de cidadãos de uma dada sociedade. Não se trata, portanto, de representação de territórios e espacialidades, no sentido geográfico do termo. Confundir tais concepções pode levar, inadvertidamente, à defesa de modelos que comprometem a própria democracia, não obstante esteja-se a buscar o seu aprimoramento.

Em um mundo cada vez mais diverso, complexo, contingente e desterritorializado, as noções de interesse, representação e identidades precisam também ser (re)discutidas (GIDDENS, 1997; TOURAINE, 2006; BAUMAN, 2008). Cada vez mais elas se dão de maneira fluida, impossível de serem delimitadas em função de espaços geográficos. As identidades, inclusive aquelas construídas a partir de concepções e interesses políticos convergentes, não mais seguem (se é que algum dia o fizeram) a contigüidade territorial. Pessoas que vivem nos mesmos espaços têm desejos, expectativas e demandas distintas, ao passo que outras separadas por longas distâncias físicas possuem grande proximidade e afinidade no que diz respeito à opiniões, ideias e projetos de sociedade. Portanto, ao traduzirem tais “visões de mundo” em opções políticas, por exemplo, na hora de escolherem um representante, os eleitores precisam de opções que lhes assegurem a defesa dessas concepções, que lhes são características, acerca da realidade, não a representação de espaços geográficos que já não mais servem como fator de construção de identidades.

Dito em outros termos, o eleitor precisa de diversidade de opções para que possa identificar, dentre as alternativas, aquela que lhe desperte algum tipo de identidade, a qual é delimitada em função não do território geográfico onde mora e vota, mas da convergência de expectativas e modelos que servem de referência para a compreensão do mundo e de seus problemas. Enfim, a teoria da representação implica na identidade e sintonia de ideias e propostas entre representante e representado, e tais identidades não são um mero reflexo da territorialidade no sentido geográfico. A manutenção dessa falsa associação pode levar a uma perda democrática significativa: a impossibilidade de grupos minoritários assegurarem um mínimo de representação política. Analisemos um exemplo.

Imagine-se o caso de grupos que representam segmentos minoritários dentro de uma dada sociedade, geralmente espalhados por toda sua territorialidade. Pode ser o caso de grupos com identidades societárias específicas, como homossexuais, indígenas, evangélicos, ambientalistas, ou categorias profissionais como professores, bancários ou metalúrgicos. Tais grupos não apenas compartilham uma semelhança em termos das coisas que fazem (profissão) ou nas quais acreditam, ou mesmo uma visão de mundo, mas toda uma série de representações acerca das diversas dimensões da vida, sendo a política uma delas. Contudo, esses mesmos grupos não se constituem como maioria eleitoral em nenhum distrito (formal ou informal) de magnitude pequena ou mesmo igual a um, o que significa que a única possibilidade de assegurar algum tipo de representação política é pelo acúmulo de votos espalhados por um distrito de grande magnitude.

Ou seja, em um modelo que utiliza o voto distrital, esses grupos jamais elegeriam um representante, pois não se constituiriam como

maioria dentro de um distrito cuja magnitude é igual a um. A única possibilidade de elegerem alguém, a partir de uma identidade baseada em interesses e proposições comuns, é se a magnitude do distrito for grande o suficiente para fazer com que o montante de votos que conseguem destinar baseados em tal identidade seja capaz de atingir o cociente necessário para assegurar uma vaga em função do acúmulo de votos em um grande espaço geográfico. Isso porque a base para representação passa a ser não a representação de interesses baseados em idéias e visões de mundo, mas territórios geograficamente delimitados. No extremo, tal modelo leva à efetivação do mal da “ditadura da maioria”, tão temido por incontáveis autores desde Tocqueville, na medida em que elimina qualquer possibilidade de representação de interesses que não sejam capazes de se constituírem como majoritários dentro de um distrito cuja magnitude é igual a um, ou seja, cujas eleições passam a ser majoritárias e não mais proporcionais.

Com a distritalização do voto, portanto, assumidamente se abre mão da noção de proporcionalidade da representação, tão cara e fundamental à democracia representativa. Ao adotar o princípio majoritário, elimina-se, inevitavelmente, a possibilidade de ser o parlamento o espaço de representação proporcional dos interesses da população, tornando-o um “lócus” de representação de territórios institucionalmente delimitados.

