

Distritão: uma solução errada para problemas complexos

Nota Técnica 09/2021

A Câmara dos Deputados debate em comissão especial a PEC 125/2021 com o objetivo de promover a alteração do sistema eleitoral brasileiro. O parecer da relatora, deputada Renata Abreu (Podemos-SP), propõe a adoção do chamado "Distritão" para as eleições de 2022 como uma transição para um sistema "Distrital Misto" a partir de 2026.

O Distritão tende a alavancar desigualdades e disfunções estruturais no sistema eleitoral, mesmo que apenas por uma eleição. Ainda que o modelo de "Distrital Misto" proposto pela relatora fosse excelente (e há vários problemas com a ideia de um distrital misto com lista aberta), adotar o distritão para a eleição de 2022 não é garantia de avanço futuro.

É comum no Brasil que a adoção do Voto Único Não-Transferível (voto majoritário em distritos plurinominais) seja defendida como uma resposta simples para o complexo modelo proporcional de lista aberta. Afinal, a lógica do Distritão é bastante simples: cada estado é um grande distrito e são eleitos nele aqueles candidatos que foram pessoalmente mais votados. Em se tratando de São Paulo, por exemplo, seriam eleitos os 70 candidatos mais votados do estado, independentemente da votação dos seus partidos. O Distritão é mais uma resposta simples e errada para um problema complexo.

Não apenas é uma proposta que não ataca os principais problemas do nosso atual modelo como serve para agravar ainda mais os seus defeitos, apresentando efeitos

potencialmente danosos para a qualidade do sistema político-partidário brasileiro como um todo.

Nesse sentido, o Livres elenca os 7 principais problemas da adoção do Distritão no Brasil:

1. Redução na oferta de candidaturas com a consequente redução da possibilidade de renovação política

No atual modelo de lista aberta, os partidos precisam que suas listas atinjam o quociente eleitoral para garantir cadeiras. Assim, apesar da negativa competição entre candidatos do mesmo partido, um candidato depende de outro para que juntos possam garantir uma boa votação da lista. Desse modo, partidos tendem a lançar um número elevado de candidatos para apreciação do eleitor.

No Distritão, os partidos políticos podem lançar candidatos até o número de cadeiras em disputa. No entanto, esse incentivo sequer existe. Tendo em vista que para ser eleito o candidato deverá estar entre os mais votados de todo o estado, o incentivo lógico é que os partidos reduzam sua oferta de candidaturas a poucos candidatos como forma de evitar a diluição dos votos entre candidatos de um mesmo partido.

Assim, em uma Unidade da Federação como o Distrito Federal, que tem 8 cadeiras na Câmara dos Deputados, um partido poderia lançar apenas dois candidatos com o objetivo de concentrar sua votação neles. Obviamente, tais candidatos privilegiados pelos partidos

políticos serão aqueles que já contam com mandato ou com uma grande exposição pública. Assim, devemos assistir a uma queda significativa da renovação política nas casas legislativas.

2. Enfraquecimento dos Partidos Políticos e danos à governabilidade

Ao escolher um partido político pelo qual se candidatar, um postulante leva em conta a força da lista daquele partido. Todos sabem que sozinhos, por mais votos individuais que tenham, dificilmente serão eleitos. Assim, os partidos políticos funcionam como organizadores das candidaturas, agregando candidatos em suas listas para apresentar à sociedade.

O Distritão mata a lógica partidária da eleição e transforma os partidos em meros cartórios para registro de candidatura e fonte de financiamento. Um candidato com 50 mil votos assim o será no Partido A ou no Partido Z. Sem o caráter proporcional que exige uma mínima cooperação para o sucesso da lista partidária o sistema vira um “cada um por si” onde o que importa é única e exclusivamente o interesse do candidato.

Em um sistema partidário extremamente pulverizado como o Brasileiro, o Distritão pode gerar uma pulverização individual com 513 “partidos” diferentes no âmbito da Câmara dos Deputados. Assim, presidentes teriam imensa dificuldade de formação de coalizões governamentais, encarecendo o custo de manutenção da coalizão com negociações ainda mais no varejo e instabilidade política.

3. Desperdício de votos

Por ser um sistema majoritário, o Distritão gera desperdício de votos em distritos com muitos representantes. Em um cenário com várias candidaturas pulverizadas, os votos dados a qualquer candidato que não tenha sido eleito serão descartados.

Retomando o exemplo do Distrito Federal, apenas os votos dados aos 8 candidatos mais votados teriam “utilidade” na conversão de votos em cadeiras. Enquanto o sistema proporcional utiliza todos esses votos para a lista partidária, o sistema majoritário vai descartá-los, agravando a crise de representatividade.

4. Encarecimento das campanhas e exclusão de minorias políticas

Apesar de não alterar a circunscrição eleitoral (o estado), o Distritão rompe com a lógica de cooperação mínima entre candidatos de um mesmo partido. Com sua adoção, um candidato terá que se esforçar para estar entre os mais votados do seu estado.

