

# **Revista Eleitoral**

## REFORMA POLÍTICA: É VIÁVEL A MUDANÇA DO SISTEMA PROPORCIONAL AO DISTRICTAL?

### IZABELA WALDEREZ DUTRA PATRIOTA

Aluna do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Bolsista de Iniciação Científica. E-mail: belapatriota@gmail.com

### RAIANO TAVARES DE OLIVEIRA

Aluno do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: raianotavares@gmail.com

**RESUMO:** Analisa a questão do voto distrital e suas espécies. Explica o sistema majoritário de eleições. Apresenta o modelo distrital simples e o misto. Estuda a viabilidade de adaptação para o sistema eleitoral brasileiro. Demonstra os malefícios do voto distrital. Entende a inviabilidade de instaurar o modelo em comento para a conjuntura nacional. Aborda o Direito Comparado e percebe a tendência mundial do seu abandono em virtude de diversas distorções, como o gerrymandering, o bipartidarismo e a redução de competitividade. Traz os projetos em trâmite no Congresso Nacional.

**PALAVRAS CHAVE:** Voto Distrital. Reforma Política. Sistema majoritário. Direito Comparado. Projetos.

*“Não há nada de errado com aqueles que não gostam de política, simplesmente serão governados por aqueles gostam.” Platão.*

## 1 INTRODUÇÃO

O tema proposto vem levantando inúmeras discussões no cenário político nacional, acerca da reforma política. Esta inclui diversos vieses a fim de obter o exercício político mais justo e democrático voltado para a população. Entre os seus vários pontos concernentes, tem-se o voto distrital.

Discussões desse gênero se revelam de suma importância, pois repercutem tanto na vida da elite política como na dos cidadãos, que são, diretamente, atingidos por esse tipo de reforma. A população carece de um representante político mais próximo e que, realmente, os entenda e compreenda suas necessidades. O voto distrital, pois, tenta alcançar esse clamor social.

Deve-se, entretanto, analisar com parcimônia tal proposta, já que, com a análise que se mostrará, tal tipo de voto não se apresenta como a melhor opção para os brasileiros, devido à conjuntura político-social e até cultural presenciada no país.

Para começar uma análise acerca do voto distrital é necessário entender, primordialmente, o que é um sistema eleitoral majoritário e como se daria o cômputo de seus votos, para só então evoluir à conceituação do Modelo Distrital. Faz-se necessário, após a explicação, a exposição das vantagens e desvantagens do modelo sob uma análise crítica.

Serão também apresentadas as diversas formas de se utilizar o voto distrital para as eleições parlamentares dos três entes federados e, concomitantemente, críticas serão tecidas. Será exposto o direito comparado, com o escopo de ampliar o campo de visão sobre o assunto analisando a sua repercussão em outros países. Além de mostrar que há uma tendência mundial de abandono do modelo distrital. Recorreu-se à metodologia de abordagem documental e doutrinária para auferir os resultados a serem demonstrados.

Por fim, haverá a exibição de algumas propostas que tramitam no Senado Federal acompanhadas de apreciação crítica diante da perspectiva político-social do Brasil. Neste desiderato explicativo e argumentativo, há subsídios suficientes para entender a inviabilidade do voto distrital na República Federativa do Brasil.

## 2 O SISTEMA MAJORITÁRIO

Em um sistema eleitoral majoritário, é considerado vencedor o candidato que obtém o maior número de votos, e os demais votos recebidos pelos outros candidatos são desconsiderados, não contribuindo para a composição dos cargos.

No Brasil, esse sistema é utilizado na eleição no âmbito do Poder Executivo – Prefeitura, Governadoria e Presidência da República – e, excepcionalmente, para a eleição dos Senadores do Poder Legislativo. Em cidades com menos de 200 mil eleitores, a eleição para Senadores e Prefeitos segue o sistema majoritário simples, é dizer, quem alcançar mais votos válidos estará eleito (excluídos os votos nulos e brancos – artigos 29, II e 46, CF e art. 83, Código Eleitoral<sup>1</sup>).

Para as cidades com mais de 200 mil eleitores, segue-se o sistema majoritário absoluto, é dizer, quem alcançar metade mais um dos votos válidos estará eleito (excluídos os votos nulos e brancos). Caso isto não ocorra, segue-se o 2º turno, pelo qual estará eleito quem alcançar a maioria simples dos votos válidos (artigos 28, 29, II, 32, § 2º e 77, CF e art. 2º, Lei nº 9.504/97).

Diante dessa situação e, a fim de manter as eleições mais justas, o Brasil adotou o sistema bicameral com o escopo de fortalecer a participação do povo, além de buscar a igualdade tanto formal quanto material.

### 2.1 Do sistema bicameral

É salutar reconhecer que Lei Fundamental de 1988 escolheu o modelo bicameral como forma de manter o equilíbrio federativo, dispondo a Câmara dos Deputados como representante da população em geral e o Senado Federal representando os Estados-membros, conforme expõe o art. 45, caput, da CF.

Nesta ótica, pode-se notar que o Constituinte Originário garantiu a paridade tanto dos Estados grandes, quanto dos pequenos ao reconhecer a aplicação do sistema eleitoral majoritário perante o Senado Federal, consubstanciado no princípio da igualdade formal. E, neste mesmo diapasão, definiu-se perante a Câmara dos Deputados a aplicação do princípio da igualdade material para garantir, mediante o sistema eleitoral proporcional, a representação das maiorias e das minorias, em respeito ao pluralismo político, fundamento no Estado Democrático de Direito.