“A perfeição de qualquer sistema fundado na idéia de representação proporcional estará sempre na razão direta da possibilidade de extensão do círculo, ou colégio eleitoral, e a representação nacional merecerá tanto mais este qualificativo quanto mais dilatada for a origem do mandato de cada representante (...) Só nos grandes círculos, por onde um número considerável de representantes deva ser eleito, poderá repartir-se equitativamente a representação pelas várias opiniões arregimentadas. A justiça dessa participação

será tanto mais exata e mais praticável quanto mais extenso for o círculo e só atingirá o seu ideal quando o colégio eleitoral coincidir com a nação, isto é, quando houver unidade de colégio.” (ASSIS BRASIL, 1931: 193).

Note-se, portanto, que o que está em questão não meramente a suposta possibilidade de aumento dos recursos transferidos, por meio da influência do parlamentar, aos distritos, mas a própria concepção acerca dos princípios e dos fundamentos da natureza do Poder Legislativo, do Parlamento, cuja essência tradicionalmente é a prerrogativa da proporcionalidade na representação dos interesses da sociedade. Isso por que apenas quando as circunscrições (distritos) são maiores é que se pode estabelecer uma relação próxima da proporcionalidade entre os votos e as cadeiras legislativas: quanto menor for a circunscrição, menor será a medida da proporcionalidade entre os percentuais de votos e de cadeiras. Ao reduzir-se o número de parlamentares que se deve eleger numa circunscrição, atinge-se uma barreira abaixo da qual a desproporção entre votos e cadeiras é tão grande que, em virtude de um efeito inverso, o sistema passa a refletir, na verdade, outro princípio de representação, qual seja, o majoritário. Independentemente da pauta decisória que possa ser adotada, uma eleição em um distrito de magnitude um será sempre, inevitavelmente, uma eleição majoritária.

Por outro lado, o argumento de que ter um “deputado da região” é positivo por que ele poderá trazer mais recursos e benefícios para essa mesma região também sofre de um equívoco, neste caso acerca do papel do representante. Ora, o papel do parlamentar, seja ele vereador, deputado estadual, deputado federal ou senador, não é assegurar dinheiro e obras públicas para o seu “curral eleitoral”. Fiscalizar o Executivo, propor, analisar e votar projetos de lei e outras iniciativas normativas,

além de ajudar a elaborar, analisar e votar o orçamento, são prerrogativas que em nada se modificam se o deputado for representante de uma região específica ou de um conjunto de interesses e idéias cuja origem está em diversas regiões distintas. Acreditar que se estaria ampliar a democracia ao eleger parlamentares cuja prioridade é atender demandas locais por políticas distributivistas é incorrer num raciocínio limitado cuja ingenuidade salta aos olhos.

A teoria da representação assume como pressuposto que o parlamentar deve atuar como representante de idéias e projetos, não como despachante de um ou alguns prefeitos, associações comerciais ou financiadores de campanha. Ademais, são justamente essas prerrogativas distributivistas, cuja base é o patrimonialismo, a patronagem e a troca de favores (geralmente com fins eleitorais) que estão no topo da lista das características apontadas como prejudiciais ao amadurecimento e consolidação de um regime efetivamente democrático no Brasil (MAINWARING, 2001; AMES, 2003). A priorização dos favores e trocas patrimonialistas, o descomprometimento com as questões de importância nacional, o personalismo decorrente do processo eleitoral e que pauta a relação entre o parlamentar e suas “bases”, são algumas características que a bibliografia da ciência política tem apontado como importantes entraves à democracia brasileira, e que seriam potencializadas com um modelo de eleição parlamentar distritalizado.

Pesquisas recentes (AMES, 2003; CARVALHO, 2003) têm demonstrado que existe, no caso do Brasil, uma forte correlação entre o perfil de votação do deputado e sua atuação parlamentar. Deputados cujo perfil de votação é concentrado, ou seja, que possui a maioria de seus votos concentrados em um ou poucos municípios, são justamente os que

