

Voto distrital misto: uma possibilidade para o Brasil

Sérgio Luis Versolato de Abreu¹

Resumo

O custo da eleição para deputados, juntamente com a falta de representatividade e enfraquecimento dos partidos, coloca em cheque o atual sistema de escolha da Câmara Federal. Todavia, novas opções são ventiladas, abrindo caminho para a exposição de outros sistemas eleitorais. Uma das propostas para o Brasil seria um sistema semelhante ao modo de funcionamento do sistema distrital misto alemão. Dessa maneira, neste estudo busca-se simular como se formam os distritos, e quais são as alternativas de sua aplicação no Brasil; apresentar um paralelo com o projeto aprovado recentemente pelo Senado Federal; explicar o sistema de dois votos, a forma de correção adotada na Alemanha e a prevista para o Brasil pelo projeto aprovado pelo Senado; expor algumas lacunas que terão que ser abordadas devido a nossa limitação imposta pela Constituição Federal; e discutir a distorção na representação da população na Câmara Federal existente hoje. Conclui-se com perspectivas positivas quanto à implementação desse sistema eleitoral no Brasil.

Palavras-chave: Democracia; Voto Distrital Misto; Sistema Eleitoral; Eleição.

Abstract

The cost of the election for deputies, together with the lack of representativeness and weakening of the parties, puts at stake the current system of choice of the Brazilian Federal Chamber. However, new options are emerging, paving the way for exposing other electoral systems. One of the proposals for Brazil would be a system similar to the mode of operation of the German mixed district system, thus, this study simulates how districts are formed and what are the alternatives to its application in Brazil; presents a parallel with the bill recently approved by the Federal Senate; explain the two-round system, the form of correction adopted in Germany and the one predicted

Sobre o autor

Graduado em Filosofia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e em Direito pela Fundação Dom Cabral (FDC); mestrando em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (Unibrasil); especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral; servidor da Justiça Eleitoral desde 1995; atualmente chefe de Cartório da 155ª ZE de Piraquara/PR; membro do Grupo de Pesquisas em Direito Eleitoral e Ciência Política da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná (EJE/PR). Email: fam.abreu@hotmail.com

for Brazil by the bill approved by the Senate; exposes some gaps that will have to be addressed due to our limitations imposed by the Federal Constitution; and discusses the distortion in the representation of the population in the current Federal Chamber. We conclude with positive perspectives regarding the implementation of this electoral system in Brazil.

Keywords: Democracy; District Mixed Vote; Electoral System; Election

Introdução

Nosso atual sistema determina que um cidadão só pode ser candidato por meio de partidos políticos, e estes, conforme previsão constitucional, devem ser de caráter nacional. Entretanto, isso gerou mais problemas do que solução, pois os partidos estão cada vez mais fracos, devido a um exagerado individualismo e ausência de democracia interna, acarretando um problema muito grande de governabilidade. Essa situação gera uma constante tensão entre o eleito e o partido. A crise decorrente dessa tensão faz com que apareçam fatores capazes de abalar a inércia natural dos políticos, rompendo as resistências, pois geralmente são contrários às mudanças das regras do jogo, já que foram eleitos e se beneficiaram dessas mesmas regras (Klein, 2007).

Mudanças são necessárias, e para mudar é preciso compreender melhor os sistemas eleitorais existentes. Entender esses sistemas por meio das duas esferas que se relacionam, uma interpartidária (entre partidos) e outra intrapartidária (dentro do próprio partido). Há uma constante tensão entre essas duas esferas quando falamos em sistemas eleitorais, um embate entre princípios políticos, pois cada sistema prioriza uma forma de escolha de seus representantes. Levando isso em consideração, e analisando os diversos sistemas eleitorais, podemos afirmar que os principais sistemas são os chamados sistemas majoritários (distrital) e proporcionais, e se diferenciam ao dar importância maior a governabilidade ou a representatividade, respectivamente. Há uma imensa variedade derivada desses dois sistemas, da qual uma um formato se destacou pela busca de equilíbrio e, mesmo não sendo perfeito, está mais aprimorado. Esse é o caso do sistema distrital misto alemão. Hoje, entre as variantes de sistema distrital misto no mundo, é o modelo mais próximo do equilíbrio entre governabilidade e representatividade.

Durante a apresentação desse sistema, com base no projeto aprovado no Senado, farei um paralelo com o modelo alemão. Dessa forma será possível visualizar a aplicação no estado do Paraná, tendo como parâmetro os resultados das eleições de 2014. Omiti os nomes dos municípios para evitar um mapa denso e não desviar o foco da discussão.