Em um cenário em que muitos candidatos regionais cooperam para fortalecimento de uma lista conjunta, os custos das campanhas já são elevados. Com a adoção de um sistema em que esses votos entre candidatos de um mesmo partido não são transferidos, candidatos terão que ampliar suas campanhas para todo o estado, o que gera elevação dos custos das campanhas políticas no Brasil. Tomemos como exemplo o Estado de São Paulo. Um candidato teria que fazer campanha em todo o estado, buscando ser

um dos 70 mais votados.

Essa elevação dos custos das campanhas também é um incentivo para um menor número de candidatos, tendo em vista que os partidos vão preferir concentrar recursos em poucos candidatos, tornando impossível ser eleito sem uma fortuna à disposição.

Da mesma forma, ao desperdiçar votos o Distritão tende a mitigar a representação das minorias políticas nas casas legislativas. Isso porque hoje, com uma lista somando forças, partidos mais ideológicos podem atingir o quociente eleitoral ou ter bom posicionamento na distribuição das sobras.

Com o Distritão, partidos que não tiverem um candidato individualmente bem votado ficarão excluídos do legislativo, mesmo que coletivamente sejam uma força relevante no país.

5. Agrava a competição entre candidatos de um mesmo partido

Hoje os candidatos dentro de um mesmo partido competem para liderar a lista partidária, mas permanece o incentivo para cooperação mínima já que não basta boa votação individual, a lista deve ser bem votada.

Com o Distritão, tal cooperação deixa de existir, tornando qualquer outro candidato (do seu partido ou não) um concorrente direto a ser vencido.

6. Não aproxima eleitores de eleitos

Uma das vantagens claras dos sistemas majoritários em distritos uninominais (voto

distrital) é a proximidade geográfica entre representantes e representados. Cada distrito tem um deputado, conhecido pela população local, que consegue exercer pressão sobre ele.

O Distritão em nada colabora para aumentar a representação regional nas casas legislativas. Também não colabora para um debate nacional e ideológico como o sistema proporcional de lista fechada. O Distritão continua a contar com muitos representantes eleitos pela mesma circunscrição, dificultando inclusive que o eleitor saiba quem são seus deputados.

Em um mar de 70 deputados federais como tem São Paulo, o Distritão em nada contribui para aumentar accountability, pelo contrário. Com os votos dados aos não-eleitos desperdiçados, haverá um número ainda maior de eleitores “sem representante”.

7. O risco de se comprar gato por lebre

Ao atrelar a aprovação de um sistema “Distrital Misto” a uma transição através do Distritão, o parecer da relatora é um tiro no escuro que pode, ao fim, perpetuar o próprio Distritão. Afinal, por que haveríamos de imaginar que uma legislatura eleita pelo Distritão se furtaria de promover nova alteração para manter permanente o modelo?

Os incentivos de manutenção do modelo por uma legislatura eleita justamente por tais regras são muito mais elevados. Tal risco fica evidente quando verificamos que não há atrelamento lógico entre a adoção do Distritão e a adoção de um modelo misto. Tal transição poderia ser feita com o atual modelo

proporcional de lista aberta, que pela proposta da relatora seria usado para eleição de metade das cadeiras a partir de 2026.

Assim, a proposta apresentada visa mudar completamente da lista aberta para um sistema majoritário em distritos plurinominais (Distritão), para aí caminhar em 2026 para que metade das cadeiras sejam preenchidas por um sistema misto com voto majoritário em distritos uninominais (Distrital Puro) e a outra metade pelo atual voto proporcional de lista aberta.

Ou seja, abandonaríamos a lista aberta apenas para as eleições de 2022 para retornar com ela em 2026. O lógico seria manter a lista aberta e caminhar para distritalizar a metade das cadeiras a partir de 2026. Aceitar o Distritão como transição para um modelo misto pode ser apostar no misto e acabar com o Distritão permanente.

Reformas políticas e estabilidade do sistema eleitoral

É muito comum ouvir falar que no Brasil nenhuma reforma política vai para frente. No entanto, o país vive uma condição peculiar: pelo menos desde a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil nunca disputou duas eleições com a mesma regra. Ou seja, cada eleição é feita com uma regra diferente da adotada na eleição anterior. Há uma clara volatilidade das regras eleitorais no país, com mini-reformas a cada ano ímpar (anos pré-eleitorais). Tais mudanças constantes são fatores de instabilidade do sistema eleitoral, com agentes políticos tendo que se adaptar de dois em dois anos a novas regras aprovadas pelo Congresso Nacional.

Ainda assim, importantes avanços foram aprovados nos últimos anos. Um deles é a cláusula de desempenho pessoal dos candidatos como forma de acabar com o famoso puxador de votos. Na Reforma Eleitoral de 2015 o congresso nacional determinou que um candidato da lista partidária deve ter obtido pelo menos 10% do quociente eleitoral para ser eleito. Essa foi uma maneira de mitigar situações em que os partidos tinham apenas um candidato campeão de votos que acabava por puxar dois ou três outros deputados com baixa votação individual.