Além disso, a Constituição Federal (art. 45, § 1º) ainda dispôs que, na forma da lei complementar, será definido o número de deputados federais em cada Estado, obedecendo ao limite mínimo de oito e o máximo de setenta deputados por Estado, permitindo, assim, que um Estado com alta densidade populacional – caso de São Paulo – possa apresentar uma maior representatividade na Câmara dos Deputados que um Estado com menor densidade populacional – caso do Rio Grande do Norte.

Logo, vê-se o motivo da adoção do sistema majoritário para representação dos Estados-membros e da representação proporcional para a população, qual seja, garantir não só a igualdade formal, e sim, a igualdade material de representação.

## 3 VOTO DISTRITAL

O sistema majoritário deu origem ao chamado modelo distrital que pode ser utilizado seguindo as mesmas perspectivas do adotado para o Poder Executivo brasileiro em cidades com mais de 200 mil

---

1. Art. 29. CF O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997) [...];

Art. 46. CF O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

Art. 83. Código Eleitoral. Na eleição direta para o Senado Federal, para Prefeito e Vice-Prefeito, adotar-se-á o princípio majoritário. (Redação dada pela Lei nº 6.534, de 26.5.1978).

habitantes, ou seja, pode, de acordo com a discricionarieidade governamental, ter ou não eleições com um ou dois turnos partindo da premissa de um sistema majoritário simples ou absoluto.

A circunscrição eleitoral – no caso brasileiro, o Estado federado – seria subdividida em tantos distritos quantas fossem as cadeiras a serem ocupadas. Nesse diapasão, cada um dos distritos elegeria apenas um representante, e cada partido apresentaria apenas um candidato por distrito. Os votos dados aos demais candidatos não seriam considerados para efeito de ocupação de cadeiras na Câmara Federal, Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores.

Tal processo se daria da seguinte forma: se uma cidade “X” comportar 33 vereadores seria dividida em 33 regiões e cada região elegeria o seu vereador. Há várias opiniões de como seria esta distribuição, mas fundamentalmente seria por número de habitantes e localização geográfica. As Associações de Bairros e entidades representativas deste distrito indicariam candidatos que seriam eleitos em votação restrita à região.

Assim, suponha-se que, em determinado distrito, cinco partidos fictícios apresentem candidatos: o Partido A, o Partido B, o Partido C, o Partido D e o Partido E. Se o candidato apresentado pelo Partido A obtiver a maioria dos votos, ele é eleito, e os votos dados aos demais candidatos são desconsiderados para a composição da Casa Parlamentar.

Portanto, no caso de se adotar o sistema majoritário puro ou simples, será considerado eleito o candidato que obtiver o maior número de votos, independentemente de ter alcançado a maioria. No sistema majoritário de dois turnos ou absoluto, por sua vez, será considerado eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos. Caso o candidato mais votado não a obtenha na primeira votação, deverá ser realizada uma nova – o segundo turno.

### **3.1 Análise crítica do voto distrital**

O sistema distrital-majoritário é adotado em diversos países, cujos exemplos mais conhecidos são os da França, Alemanha, Itália, Reino Unido e, sobretudo, nas ex-colônias britânicas – Estados Unidos, Canadá, Índia e Bangladesh. Os motivos para a sua adoção nesses países ditos ícones da democracia não são exaustivos, mas contemplam valores como o da plena representatividade, diminuição da corrupção, maior poder de fiscalização para com os eleitos bem como a identidade entre eleitores e eleitos.

Os defensores de uma Reforma Política no Brasil com vias do Voto Distrital argumentam a possibilidade desse modelo aumentar a proximidade entre eleitores e eleitos, dando a legitimidade ao processo eleitoral. O voto distrital, assim, dificulta a radicalização política, já que o candidato precisa ter maioria em seu distrito. Em qualquer comunidade, dificilmente a maioria é radical, e, assim, a política do país tende a criar e fortalecer lideranças mais estáveis e menos passionais.

Para os seus defensores, nesse sistema o candidato seria parte da comunidade, seria alguém familiar, possuiria conhecimento sobre o distrito, suas ações seriam fiscalizadas e acompanhadas. Em uma futura eleição, os eleitores teriam conhecimento fiel das suas atuações, que se mostrariam importantes para sua reeleição.

Ademais, seguindo essa premissa haveria uma maior facilidade de formação de maiorias políticas, circunstância que propiciaria governos mais estáveis e funcionais; bem como o fortalecimento dos principais partidos políticos, evitando a fragmentação partidária. O aumento da representatividade dos parlamentares, por haver apenas um eleito por distrito, que ficará sujeito a maior visibilidade e controle e a inexistência de competição entre correligionários, também são fatores positivos elencados pelos partidários do Voto Distrital.