Como funciona o modelo alemão

Ao se falar de sistema eleitoral misto, logo vem à mente o sistema eleitoral alemão, provavelmente por ser a experiência mais antiga. Seu surgimento ocorreu durante os debates da Assembleia Constitucional da Alemanha, reunida em 1948, para estabelecer quais as regras a serem adotadas nas eleições. Os “dois principais partidos defendiam a adoção de diferentes sistemas eleitorais: os democrata-cristãos posicionavam-se em favor do sistema majoritário em distritos uninominais; os social-democratas defendiam a representação proporcional” (Nicolau, 2012, 77-8). O temor era grande naquele momento, uma vez que o sistema proporcional adotado na República de Weimar levou os nazistas ao poder. O impasse gerou um novo sistema, que sofreu alterações ao longo do tempo.

O sistema resultante dessas discussões, conhecido hoje como sistema distrital misto, envolve aspectos do sistema majoritário e do sistema proporcional, isso quer dizer que utiliza dois sistemas para eleger o Parlamento, chamado pelos alemães de Bundestag. Alguns agora “torcem o nariz”, acreditando que misturar sistemas vai deixar o eleitor mais confuso. Esse argumento não se justifica, uma vez que no Brasil usamos diversos sistemas ao mesmo tempo. Um sistema majoritário, para eleger os senadores, sendo alternativamente uma eleição com distritos plurinominais, na qual se vota em dois senadores, e outra eleição com distritos uninominais, em que se vota apenas em um senador. Nesse sistema elege-se o mais votado no distrito; no caso do Brasil o distrito é determinado pela circunscrição estadual.

Os distritos na Alemanha elegem no sistema majoritário simples, e cada partido pode lançar um candidato por distrito, elegendo, dessa forma, 299 deputados, ou seja, metade do Parlamento alemão. Juntamente com esse sistema, utiliza-se do sistema proporcional para eleição do restante do Parlamento. Na Alemanha, o

sistema proporcional funciona da seguinte forma: listas partidárias fechadas, os partidos elaboram uma lista indicando a ordem dos candidatos. Essa lista pré-ordenada dos candidatos é objeto dos segundos votos do eleitor. No Brasil, atualmente, quando votamos para deputado o sistema é proporcional em lista aberta, isto é, da lista apresentada pelos partidos escolhe-se um candidato.

Após uma noção relâmpago sobre sistemas eleitorais, voltamos ao sistema alemão. O Parlamento é composto por 598 deputados, eleitos a cada quatro anos, sendo metade dos parlamentares eleitos nos distritos, e outra metade proporcionalmente ao número de votos conquistados pelos partidos nas listas partidárias. Cada eleitor vai votar duas vezes para o Parlamento. O primeiro voto para o candidato do distrito, eleito por maioria simples, e o segundo voto na lista dos partidos. Os candidatos da lista são eleitos de acordo com a ordem apresentada pelos partidos.

Atualmente diversos países adotaram e outros estão adotando o sistema distrital misto. Na Alemanha, esse sistema é o mais desenvolvido e antigo, procurando priorizar a correção das distorções naturais em qualquer sistema distrital. A maior crítica ao sistema distrital é o fato de um partido poder ter maioria de cadeiras no parlamento sem ter conquistado a maioria dos votos. Nesse sentido, “o motivo pelo qual esta mistura de métodos se qualifica como sistema de Representação Proporcional é que as cadeiras oriundas das listas de Representação Proporcional compensam qualquer desproporcionalidade produzida pelos resultados de cadeiras distritais” (Lijphart, 2003, 174).

Alguns podem dizer que o brasileiro não iria entender esse sistema eleitoral. Hoje, o brasileiro vota em um sistema altamente complexo da seguinte forma: para deputado federal – sistema proporcional; para deputado estadual – sistema proporcional; para senador – sistema majoritário (maioria simples); para governador – sistema majoritário (maioria absoluta); para presidente – sistema majoritário (maioria absoluta). Se há vários anos o brasileiro já vota com dois sistemas e duas variações de sistema majoritário, o voto distrital misto seria apenas mais um passo facilmente a ser assimilado, ainda mais levando-se em conta que o candidato estará mais próximo do eleitor e com custo financeiro para campanha drasticamente reduzido, uma vez que a campanha seria concentrada em um distrito, e não em todo o estado. Vamos descrever

abaixo os passos para verificar a compatibilidade e visualizar a provável aplicação do sistema no Brasil.

Formação dos distritos

Distrito eleitoral “é a unidade territorial onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição das cadeiras em disputa” (Nicolau, 2012, 12) em determinado território, onde cada partido pode lançar um candidato para concorrer. No caso da eleição no distrito é considerado eleito o candidato com a maioria simples dos votos. O parlamentar cria um vínculo mais estreito com os eleitores e habitantes do distrito.

