



DISTRITÃO: TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL E POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS PARA O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

Thiago Alexandre Melo Matheus *

Palavras-chaves: Sistemas eleitorais. Processo legislativo. Distritão. Sistema majoritário plurinominal.

RESUMO

Os sistemas eleitorais têm papel fundamental na estruturação dos sistemas partidários? A simples mudança de fórmula eleitoral aplicada para eleição dos membros do parlamento gera como consequência a redefinição da configuração partidária de um país? Este trabalho, a partir da teoria de Dieter Nohlen (2007), contextualiza esses questionamentos através do estudo das possíveis alterações que a implementação do Distritão causaria na representação dos partidos na Câmara dos Deputados.

Segundo Nohlen (2007), um sistema eleitoral é identificado pela composição de vários elementos, sendo um deles a fórmula eleitoral, que é o cálculo matemático utilizado para conversão dos votos dados pelos eleitores em mandatos. Apesar de os textos acadêmicos usualmente utilizarem esse critério para classificar os sistemas em proporcionais, majoritários ou mistos, não se deve confundir os dois conceitos. Essa classificação simplificada pode gerar confusões metodológicas, pois existem países que apesar de utilizar a mesma fórmula eleitoral, apresentam contextos jurídicos e políticos bem diferentes e por consequência tem resultados eleitorais diversos. Apesar disso, esse é o método de classificação mais utilizado. Assim, mesmo que a implementação do Distritão cause uma reclassificação do sistema eleitoral brasileiro, o presente trabalho tenta verificar se essa simples mudança de nomenclatura de sistema proporcional para majoritário, sem alteração de outras variáveis do sistema – como magnitude das circunscrições ou aplicação de cláusulas de exclusão – teria o condão de provocar uma reformulação tão profunda no sistema partidário quanto os parlamentares autores das proposições pretendiam.

A primeira etapa do trabalho foi analisar os argumentos dos parlamentares, para isso foi realizada uma pesquisa sobre todas as proposições que tramitaram nas duas casas legislativas com objetivo de implementar a fórmula eleitoral majoritária plurinominal de voto único, apelidado de Distritão. O período pesquisado foi de 1988, pós promulgação da Constituição Federal, até dezembro de 2017. No total foram encontradas sete propostas de emenda à constituição apresentadas por deputados, a mais antiga de 1995, e uma por senadores. Quase todas continham em suas justificações o combate à fragmentação partidária, que para os parlamentares seria estimulada pela fórmula proporcional utilizada no Brasil. As justificativas se centraram em enunciados genéricos sobre sistemas majoritários e não analisaram a fundo as especificidades dos dois sistemas em jogo. Por exemplo, não estava nas justificações a informação que o Distritão é uma fórmula majoritária, mas que por ser plurinominal tende a proporcionar uma divisão de vagas entre diversos partidos e sua aplicação em distritos com grande número de cadeiras, como São Paulo e Rio de Janeiro, não evitaria a multiplicidade de partidos no parlamento, como se mostrou o objetivo de vários dos parlamentares.

* Câmara dos Deputados. E-mail: thiagoamm@gmail.com



Foram criadas também simulações com as possíveis consequências da adoção do Distritão para o Brasil, a partir dos resultados eleitorais para a Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. É fundamental frisar que essa é uma análise exploratória que apresenta apenas uma tendência dos resultados da aplicação do novo modelo. Como pode ser visto em Matheus e Backes (2017), a fragilidade dessa análise é decorrente da utilização de resultados eleitorais produzidos sob as regras atuais da lista aberta e aplica-los às regras do Distritão, que não são as que dirigiram o comportamento dos partidos, candidatos e também dos eleitores naquele momento. Porém, independentemente da validade dessa crítica, a ferramenta tem grande importância, pois, se ela não fosse utilizada os debates se restringiriam apenas a discussões puramente teóricas, considerando a impossibilidade de realização de pesquisas empíricas para comprovar as teses apresentadas. As simulações mostraram que as novas regras não trariam algumas das mudanças pretendidas pelos parlamentares como uma diminuição significativa da fragmentação partidária.

A primeira simulação realizada serviu para tentar verificar a validade do principal argumento apresentado nas PECs, a ideia que sistema brasileiro possibilita que candidatos com um pequeno número de votos assumam cadeiras no parlamento, deixando outros mais votados de fora. Para isso, em cada estado brasileiro, foi calculado o número de votos que teria o último eleito pelo Distritão. A partir desse número foi feita a comparação com todos os candidatos eleitos pelo atual sistema, mas que ficariam de fora se fosse aplicado o sistema majoritário plurinominal. Os resultados foram agregados e obteve-se que, tanto em 2010 quanto em 2014, mais de 55% dos candidatos eleitos obtiveram votação próxima (75% ou mais do número de votos) a do último eleito no Distritão. E mais importante, nenhum candidato com menos de 25% dos votos desse candidato teria sido eleito.