Já na Reforma Política de 2017 o Congresso Nacional aprovou duas mudanças consideráveis, de maneira escalonada, para enxugamento do quadro partidário brasileiro, extremamente pulverizado. Através da Emenda Constitucional 97 o Congresso estabeleceu uma cláusula de desempenho para que partidos políticos tenham acesso ao fundo partidário e ao tempo de rádio e TV. Tal norma já foi aplicada nas eleições de 2018 e seus efeitos já são evidentes através das fusões feitas a partir de 2019. A cláusula foi escalonada para que tenham acesso ao fundo partidário os partidos que obtiverem na eleição para a Câmara dos Deputados:

- **Em 2018:** 1,5% dos votos nacionais, distribuídos em pelo menos 9 unidades da Federação, com pelo menos 1% de votos em cada uma delas; ou 9 deputados federais em 9 unidades da Federação.
- **Em 2022:** 2% dos votos nacionais, distribuídos em pelo menos 9 unidades da Federação, com pelo menos 1% de votos em cada uma

delas; ou 11 deputados federais em 9 unidades da Federação.

- **Em 2026:** 2,5% dos votos nacionais, distribuídos em pelo menos 9 unidades da Federação, com pelo menos 1,5% dos votos em cada uma delas; ou 13 deputados em 9 unidades da Federação.
- **A partir de 2030 (regra permanente):** 3% dos votos nacionais, distribuídos em pelo menos 9 unidades da Federação, com pelo menos 2% dos votos em cada uma delas; ou 15 deputados federais em 9 unidades da Federação.

Também na Emenda Constitucional 97 está o **fim das coligações proporcionais**, que foi aplicada pela primeira vez nas eleições municipais de 2020. As coligações eram ferramentas que distorciam o voto do eleitor, que muitas vezes votava em um candidato de determinada corrente ideológica e acabava por eleger um deputado de corrente ideológica oposta. Com o fim das coligações, os votos dados a um candidato do Partido A ficam apenas dentro do Partido A.

Nas eleições de 2020, as primeiras sem as coligações proporcionais, **vimos que os partidos políticos tiveram que fazer um grande esforço para montar suas listas**

partidárias, incluindo nelas “pessoas comuns” que muitos julgavam não terem chance de serem eleitas. Pois em 2020 vimos muitos desses candidatos pequenos chegarem às Câmaras Municipais do país. O fim das coligações forçou os partidos a ampliarem suas ofertas de candidaturas, contribuindo para a possibilidade de renovação política, inviável no modelo de coligações.

Esses dois avanços aprovados em 2017 terão efeitos positivos sobre o sistema partidário brasileiro, enxugando os partidos e dando maior racionalidade ao quadro político nacional.

É crucial que essas normas sejam aplicadas para que venham a ter os efeitos desejados. Assim, é de impressionar que o Congresso Nacional já debata retalhar tais avanços conquistados em 2017 antes mesmo que venham a ser aplicados. Esse é mais um sinal da instabilidade das nossas regras eleitorais, em que normas aprovadas são questionadas antes mesmo de entrarem em vigor.

Recomendações:

Em face de todas as considerações apresentadas, é visível que os efeitos adversos em muito superam a vantagem do distritão (sua simplicidade). As tendências com sua adoção são de um sistema ainda menos permeável, com menor renovação e menor capacidade de “pessoas comuns” chegarem a cargos legislativos.

O Distritão tem o propósito claro de perpetuar mandatos parlamentares, gerando exclusões sistêmicas ainda maiores do que as já presentes. Busca-se, com ele, solucionar alguns defeitos do atual modelo, agravando-os e adicionando outros. Trata-se de um sistema que representa o completo enfraquecimento dos partidos, estruturas essenciais da democracia, e a facilitação das práticas clientelistas. **A adoção do Distritão seria o maior retrocesso já vivido no sistema eleitoral brasileiro pós-88.**

Assim, mais importante do que fazer mudanças a qualquer custo, é justamente a aplicação das normas já aprovadas para melhoria do sistema eleitoral. A consolidação democrática do país passa pela consolidação de suas regras eleitorais. **Alterar normas sobre as eleições de dois em dois anos inviabiliza que as regras do jogo sejam de fato compreendidas e assimiladas pelos eleitores e demonstra apenas falta de maturidade do sistema eleitoral**, abrindo a porta para que propostas como o Distritão se apresentem como salvadoras da pátria quando, na verdade, enterram por completo as esperanças de discutir mudanças mais substanciais.

É particularmente inviável discutir uma reforma política digna desse nome em um cenário com mais de 25 partidos representados no Congresso Nacional. Deixar as normas aprovadas em 2017 terem seus efeitos é crucial para que, com uma redução do quadro partidário, possamos debater com seriedade mudanças no sistema eleitoral.

Pela Liberdade,

Matheus Leone

Cientista Político e Coordenador do Livres no Distrito Federal

Gabriel Lepletier

Coordenador de Ação Política do Livres



Associação Livres

R. Henrique Monteiro, 234 - Pinheiros
São Paulo - SP
CEP: 05423-020

Contato:

contato@eusoulivres.org
+55 11 3032-1355

Referências

1. NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais. 6ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. 116 p.
2. BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017.