apresentam atuação mais distributivista, priorizando ações que possam gerar benefícios geograficamente desagregados, em detrimento de proposições mais universalistas cujo foco sejam segmentos ou problemas gerais e difusos da sociedade. Trata-se, teoricamente, da utilização da noção conexão eleitoral como categoria analítica para compreender o comportamento dos legisladores, os quais, no caso brasileiro, apresentam forte correlação entre concentração geográfica de votos e comportamento distributivista. Ora, institucionalizar a eleição distrital desses parlamentares poderia significar a consolidação dessa prática cuja natureza tem sido largamente apontada como prejudicial à democracia. Eleitos por determinadas regiões para atender os interesses restritos delas, os deputados seriam ainda mais avaliados, em períodos eleitorais futuros, pela forma como fizeram isso, sendo recompensados por conseguir recursos e obras para seu reduto eleitoral – distrito – e punidos quando não o fizessem, independentemente de sua atuação no que tange a questões de natureza mais universalista ou difusa, como modelo de desenvolvimento do país, sustentabilidade econômica e fiscal, planejamentos de longo prazo, etc.

Como demonstrou Arnold (1990), é bastante nítida a tendência, por parte daqueles deputados eleitos distritalmente, de atuarem de forma distributiva, priorizando a transferência desagregada (geograficamente delimitável) de recursos e benefícios governamentais, em detrimento do debate de questões mais amplas e gerais que, embora sejam de maior importância para a governabilidade e o futuro do país, trazem menos benefícios eleitorais diretos. Difícil, portanto, é sustentar o argumento de que distritalizar a escolha dos representantes teria um efeito, direto e imediato, de ampliar a democracia na atuação do representante. O que está em jogo, nesse caso, é o próprio conceito de representação.

Outro aspecto, ainda vinculado a esta primeira construção argumentativa em defesa do voto distrital, é a idéia de que, elegendo um parlamentar de sua região, o eleitor teria melhores meios e maior motivação para acompanhar e fiscalizar a atuação do representante. Tal conjectura tem dois problemas, um de ordem teórica e outro de ordem empírica. Primeiramente, por mais uma vez toma-se a noção de territorialidade como fator determinante, em detrimento da concepção de identidade como algo vinculado a idéias e representações acerca do mundo e da política. Não passa de hipotético o pressuposto de que o eleitor irá se preocupar mais com a accountability quando tiver um parlamentar de sua cidade do que faria, por exemplo, se tivesse um parlamentar de outro município, mas com o qual nutre afinidades de opinião e idéias. Não há, portanto, como sustentar o argumento de que o fato de ser da mesma região seja mais importante, em termos de fiscalização, nesse caso, do que o fato de existir, entre representante e representado, convergências ideológicas e de opiniões sobre assuntos específicos, por exemplo. Faltam ainda pesquisas detalhadas para demonstrar se é verdadeira a afirmação de que um eleitor que vota em candidato por ser de sua cidade ou região fiscaliza-o mais e melhor do que outro que vota em um candidato em função de convergências de idéias e opiniões. Tal relação, frequentemente utilizada na defesa do voto distrital, é puramente hipotética, e ainda fracamente concebida.

Por outro lado, é preciso perguntar acerca da natureza da relação entre representantes e representados no Brasil, do ponto de vista histórico e empírico, para pensarmos no segundo aspecto do argumento. O parlamentar passará a maior parte de seu tempo dentro da sede do poder legislativo do qual faz parte, mantendo algum tipo de escritório em seu

estado – ou distrito. Esses escritórios servem como base para reuniões com lideranças (políticas, empresariais, etc.) locais, muito raramente sendo utilizados como espaço para atendimento direto aos eleitores por parte do próprio deputado. Se, e quando, exerce algum tipo de controle ou fiscalização junto aos seus representantes, o eleitor utiliza os meios de comunicação para obter informações e recursos como cartas, contato telefônico e meios eletrônicos para direcionar opiniões diretamente ao parlamentar. Ele não vai pessoalmente procurá-lo.

Dessa forma, ser ou não do mesmo município ou de algum município vizinho (dentro do mesmo distrito) não faz qualquer diferença no que diz respeito às possibilidades e às motivações que o eleitor possui para acompanhar e fiscalizar o trabalho do parlamentar. Ademais, ainda no nível da especulação, não temos nenhum motivo, por exemplo, para duvidar que, sendo a identidade entre representante e representado de ordem ideológico-programática, a preocupação do segundo em acompanhar as ações do primeiro sejam ainda maiores.