Contudo, tais possíveis virtudes podem ser captadas como defeitos do sistema, principalmente quando se está diante de um Estado Democrático de Direito interessado no pluripartidarismo e na defesa de minorias. Em texto escrito por Marcos Coimbra<sup>2</sup> para a Revista Carta Capital:

---

2. Os equívocos do voto distrital. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/politica/os-equivocos-do-voto-distrital/>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

As pessoas que foram convencidas pelos argumentos de políticos, jornalistas e intelectuais conservadores de que com a aprovação pelo Congresso do Voto Distrital teríamos dado um grande passo para consertar as deficiências de nossa democracia teriam sido enganadas. Acreditaram que o modelo distrital não tinha contraindicações e que era simples implantá-lo. Mas a verdade é que o voto distrital traz vários problemas e é difícil adaptá-lo à nossa cultura. A primeira pergunta seria quantitativa: quantos distritos haveria no Brasil? Alguns dizem que seriam 513, o número de deputados federais existentes. Mas, nas eleições para as Assembleias, qual seria o número? Os deputados estaduais são 1.059. Haveria municípios agrupados na eleição para a Câmara, mas separados na estadual? Teríamos, também, de concordar com o tamanho dos distritos. No ano passado, éramos 135,8 milhões de eleitores. Se fossem 513 distritos, a média seria de perto de 265 mil eleitores em cada um. (COIMBRA, 2012)

É perigosa uma aceitação passiva e acrítica de um sistema eleitoral causador de inúmeras mudanças tanto materiais como ideológicas em um país de dimensões continentais como o Brasil, cujas consequências poderiam ser devastadoras. É preciso analisar a fundo todas as suas peculiaridades.

### 3.1.1 Mitigação das minorias

Se, por qualquer razão, o Congresso aprovasse o voto distrital no Brasil, o que teríamos de imediato, de acordo com os estudiosos contrários a esse novel sistema, seria o surgimento de outros problemas. Em vez de consertar os males já existentes, criaríamos outros. Um dos efeitos negativos do Voto Distrital é que, possivelmente, quase a metade de uma região, estado ou do País fique sem representação. E é certo que, para as minorias étnicas, religiosas, culturais, de gênero ou opinião, entre outras, seria quase impossível eleger deputados. Nesse sentido, corroborou o Ministro do Pretório Excelso Ricardo Lewandowski em entrevista à Revista Consultor Jurídico<sup>3</sup>:

O sistema distrital puro,[...]em razão da redução do tamanho dos distritos, impede, igualmente, a expressão das minorias, além de favorecer o paroquialismo ao acarretar o surgimento de uma espécie de 'vereadorção' federal ou estadual. (LEWANDOWSKI, 2012).

O voto distrital dificulta a eleição de minorias, que, de maneira geral, vão se encontrar dispersas nos diversos distritos. Isso vai de encontro à hermenêutica do art. 3º, IV, da CF, quando afirma que um dos objetivos fundamentais do Brasil é "*promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, ou, idade e quaisquer outras formas de discriminação*", uma vez que haveria clara limitação ao acesso do poder político do Estado pelas minorias.

Caso o sistema distrital estivesse em vigor, o Deputado Federal Jean Willys do PSOL, que representa ativamente a minoria homossexual em todo o país, não teria sido eleito. Trata-se de uma voz que milita a favor de todo esse público mesmo tendo sua vaga vinculada ao Rio de Janeiro. Ademais, Jean Willys ocupou o cargo de acordo com o sistema proporcional devido à grande votação recebida por sua coligação através de Chico Alencar – o qual recebeu mais de 240 mil votos – permitindo que o partido recebesse mais uma vaga no Congresso<sup>4</sup>.

### 3.1.2. Territorialidade

Outro ponto controverso e negativo à sociedade diz respeito à disputa de votos baseados na territorialidade, fazendo com que o conteúdo político das candidaturas fique em segundo plano.

O voto distrital tende a criar legisladores voltados aos problemas locais, relegando assuntos que não dizem respeito ao seu distrito, criando uma continuidade de cargos por várias eleições seguidas. Predominam, portanto, as discussões dos problemas locais e de quem tem mais capacidade de resolvê-los. O típico eleito seria um parlamentar paroquial que vai para Brasília com a ideia de que só deve explicações à sua região.

3. Documento on-line não paginado. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-jun-06/entrevista-ricardo-lewandowski-presidente-tse>>. Acesso em: 14 dez. 2012

4. Não se pode deixar de abordar a instabilidade institucional por que vem passando a Comissão de Direitos Humanos e Minorias na Câmara dos Deputados. Após o Deputado Pastor Marco Feliciano ter assumido sua presidência, com um discurso mitigador de minorias raciais e homossexuais, o papel de Jean Willys tem sido de suma importância, demonstrando, de fato, que a sua postura é de Deputado do povo brasileiro, e não apenas daqueles que o elegeram.

### 3.1.3. Independência partidária

Por fim, no voto distrital, os candidatos não precisam de seu partido para se eleger. Só sua votação basta para que alcance o cargo almejado. Assim, as já frágeis bandeiras ideológicas, ainda levantadas e defendidas por alguns políticos e partidos, poderiam deixar de existir.

Os partidos têm o seu papel mitigado no sistema distrital. Isso porque, ao inverso do que ocorre no sistema proporcional, os candidatos têm seus votos dissociados diretamente do poder de atuação dos partidos políticos, uma vez que a eleição não mais ocorre sob a égide de determinada legenda. Não é à toa que nesse modelo é possível a candidatura avulsa.

Desta maneira, o conhecimento ideológico dos brasileiros torna-se cada vez mais frágil, o que de forma alguma condiz com o objetivo da Reforma Política esperada.