O próximo passo foi analisar as mudanças nas bancadas partidárias caso as regras do Distritão fossem aplicadas nas eleições de 2010 e 2014. Em ambos os anos evidencia-se uma redução dos menores partidos acompanhada do correspondente crescimento das maiores bancadas, fenômeno esperado em sistemas majoritários. Porém, em nenhuma das eleições haveria uma redução substancial do número de partidos no parlamento. Na eleição de 2010 a redução seria de 22 para 19 partidos e em 2014 de 28 para 26 partidos. Realizando uma análise através dos princípios de representação, uma explicação para esses fenômenos se dá considerando o continuum entre os extremos da representação proporcional e majoritária, o Distritão se localizaria mais próximo do último, e, assim, o efeito mecânico de Duverger (1987) atuaria no sentido de criar essa sobre-representação do maiores partidos e sub-representação dos menores. No entanto, não está próximo o suficiente para eliminar a fragmentação partidária como pode-se observar através do Índice de Número Efetivo de Partidos no Legislativo (EffNs) de Laakso e Taagapera (1979). Aplicando-se os resultados da simulação que considera o uso do Distritão, o índice EffN relativo ao Congresso eleito em 2010 teria uma diminuição de apenas 10% (de 10,42 para 9,34) e em 2014 teria uma redução ainda menor, de apenas 6,6% (o índice passaria de 13,36 para 12,47).

Se o âmbito de análise for alterado e o foco passar para as mudanças entre os eleitos em cada estado, nas duas eleições menos de 10% das cadeiras da Câmara dos Deputados trocariam de dono: 51 deputados em 2010 e 45 deputados em 2014. Apesar das simulações, pelos motivos já apresentados, não terem valor absoluto, esses resultados motivaram muitos deputados a apoiar o Distritão, por mostrar que eles também seriam eleitos com o novo sistema. Esses dados reforçam a teoria de Nicolau (2017) que o sistema proporcional de



lista aberta praticado no Brasil é um sistema proporcional, porém, com um viés majoritário que propicia a eleição dos mais votados.

Por fim, foram analisadas as mudanças na competição em decorrência da redução do número de candidatos. Como indicado anteriormente, com o Distritão, a lógica da competição seria invertida pois se no sistema proporcional faz sentido lançar o maior número de candidatos, no sistema analisado ocorreria o inverso. Foi necessário estabelecer um critério sobre quais candidatos permaneceriam na disputa, para isso considerou-se todos aqueles que obtiveram até 50% dos votos recebidos pelo candidato eleito menos votado no respectivo estado. Assim, para as eleições de 2014 a redução no número de candidatos seria de 6.178 para apenas 1.026. Com a redução do número de candidatos no jogo, os votos hoje dados a candidatos que não participariam do pleito e os de legenda teriam um novo destino, sendo, portanto, “votos livres” que teriam que ser disputados pelos aspirantes aos cargos em disputa, aumentando o número de votos necessários para o candidato se eleger. Dessa forma apenas candidatos que disponham de um potencial de votos próximo ao quociente eleitoral poderiam se considerar seguros no novo sistema, já que os demais terão de ir em busca deste contingente de votos livres, que surgiria em função da redução de candidatos. Além disso, é importante destacar que o custo de campanha tem relação com o grau de competição efetivo, e uma consequência disso seria o aumento do gasto médio por candidato. Esse fator traz incerteza sobre uma real diminuição dos gastos totais de campanha.

Como se pode concluir neste trabalho, é de fundamental importância em uma reforma do sistema eleitoral, realizada por meio de mudança da fórmula, equilibrar o princípio representativo resguardado para verificar quais são os efeitos políticos no respectivo sistema partidário. Assim, considerando os objetivos apresentados pelos autores dos projetos estudados, talvez fosse mais fácil buscar os resultados pretendidos mediante ajustes em outros elementos, como, por exemplo, a adoção de cláusula de barreira, a extinção das coligações ou a alteração do tamanho das circunscrições. Faltou ao legislador fazer uma análise mais aprofundada se o restante do contexto social e político ofereceria condições para ocorrência dos resultados pretendidos com a adoção do Distritão ou se existiam meios mais simples de se alcançar aqueles objetivos.

REFERÊNCIAS

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

LAAKSO, M; TAAGEPERA, R. Effective Number of Parties: a measure with application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, p. 3-27, Apr. 1979.

MATHEUS, Thiago; BACKES, Ana Luiza. **O Sistema "Distritão": funcionamento e possíveis efeitos**. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2017/08/o-sistema-distritao-funcionamento-e-possiveis-efeitos-por-ana-luiza-backes-e-thiago-alexandre-melo-matheus/> Acesso em: 1 nov. 2017.

NICOLAU, J. **Distritão, o retorno**. Disponível em: http://www.academia.edu/33938344/Distritao_o_retorno_2017_ Acesso em: 1 nov. 2017.

NOHLEN, Dieter. **Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença**. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.