O segundo conjunto de argumentos aqui apresentados, em favor da distritalização voto, é o que preconiza a positividade do efeito que ela teria sobre o sistema partidário, reduzindo o número de partidos e, com isso, tornando a democracia mais estável e “madura”. Inicialmente, é preciso recorrer às próprias bases teóricas que sustentam essa suposição, ou seja, à teoria de Duverger. Como se sabe, o próprio Duverger, ao longo de suas pesquisas, foi gradualmente substituindo a idéia de leis de determinação, entre sistemas eleitorais e sistemas partidários, pela idéia de tendências ou mesmo de “freios” e “aceleradores”, relativizando assim suas afirmações iniciais e dizendo que os efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário, embora tendam a seguir uma determinada linha de influência, podem nem sempre apresentar os mesmo resultados

em função da existência e da intensidade de outras variáveis. Dentre essas variáveis, características históricas e culturais de uma determinada democracia devem ser destacadas.

Como nos diz o próprio autor,

“(…) uma aplicação brutal do escrutínio de um só turno num país em que o multipartidarismo tem raízes profundas, como é o caso da França, não conduziria aos melhores resultados senão a um prazo muito longo. O regime eleitoral empurra ao bipartidarismo: não conduz a ele necessária e absolutamente, apesar de todos os obstáculos. Esta tendência de base compõe-se de muitas outras, que a atenuam, freiam, ou detém.” (DUVERGER, 1956: 243).

E Duverger também aponta, ainda, para a importância que, dentre tais tendências, aspectos culturais de um regime (ou de um país), possuem. Ao tratar das peculiaridades do sistema francês (multipartidário à época, na década de 1950), reforça a ideia de que o sistema eleitoral apenas acelera ou freia determinadas tendências ao bipartidarismo, e afirma que “acreditar que bastaria instaurar na França um escrutínio majoritário de um único turno para reduzir em alguns anos o número de partidos para dois é um absurdo” (DUVERGER, 1956: 115).

Por fim, o autor é taxativo:

“A relação entre regras eleitorais e sistemas partidários não é mecânica nem automática: um regime eleitoral particular não produz necessariamente um sistema partidário particular; ele apenas exerce uma pressão na direção desse sistema; ele é uma força que age entre várias outras forças, algumas das quais tendem para a direção oposta.” (DUVERGER, 1986: 71).

Cabe, então, considerar sob quais aspectos e em que medida certas peculiaridades do regime brasileiro poderiam representar entraves à consecução dos fins desejados pelos defensores do voto distrital, qual seja, a redução do número de partidos. Se Duverger ressalta a

impossibilidade de se prever a diminuição dos partidos pela adoção de mecanismos institucionais, o que dizer do Brasil?

Já mencionamos o crescimento do pragmatismo como prerrogativa de definição de voto por parte do eleitor brasileiro (conf. BAQUERO, 1996), o que contribui ainda mais para a desideologização dos partidos, das campanhas e da política em geral. Associado a isso, a amplitude e diversidade do nosso país, cria sérias dificuldades aos não raros projetos de nacionalização dos partidos brasileiros. Com exceção do PMDB e, em certa medida, do PT, especialmente a partir de 2003, com a chegada deste último à Presidência da República<sup>8</sup>, os partidos políticos brasileiros possuem bases regionais bastante claras e consolidadas (MAINWARING, 2001), o que torna inapropriada, por exemplo, a designação de “partidos nacionais”. Embora sejam partidos organizados nacionalmente (ao menos a maioria), poucos são aqueles que possuem força eleitoral significativa em todos os estados.

Quando se diz, como muitos fazem a partir de Duverger, que o voto distrital tende a reduzir a dois o número de partidos dentro do distrito, se está a fazer uma projeção baseada em grande consistência teórica e corroborada por muitos exemplos empíricos. Contudo, tendo em vista o que acabamos de expor, isso em nada nos ajuda a fazer projeções

---

<sup>8</sup> A chegada do PT à Presidência da República exerceu forte influência na configuração das bases sociais do partido. Tradicionalmente apoiado por setores da classe média, especialmente a de maior escolaridade, e com fortes raízes históricas e sociais nas regiões mais industrializadas, o Partido dos Trabalhadores concentrava grande parte de sua força eleitoral no Sudeste e algumas partes do Sul. A partir de 2003, especialmente como resultado das políticas de transferência de renda, o PT passa rapidamente a consolidar-se entre as camadas mais pobres da população, inclusive (e principalmente até) no Nordeste do país. Isso tem e refletido principalmente nas eleições municipais, nas quais o partido aumentou de forma ininterrupta e significativa o número de prefeituras administradas, inclusive nas eleições de 2008, consolidando-se como a quarta fora partidária em número de municípios administrados, inclusive cidades pequenas e de características rurais no interior do país.