### 3.1.3. Mitigação do pluripartidarismo

Além de ser um dos fundamentos da República Federativa do Brasil previsto no artigo primeiro, V, da Constituição Federal, o pluralismo político consiste no pré-requisito básico para a formação de um regime democrático. Ele garante a possibilidade de os cidadãos professarem as mais antagônicas correntes políticas sem sofrerem nenhum tipo de sanção. Seu alicerce parte da ideia de diferença que existe entre os diversos componentes do regime democrático, expressando o respeito pelo posicionamento contrário.

De fato, o sistema eleitoral proporcional se coaduna perfeitamente com o pluralismo político, haja vista preservar intacta a possibilidade de competição política e social, impedindo que uma maioria transitória imponha um modelo político cultural autoritário, excluindo qualquer possibilidade de dissidência.

No modelo distrital “é frequente a sobre-representação dos grandes partidos, a sub-representação dos pequenos, a produção das maiorias manufaturadas e, eventualmente, que o partido mais votado nas urnas não fique com a maior bancada” (NICOLAU, 2012).

Além de ir de encontro à teleologia almejada pelo Poder Constituinte Originário, vez que a representatividade popular deve estar em consonância com o preceito fundamental inerente ao pluralismo político trazido no Art. 17 da nossa Magna Carta .

No mais, como bem tratou o Senador da República Cristovam Buarque (2012), “voto distrital é um sistema que apequena a eleição, torna-a paroquial, elimina o debate entre os grandes temas e inviabiliza a eleição de representantes de minorias”<sup>5</sup>.

## 3.2. O voto distrital puro no Brasil

A importação de modelos eleitorais, pois, não deve ser entendida como a panaceia para os problemas sistêmicos brasileiros. É a evolução de cada povo que lhes determina as características essenciais.

O voto distrital no Brasil, dessa forma, seria um desastre institucional, pois legalizaria os currais eleitorais urbanos e rurais. Isso reforçaria a atuação dos cabos eleitores atuantes na base da pirâmide eletiva brasileira, além de perverter os legisladores em corredores de obras locais, principalmente, os distantes do planejamento Estadual e Federal sobre saúde, educação, estradas, entre outros assuntos de suma relevância.

Logo, o Voto Distrital seria uma tentativa para facilitar as eleições de dirigentes conhecidos nas regiões.

## 4 MODELO DISTRITAL MISTO

O sistema do Voto Distrital Misto foi criado na Alemanha, logo depois da II Guerra Mundial, no qual os votos proporcional e majoritário são conjugados. É uma combinação de ambos os sistemas, em que os eleitores têm dois votos: um para candidatos no distrito e outro para as legendas (partidos). Há duas formas de Voto Distrital misto, modelo misto por superposição e o misto por correção.

5. [http://www.cristovam.org.br/porta12/phocadownload/reforma\\_politica\\_republicana\\_abr2011.pdf](http://www.cristovam.org.br/porta12/phocadownload/reforma_politica_republicana_abr2011.pdf)> Acesso em 26 de Agosto de 2012.

O modelo Misto por Superposição dá-se da maneira na qual parcela dos parlamentares é eleita pelo sistema proporcional e parcela é eleita pelo sistema distrital-majoritário. Nessa fórmula, 50% dos parlamentares são eleitos pelo sistema distrital majoritário, com voto uninominal (um único candidato é eleito por distrito), e 50% são eleitos pelo sistema proporcional de lista fechada- os eleitores votam nos partidos, e estes escolhem a sequência dos candidatos. Tal modelo é caracterizado pela independência entre as fórmulas majoritárias e proporcionais. O voto no candidato eleito pelo sistema majoritário não interfere na eleição proporcional. O eleitor tem direito a dois votos. Vota em um candidato do distrito e em uma lista partidária fechada.

O outro modelo, qual seja o voto misto por correção é conceituado por Barroso da seguinte forma:

A outra espécie de Voto Distrital Misto é o conhecido como ‘Misto por Correção’, que vigora, por exemplo, na Alemanha. Nesse país, nas eleições para o Parlamento Federal (Bundestag), adota-se o sistema misto de correção, em que ao eleitor são postos à disposição dois votos, um para a escolha de um dos candidatos no distrito e outro para a escolha de uma lista partidária. Este segundo voto é que irá determinar quantas cadeiras caberá a cada partido, ou seja, se o Partido A conseguiu 20% dos votos de lista, contabilizados nacionalmente, terá direito a 20% das cadeiras no Parlamento. Já a distribuição das cadeiras que cada partido conseguiu será feita proporcionalmente aos votos obtidos por ele em cada Estado. Dessa forma, se o Partido A conseguiu, por exemplo, 10 cadeiras no total, e 20% dos votos que ele obteve são do Estado X, 2 das cadeiras que esse partido conseguiu vão para os candidatos do Estado X. Determinado o número de cadeiras que cada partido terá em cada Estado, elas serão preenchidas preferencialmente pelos candidatos eleitos pelo primeiro voto, ou seja, pelos candidatos eleitos nos distritos, sendo o restante das vagas preenchidas pelos primeiros candidatos da lista partidária no Estado. Dessa maneira, se no Estado X o partido A venceu em dois distritos, a princípio, ocupará duas cadeiras. Mas se o número de candidatos eleitos nos distritos for maior que o percentual de cadeiras a qual faria jus por conta dos votos obtidos pela lista partidária, serão feitas as correções devidas, dando-se ao partido novas cadeiras. Assim, não há um número fechado de cadeiras no Parlamento, que pode variar a cada eleição<sup>6</sup>.

Assim, o modelo de correção possui o escopo de corrigir os problemas gerados pela fórmula majoritária através da contagem proporcional. Esse modelo se mostra complexo, podendo adotar medidas diversas que agravem tal característica.

Tem-se, então, uma desvantagem desse sistema, já que dificulta o entendimento do sistema no âmbito da sociedade. Pensa dessa forma Jairo Nicolau, posicionando-se por meio do seu livro *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 74: “Os sistemas mistos de correção são acusados de serem excessivamente complexos. Em alguns casos, como o da Hungria e o da Itália, o entendimento é um desafio até mesmo para os especialistas”.

Do modelo distrital misto por correção é perceptível, ainda, a facilidade de aumento das cadeiras parlamentares, o que de forma alguma é saudável para democracia brasileira, uma vez que os cidadãos já não têm uma imagem positiva da quantidade de parlamentares.

#### **4.1. Voto distrital misto para o Brasil**

No Brasil, desde os anos de 1960, várias propostas de adoção de sistemas mistos, na maioria das vezes inspirados no sistema alemão, vêm sendo apresentados no Congresso. Durante os anos 90, falar em reforma eleitoral foi quase sempre considerar a opção por alguma variação de sistema misto.

Os defensores do modelo distrital misto argumentam a possibilidade de a sua adoção contribuir para a solução de diversos dos problemas decorrentes do sistema proporcional em vigor no Brasil. Concluem por três ordens de vantagens: a atenuação do problema da baixa representatividade dos parlamentares; a facilitação da formação de governos majoritários sem que se impossibilite a representação das minorias; e a redução dos gastos com as campanhas eleitorais e da conseqüente influência do poder econômico sobre a política.

---

6. BARROSO, Luís Roberto. *A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Ideias, 2006.

A adoção do sistema distrital misto permitiria, quanto à parte majoritária do modelo, a aproximação entre eleitos e eleitores. O sistema distrital misto tende ainda a facilitar a formação de maiorias. Como se sabe, esse é um dos grandes problemas do sistema político brasileiro.

Ademais, no sistema proporcional com lista aberta, a circunscrição eleitoral possui uma extensão territorial maior e engloba um maior número de eleitores, já que as eleições se destinarão à escolha de vários representantes, e não de um único representante. No sistema distrital a campanha deverá abarcar uma área menor e se dirige a um número bem inferior de pessoas. Tal fato teria efeitos no custo das campanhas, reduzindo-o.

Porém, é de salutar relevância evidenciar que campanhas municipais – as quais poderiam ter o mesmo espaço territorial que um possível distrito – possuem elevados gastos, como, por exemplo, as grandes capitais, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro. Não prospera, nesse diapasão, o argumento de que o sistema distrital é menos oneroso no quesito financiamento de campanhas.

As distorções aparecem quando se começa a discutir para além dessa apresentação superficial. Mais do que qualquer opção, o sistema misto exige a montagem de uma complexa engenharia institucional, sobretudo se ele também for adotado na disputa para as Assembleias e Câmaras Municipais, com impacto sobre o comportamento dos partidos e dos eleitores.

Distritos terão que ser desenhados nos estados, podendo não corresponder com as outras disputas municipais e estaduais. O maior obstáculo para a adoção de um sistema misto deve-se justamente à dificuldade de criar um consenso mínimo para responder a todos esses desafios técnicos. Os legisladores deverão examinar se a adoção de um sistema eleitoral complexo trará os benefícios desejados para o sistema representativo no Brasil.

Os dirigentes partidários deverão, ainda, ordenar a lista de candidatos e ainda escolher os nomes dos que disputarão as eleições majoritárias nos distritos. Ora, se os dirigentes terão que escolher seus preteridos, continuará a postura paternalista e moldada de “caciques”. Não é de difícil constatação que os nomes apresentados serão aqueles possíveis de angariar mais votos por estarmos diante do sistema majoritário.

Não se pode enxergar o Voto Distrital Misto como uma forma de extinguir a corrupção, o clientelismo e o coronelismo, que, por mais retrógrado que pareçam, ainda existem. Na verdade, pode ocorrer a acentuação de tais situações conforme concorda Barros (BARROS, 2002)<sup>7</sup>:

Politicamente, tendo em consideração o atual estágio de desenvolvimento econômico-social e político-cultural desta república brasileira, (...) talvez o voto distrital não venha a contribuir para o aprimoramento da democracia representativa no Brasil. Ao contrário, como já se advertiu, e são muitos os que advertem, poderá propiciar, sobretudo em regiões mais remotas, menos favorecidas pela sorte econômica, o recrudescimento de práticas de corrupção e de desvios eleitorais, quem sabe reavivando um verdadeiro coronelismo distrital; práticas essas que, apesar de todos os pesares, já estão sendo superadas pela evolução histórica do Brasil (BARROS, 2002, p. da internet).

Escolhas reais são feitas também em função de cálculos, de resultados empíricos e de tentativas de favorecimento. Além da imperfeição dos sistemas eleitorais, é preciso buscar a resposta mais necessária: qual sistema eleitoral pode ajudar a aperfeiçoar a representação política do Brasil?