acerca do sistema partidário nacional quando o processo de distritalização tornaria majoritárias, ao longo de todo o país, disputas entre partidos cuja base político-eleitoral não está proporcionalmente distribuída em todo o território nacional. Ou seja, mesmo que leve a um bipartidarismo no distrito, não significa que o faria no nível da federação. Como a polarização das disputas tenderia a se configurar em torno dos principais partidos já existentes (DUVERGER, 1956), no caso do Brasil está bastante claro que ela não seria uma polarização entre os mesmos partidos nos diferentes estados, e nem mesmo nos diferentes distritos dentro de um mesmo estado. Portanto, mesmo reduzindo o número de partidos dentro do distrito, a distritalização do voto não seria capaz de fazê-lo no nível nacional, dada a magnitude do território e, principalmente, a diversidade existente entre as várias regiões, inclusive no que tange à configuração das forças partidárias. Nada impede, pois, que passemos a ter um sistema bipartidário no distrito e um sistema multipartidário na arena nacional, o que possivelmente acentuaria ainda mais as disputas regionais, dentro do Congresso e na relação entre Executivo e Legislativo, pela inclusão de mais uma variável, geográfica, na composição das identidades e prioridades dos parlamentares.

A dificuldade de coesão e estabilidade da coalizão que sustenta o Executivo, motivada pelo excesso de partidos e interesses, não pode ser tomada como indicador de necessidade de aniquilamento da diversidade na composição do Legislativo, órgão por excelência, na democracia representativa, de canalização das multiplicidades de opiniões e expectativas existentes na sociedade. Mais eficiente seria, nesse sentido, extinguir o instituto do segundo turno, este sim, como já dizia Duverger, responsável pela ploriferação de partidos altamente flexíveis – e instáveis

– ideologicamente, ou então proibir as coligações partidárias nas eleições proporcionais, típico arranjo institucional que favorece a manutenção de partidos sem expressão pelo compartilhamento da legenda no cálculo do cociente eleitoral<sup>9</sup>. Mantendo-se especialmente a eleição em dois turnos para o Executivo, mantêm-se os incentivos institucionais à preservação de um regime multipartidário, que não será em nada ou em quase nada afetado pela distritalização do voto para composição do parlamento. Sendo o voto distritalizado, os partidos teriam apenas que incluir, nos seus cálculos estratégicos, as chances reais de vitória em um dado distrito e decidir sobre a viabilidade ou não de lançar candidato nesse mesmo distrito, mas isso nada diria sobre o lançamento ou não de candidato em outro distrito onde as chances, o contexto e as possibilidades de aliança, com o executivo, por exemplo, forem outras. Aliás, nada impede, por exemplo, que tal definição seja objeto de acordo entre os partidos (ou entre os caciques dos partidos), que poderiam “acordar” sobre o lançamento estratégico de candidaturas dentro de certos distritos e não em outros como forma de baratear custos e potencializar vitórias eleitorais.

Por fim, resta-nos tecer alguns comentários sobre o terceiro bloco de argumentos em favor do voto distrital, qual seja, o de que ele diminuiria os custos da campanha, na medida em que delimitaria geograficamente o espaço onde o candidato deveria realizar atividades tendo em vista a conquista de votos. Em primeiro lugar trata-se, mais uma vez, de algo hipotético. Não existe qualquer estudo que demonstre, por exemplo, relação positiva entre o montante de recursos gastos pelos candidatos e o espaço ao qual ele direciona sua campanha. Ou seja, não

---

<sup>9</sup> Para maiores detalhes a este respeito, ver Nicolau (2002).

há como dizer, por exemplo, que os deputados gastam mais à medida que dispersam geograficamente suas campanhas durante o período eleitoral.