## 5 DIREITO COMPARADO

O voto distrital é utilizado no Reino Unido e, sobretudo, nas ex-colônias britânicas como nos Estados Unidos, no Canadá, na Índia e em Bangladesh. Porém, em virtude de inúmeros problemas, inclusive apresentados ao longo do nosso trabalho, o movimento das reformas eleitorais no mundo todo tem sido na direção de abandonar esse modelo.

O Reino Unido, matriz do modelo majoritário, já usa a representação proporcional com lista fechada nas eleições para o parlamento europeu, e variante do sistema misto para eleger representantes do parlamento da Escócia, do País de Gales e de Londres.

7. Documento online não paginado e não datado. BARROS, Sérgio Resende de. O Voto Distrital. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/o-voto-distrital.cont>, 2002. Acesso em: 18 dez. 2012.

Nos últimos anos, duas comissões especiais propuseram o abandono do voto distrital no Reino Unido. O diagnóstico é que o sistema distorce a representação partidária de maneira grave, o que seria inadmissível nas modernas democracias. (NICOLAU, 2007)

### 5.1. Abandono do modelo.

Na prática, muitos países, que antes utilizavam o sistema distrital, estão o abandonando gradativamente. Na última década, vários países que adotavam o sistema majoritário-distrital mudaram para a representação proporcional ou para diferentes versões de sistemas mistos, em virtude da atestada superioridade do voto proporcional diante do distrital.

Desde 1993, doze países abandonaram o sistema distrital puro e adotaram algum tipo de voto proporcional. Dentre eles a Nova Zelândia, onde em duas eleições um partido com menos votos ficou com mais cadeiras na câmara. Desses 12, cinco saíram do distrital puro e foram para o proporcional puro, como a África do Sul. A Rússia, que era inteiramente distrital, mudou para metade distrital e metade proporcional.

Apenas um país desde 1993 abandonou o voto proporcional: Madagascar. A reforma do sistema foi feita pelo partido dominante, chamado Eu amo Madagascar, o qual controla 103 das 160 cadeiras da Câmara hodiernamente. Lá, quem define os limites geográficos dos distritos é o presidente, o que abre margem para a adequação dos distritos aos interesses partidários, mais uma das mazelas desse sistema. (ALMEIDA, 2011)

### 5.2 Gerrymandering.

Nos países que adotam o modelo distrital, há uma incessante necessidade de cálculo periódico do número de distritos e de seus eleitores, o qual é denominado de “*apportionment*” nos Estados Unidos. Essa realidade do modelo distrital apenas ratifica a evidente dificuldade em sua distribuição e delimitação quantitativa, além de ser dispendioso para o Poder Executivo.

Há, ainda, o dispositivo usado para adequar as fronteiras dos distritos aos interesses dos partidos conhecido em inglês como *gerrymandering*. Todos os países que adotam o sistema distrital sofrem, em maior ou menor grau, com essa deformação. Conforme explica o sociólogo e professor universitário Alberto Carlos Almeida (2011, p. da internet)<sup>8</sup>:

Originalmente escrito “Gerry-mander”, o termo foi utilizado pela primeira vez pelo “Boston Gazette” em 26 de março de 1812, quando o então governador de Massachusetts, Elbridge Gerry, manipulou os limites dos distritos de seu estado com o objetivo de beneficiar seu partido. Um dos distritos ficou com o formato de uma salamandra. Combinando-se Gerry com “salamander” tem-se hoje o consagrado termo “gerrymandering”, que é sinônimo de definir o distrito eleitoral de maneira a assegurar a eleição de um determinado candidato (ALMEIDA, 2011).

Em 2002, os deputados federais da Califórnia fizeram um acordo e devido ao redesenho dos mapas eleitorais, cada deputado do Estado ficou com um distrito onde sua vitória era certa. O resultado foi gritante, todos os 50 deputados daquele Estado alcançaram a reeleição. Também em 2002, na Califórnia, quase 60% dos deputados venceram com mais de dois terços dos votos. Ora, o acordo da Califórnia poderia facilmente ser reproduzido em inúmeros Estados brasileiros, caso adotássemos o sistema distrital.

Nos Estados Unidos, há até um programa de computador, chamado *Maptitude for Redistricting*, que permite a qualquer deputado desenhar um distrito onde sua reeleição se torne praticamente certa. A grande maioria dos distritos nos EUA é desenhada de acordo com o gerrymandering. Caso o Brasil adotasse o voto distrital, os políticos brasileiros seriam tão ou mais criativos que seus congêneres americanos.

Lá, onde a sistemática distrital é adotada com êxito, o “*apportionment*” ratifica a incessante necessidade de cálculo periódico do número de distritos e de seus eleitores. Resta evidente a dificuldade em sua distribuição e delimitação quantitativa em distritos, sem falar em seu alto custo para o executivo.

---

8. Documento on-line não paginado. Disponível em: <<http://www.reformapolitica.org.br/artigos-e-colunas/44-artigos/238-analise-critica-dos-votos-distritais-no-mundo.html>>. Acesso em: 12 dez. 2012

### **5.3 Redução da competitividade.**

Outra consequência direta do voto distrital é contribuir para que os políticos se protejam em distritos cada vez menos competitivos. A taxa de renovação da Câmara dos Deputados americana hoje é de apenas 10% – no Brasil, ela está em torno de 50%. E é falso argumentar que lá os eleitores estão felizes com seus representantes, pois não há pesquisas sólidas que demonstrem esse grau de satisfação com os políticos (ALMEIDA, 2011).

### **5.4 Bipartidarismo.**

Um efeito ainda mais direto do voto distrital é o bipartidarismo. Tanto a Grã-Bretanha quanto Estados Unidos são países bipartidários, e os dois maiores partidos franceses concentram 85% das cadeiras de deputados. Quando isso acontece, todos os cargos de direção na mesa da Câmara e nas comissões legislativas são controlados pelo partido majoritário. Não há composições, nem meios-termos ou acordos, pois não há partido de centro.

A profunda divisão na sociedade americana entre democratas e republicanos pode ser vista como uma consequência perniciosa do bipartidarismo, que acirrou paixões e deixou pouco espaço à razão. Portanto, o voto distrital exclui da representação todos os partidos, exceto o governista e o oposicionista, não havendo oportunidade para o pluripartidarismo ou para a defesa de minorias. Até porque, em virtude de ser um sistema extremamente majoritário, poucos se arriscariam a se comprometer com a defesa desta classe.

## **6 OS PROJETOS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL**

Muito se discute sobre a implementação do sistema do voto distrital no Brasil. A Emenda Constitucional nº 22/82 previu a criação de um sistema misto majoritário e proporcional por distrito, na forma que a lei dispusesse. No entanto, não houve êxito. O tema voltou a ser discutido no âmbito da Assembleia Constituinte de 1988 e na revisão de 1994. Os projetos de lei mais recentes (e outras proposições) são: A EMC 36/2011 (Autor: Reguffe - PDT/DF), a PEC 530/2010 (Autor: Rodrigo Rocha Loures - PMDB/PR), PEC 365/2009 (Autor: Roberto Magalhães DEM/PE).

6.1 Emenda na Comissão 36/2011 no Anteprojeto nº 1 da CEREFPOL - Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política

Essa proposta encabeçada pelo Deputado José Antônio Reguffe, propõe-se instituir o voto distrital majoritário para a eleição de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores. A sua justificativa está na ideia de que o voto distrital proporciona uma maior fiscalização dos eleitos, já que cada distrito só terá um representante. Além disso, proporciona também a existência de debates.

O deputado defende que o voto distrital seria capaz de trazer a política para perto do cidadão, barateando as campanhas eleitorais na medida em que reduz a área geográfica de abrangência. Além de diminuir o número de candidatos ao mesmo cargo, a competição intrapartidária permite ao eleitor conhecer melhor as promessas de campanha e acompanhar, posteriormente, o seu cumprimento. Essa seria, portanto, uma reforma que se preocupa com a melhoria da qualidade da democracia, trazendo a política para o dia-a-dia do cidadão.

A proposta do Deputado mostra-se incipiente, pois a questão da votação é subjetiva, isto é, não se pode afirmar que os benefícios citados do voto distrital majoritário vão, efetivamente, ocorrer. Conforme comentado ao longo do trabalho, esse sistema se mostra frágil devido à situação em que o Brasil se encontra.

Precisa-se, pois, de propostas que considerem a heterogeneidade das regiões desse país, além dos mais diversos anseios de sua população. Não se pode achar que a política funciona de forma fixa e uniforme. Pelo contrário, ela é viva e fluida, alterando suas características conforme o meio trabalhado.

### **6.2 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 530/2010**

A proposta em questão institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição das Câmaras Federal e Estadual, alterando a redação dos arts. 29 e 45 da Constituição Federal. Tal

proposta foi de iniciativa do Deputado Rodrigo Rocha Loures (PMDB-PR), mas atualmente a proposição encontra-se arquivada na Coordenação de Comissões Permanentes<sup>9</sup>.

Estabelece que os vereadores dos municípios com mais de duzentos mil eleitores serão eleitos metade pelo sistema distrital majoritário e metade pelo sistema proporcional e os Deputados Federais pelo voto majoritário em distritos uninominais e pelo voto proporcional.

Vê-se, nessa proposta, um misto dos dois sistemas. O autor busca aproveitar o melhor das duas possibilidades, almejando um sistema de votação mais justo e proveitoso. Não significa, entretanto, que deva ser adotado.

Reitera-se a necessidade de levar em consideração as variáveis culturais, sociais e econômicas para se construir uma boa proposta.

Importante lembrar que mesmo considerando essas variáveis, tal proposta não se encontra livre de possíveis falhas. Apesar disso, faz-se necessário dizer que se, realmente, houver uma mudança no sistema de votação brasileiro, deve-se prestar maior importância a um que considere as características heterogêneas deste país do que se basear em um que seja mera cópia do modelo de outros países.

### 6.3 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 365/2009

À semelhança da proposta abordada anteriormente, essa institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados Federais, alterando a redação dos arts. 29 e 45 da Constituição Federal.

De iniciativa do Deputado Roberto Magalhães (DEM/PE), tal proposta foi desarquivada (14/02/2011) nos termos do Arquivo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em conformidade com o despacho exarado no REQ-8/2011<sup>10</sup>.

Essa PEC 365/2009, tendo o mesmo olhar crítico dos tópicos acima citados, tenta também mesclar as duas propostas. Deve-se, pois, como dito, sempre observar as peculiaridades da situação em que ela vai ser inserida, evitando o agravamento da ineficiência política em algumas regiões.