Campanhas mais concentradas geograficamente não significam, necessariamente, campanhas mais baratas. Além disso, se a disputa se desse apenas dentro do distrito, como já sabemos, ela se daria de forma majoritária, o que significa que o candidato não teria absolutamente nenhuma chance de eleição se não fosse, dentro do distrito, o mais votado. Isso tornaria as disputas ainda mais acirradas, o que implica, por sua vez, na necessidade de mais material de campanha, de mais profissionais, de mais e maiores eventos. Isso significa, ainda em termos hipotéticos, que as campanhas poderiam ficar, na verdade, mais caras, e não mais baratas como se supõe. Tornando-se a eleição parlamentar uma eleição majoritária, por que deveríamos acreditar que seus custos diminuiriam? Não poderiam eles, ao contrário, aumentar, tendo em vista a semelhança que tais eleições passariam a ter com eleições ao executivo? Afinal, sem poder contar nem com os votos de legenda e nem com eventuais votos conseguidos em regiões distintas do estado, o candidato teria que disputar, sob qualquer custo e com todas as estratégias possíveis, a preferência dos eleitores de seu distrito, como condição única de assegurar uma vaga no parlamento.

Por outro lado, ainda mais contestável é o argumento de que, ao tornar as campanhas mais baratas, o voto distrital democratizaria o acesso à possibilidade de candidatura, tornando-a acessível a uma parcela maior da população. Ora, parece ser, antes, justamente o contrário. Afinal, cada partido só poderia lançar um único candidato dentro do distrito, e tendo em vista nossa cultura política e a tradição de nossos partidos, restam poucas dúvidas de que tais vagas seriam direcionadas àqueles membros

do partido escolhidos pelos centros de comando, os quais continuariam sendo os mesmos. Não há qualquer argumento consistente que nos leve a conclusão de que, realizada de forma distrital, as eleições parlamentares abririam, democraticamente, os partidos para potenciais candidatos com pouca ou nenhuma condição financeira e/ou de arrecadação de fundos. Passando cada partido a ter a possibilidade de lançar apenas um candidato dentro do distrito uninominal, é mais provável que essa vaga seja, ao contrário, fruto de intensas disputas e barganhas, em relação às quais teriam vantagem justamente aqueles candidatos cujo poder econômico, por exemplo, fosse maior.

Os argumentos acima teriam potencialmente certa validade, portanto, se assumíssemos, generosamente, que a simples redução dos custos de campanha constitui efetivamente um elemento importante como critério de democracia. Contudo, mais uma vez, trata-se de uma tese de difícil sustentação. O grande problema não está no montante gasto durante as campanhas, nem no fato de ele vir, em parte, da iniciativa privada. O problema está nos limites éticos e jurídicos que não são capazes de impedir que esses recursos cheguem aos candidatos por meios ilícitos e mediante negociações e acordos que implicam em ações posteriores que em nada aprimoram a democracia. O desafio, portanto, não constitui em diminuir as despesas, mas controlar a arrecadação e as relações entre financiador e financiado dela decorrentes. E sobre esse aspecto, a distritalização do voto nada tem a dizer nem a contribuir.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O recorrente debate sobre a reforma política no Brasil é politicamente necessário, academicamente instigante, teoricamente

complexo. Mas tem se desenvolvido, nesses últimos anos, de forma democraticamente pobre. Grande parte dos que dele tratam (políticos, partidos, jornalistas e até mesmo acadêmicos) deixam-se levar por convicções passionais e por um senso comum demasiadamente contaminados para possibilitar uma análise ampla e complexa de todas as possibilidades e de cada um dos efeitos que se geraria sobre o sistema democrático brasileiro. Do outro lado a população, sem acesso à informações esclarecedoras e carente de um referencial mínimo capaz de lhe possibilitar reflexões minimamente autônomas, fica à mercê dos “enquadramentos” feitos pela mídia ou das opiniões defendidas por seus políticos preferidos. Esse quadro de desinformação e de deduções logicamente inconsistentes leva ao empobrecimento do debate, e constitui um sério risco às melhorias que deveriam resultar de uma reforma significativa na institucionalidade de nosso sistema político.

Tentamos demonstrar, aqui, alguns equívocos teóricos e conceituais relacionados à defesa do voto distrital, um dos principais pontos presente na maioria das propostas de reforma política atualmente em tramitação no Congresso Nacional. Basicamente, buscamos apontar para a imprecisão de certas deduções que se fazem a partir de pressupostos mal compreendidos e de raciocínios superficiais, fruto de pouca compreensão acerca das relações mais profundas entre regras eleitorais, sistemas partidários e representação política.