## 7 CONCLUSÃO

Doravante o exposto, acredita-se que o voto distrital não aparece como uma solução para o cenário nacional. Nesse sistema, é possível que quase metade de uma região ou de um estado fique sem representação. É certo, pois, que dessa forma as minorias de qualquer natureza – seja étnica, religiosa, cultural, de gênero ou opinião – sejam mitigadas e possuam hercúlea dificuldade para eleger representantes.

Além disso, como a disputa dos votos está baseada na territorialidade, o conteúdo político fica em plano secundário, predominando a discussão dos problemas concretos e de quem tem “mais capacidade” de resolvê-los, diminuindo, portanto, o cunho ideológico das eleições. E pior, no voto distrital, estar filiado chega a ser irrelevante, uma vez que os candidatos não precisam do partido para se eleger e apenas a votação do próprio candidato é relevante, tanto é que nesse modelo é permitida a candidatura avulsa. (COIMBRA, 2011)

Por fim, os defensores do voto distrital dizem que ele aproxima o eleitor do eleito. Os estudos científicos sobre o assunto mostram que não há diferença nesse aspecto no que diz respeito aos sistemas eleitorais. A afirmação de que o voto distrital torna o representante mais próximo do representado não se sustenta pelas evidências empíricas. (ALMEIDA, 2011)

Vale ainda salientar que a redução necessária do número de partidos, bipolarizando o sistema eleitoral, fere o fundamento do pluralismo político e partidário presente no Art. 1º, V da Carta Cidadã de 88.

9. Trâmite da PEC 530/2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=489884>>. Acesso em: 10 dez. 2012

10. Trâmite da PEC 365/2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434498>>. Acesso em: 15 dez. 2012

Percebe-se, por fim, as reais e práticas consequências caso o Brasil adotasse o Voto Distrital. Não é inteligente adotar um sistema que está se tornando defasado em outros países. Faz-se necessária, sim, uma séria análise do sistema proporcional a fim de que seja aperfeiçoado e alcance gradativamente um sólido sistema multipartidarista.

São de clareza solar, portanto, as inúmeras falhas do atual sistema e sua iminente necessidade de reformas, mas como exposto, o voto distrital não se apresenta como opção viável diante da atual conjuntura de Estado Democrático de Direito em que se apresenta o Brasil.

## REFERÊNCIAS

1. ALMEIDA, Alberto Carlos. Por que o Brasil não deve cair na falácia do voto distrital. **Revista Época**. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/opiniao/noticia/2011/09/por-que-o-brasil-nao-deve-cair-na-falacia-do-voto-distrital.htm>> Acesso em: 27 nov. 2012.

2. ALMEIDA, Alberto Carlos. **Voto Distrital e a Crise nos EUA** : plataforma pela reforma do sistema político. Disponível em: <<http://www.reformapolitica.org.br/artigos-e-colunas/44-artigos/238-analise-critica-dos-votos-distritais-no-mundo.html>>. Acesso em: 12 dez. 2012

3. BARROS, Sérgio Resende de. **O Voto Distrital**. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/o-voto-distrital.cont>, 2002. Acesso em: 18 dez. 2012.

4. BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: uma proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Ideias, 2006.

5. BUARQUE, Cristovam. **Reforma Política Republicana**. <[http://www.cristovam.org.br/portal2/phocadownload/reforma\\_politica\\_republicana\\_abr2011.pdf](http://www.cristovam.org.br/portal2/phocadownload/reforma_politica_republicana_abr2011.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2012.

6. COIMBRA, Marcos. Os equívocos do voto distrital. **Carta Capital**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/os-equivocos-do-voto-distrital>> Acesso em: 17 dez. 2012.

7. HAIDAR, Rodrigo. Nenhuma democracia é viável com 27 partidos. **Consultor jurídico**. <<http://www.conjur.com.br/2011-jun-06/entrevista-ricardo-lewandowski-presidente-tse>>. Acesso em: 22 dez. 2012.

8. NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

9. NICOLAU, Jairo. Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma do sistema eleitoral no Brasil. **Revista Plenarium**, 70– 76. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/arquivos-diversos/PLENARIUM\\_04.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/arquivos-diversos/PLENARIUM_04.pdf)>. Acesso em 27 nov. 2012.

10. BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional nº 530**, de 15 de dezembro de 2010. Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição das Câmaras Federal e Estadual, alterando a redação dos arts. 29 e 45 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=489884>>. Acesso em: 10 dez. 2012

11. **Projeto de Emenda Constitucional nº 365**,14 de maio de 2009. Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados Federais, alterando a redação dos arts. 29 e 45 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434498>>. Acesso em: 15 dez. 2012

## THE INVIABILITY OF THE DISTRICTAL VOTE IN THE ACTUAL SOCIAL-POLITICAL BRAZILIAN CONJUNCTURE

### RESUMO

The present article analyses the questions of the district vote and its species. It explains the majority system of election. Later it presents the simple districted model and the mix districted. It studies the viability of adaptation for the Brazilian electoral system. Show the bad things of the districted vote. Understands the unviability to implant the electoral model referred for the national conjuncture.

It abords the Comparative Law and notes the world tendency of abandon of the model in face of thousands distortions like the gerrymandering, the bipartisanism and the reduction of competitiveness. It brings the projects in current process in National Congress e analyses them critically. In conclusion for the unviability of the districted vote in Brazil.

**KEY WORDS:** Districted vote. Political Reform. Majority System. Comparative Law. Projects.