Frequentemente fundamentados em estudos clássicos de meados do século passado, os quais tomam como base empírica as democracias européias e sua institucionalidade, cuja estabilidade e sustentação histórico-cultural em pouco se assemelha à nossa, os argumentos em defesa do voto distrital no Brasil tentam legitimar-se pela projeção de

uma série de efeitos supostamente favoráveis que, em tese, deveria produzir. Seja por ingenuidade ou por desinformação, por interesse ou por não compreensão de certos preceitos teóricos, o fato é que esses argumentos desconsideram uma série de elementos intimamente ligados à própria teoria democrática e às concepções básicas da democracia representativa, levando seus defensores a conclusões que pouco relacionam-se com os objetivos que proclamam. Embora os objetivos (supostamente) perseguidos sejam louváveis, as deduções feitas são frequentemente pobres e inconsistentes porque os pressupostos sobre os quais se constroem os argumentos ainda estão rasteiramente compreendidos e debatidos.

Como vimos, o principal problema que seria criado – e institucionalizado – pelo voto distrital seria a adoção de um critério territorial e não temático como princípio de representação, impossibilitando a eleição de representantes por parte de grupos sociais cuja visão de mundo, idéias, opiniões, demandas e expectativas não sejam maioria dentro de um distrito, cuja magnitude passaria a ser um, operacionalizada eleitoralmente em um pleito de natureza majoritária. Nosso argumento, nesse sentido, é de que numa sociedade cada vez mais diversa, mais complexa e de fronteiras territoriais cada vez mais fluidas, isso representa um grande entrave ao amadurecimento e legitimação da democracia, ao contrário do que tão enfaticamente afirmam seus defensores. Do mesmo, e também por um problema de dedução, a redução do número de partidos e a conseqüente facilitação da governabilidade mais facilmente seriam conseguidos pela extinção do segundo turno e das coligações nas eleições proporcionais que pela distritalização do voto.

Não esgotar este debate e levar ao cabo todas as suas conseqüências e implicações pode significar o fracasso de uma reforma política que, embora necessária, pode acabar por preservar ou mesmo aumentar seus problemas enquanto tenta resolvê-los.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. “A produção legislativa no Congresso. Entre a paróquia e a nação”. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj/Faperj, 2002. p.91-139.
- ARRETCHE, Marta. “A agenda institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBSC*. v. 22. n. 64. São Paulo, jun. 2007. p. 147-151.
- ARNOLD, Douglas. *The Logic of congressional action*. Yale: Yale University Press, 1987.
- ASSIS BRASIL, J. F. de. *Democracia Representativa: do voto e do modo de votar*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.
- BAQUER, Marcelo. *A lógica do processo eleitoral em tempos modernos*. Porto Alegre / Canoas: Ed UFRS / Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1996.
- BAUMAN, Zygmunt. *A sociedade individualizada. Vidas contadas e histórias vividas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.
- CARVALHO, Nelson R. de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Traducción de Julieta Campos y Enrique Gonzáles Pedrero. México: Fondo de Cultura Económica, 1956.
- \_\_\_\_\_. “Duverger’s Law: Forty Years Later”. In: B. Gorfman and A. Lijphart (eds.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Aghaton, 1986.
- GIDDENS, Anthony. “A vida em uma sociedade pós-tradicional”. In:

- GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização reflexiva. Política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1997. P. 73-133.
- KINZO, Maria D. “Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma Política”. *Política & Sociedade*. V. 1. n. 2. Florianópolis: UFSC, 2003.
- \_\_\_\_\_. “Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBSC*. v. 20. n. 57. São Paulo, jun. 2005. p. 56-81.
- MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. Yale: Yale University Press, 1974.
- MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários nas novas democracias: o caso do Brasil*. São Paulo: FGV, 2001.
- MILL, John S. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Brasília: UnB, 1981.
- NICOLAU, Jairo M. *Sistemas eleitorais: uma introdução*. 4ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SARTORI, Giovanni. *Teoria Democrática*. Tradução de Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Partidos e Sistemas Partidários*. Tradução de Waltensir Dutra. Brasília: UnB, 1982.
- TAVARES, José A. G. *Sistemas Eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- TEIXEIRA, Rodolfo M. “Reforma política: dilemas brasileiros e experiências estrangeiras”. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 24, n. 1, p. 309-312, jan./abr. 2009.
- TOURAINÉ, Alain. *Um novo paradigma. Para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis, RJ, 2006.
- VAZ, Lucio. *A ética da malandragem: no submundo do Congresso Nacional*. São Paulo: Geração Editorial, 2005.