Quando se fala em distrito refere-se a dois tipos: distritos uninominais, que elegem um único representante; e distritos plurinominais, que elegem mais de um representante. Na Alemanha o distrito é uninominal: cada distrito elege um deputado e possui mais ou menos 250 mil habitantes, podendo ter uma variação média de, no máximo, 15% entre eles. Periodicamente os distritos são remodelados de acordo com a movimentação e crescimento populacional.

São 16 estados-membros, e seus tamanhos variam desde cidades-estados, como Bremen, que possui apenas dois distritos, até Baviera, com 46 distritos. O objetivo é a representação proporcional ao número de habitantes independentemente do tamanho dos estados-membros. O Conselho Federal chamado Bundesrat representa os 16 estados-membros ou estados federados, e é integrado por 69 representantes, o que corresponderia ao nosso Senado.

Os distritos geralmente são definidos pelo número de habitantes, sendo fator importante ser equitativo na representação popular, pois o objetivo do parlamento é representar a população, independentemente do tamanho dos estados-membros.

A Figura 1 indica como seria a distribuição no Paraná de distritos com aproximadamente 700 mil habitantes. Nessa figura, cabe notar que a distribuição geográfica iria variar devido à distribuição populacional, sendo que essa simulação leva em consideração o atual número de deputados.

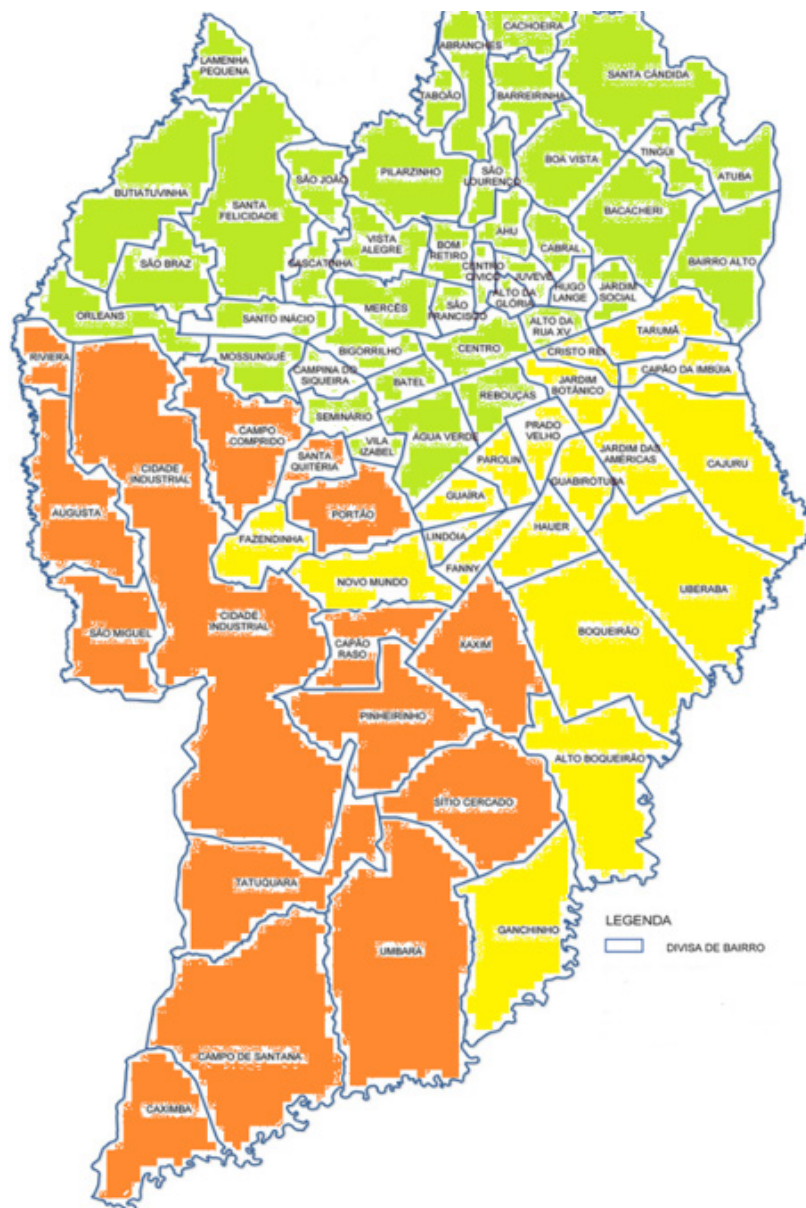
Figura 1 – Distribuição considerando 13 distritos no interior, mais Curitiba com três distritos



Fonte: Divisão realizada pelo autor a partir de estudos dos municípios do Paraná (IBGE, 2017).

Essa figura mostra a diferença entre os distritos, considerando a previsão da população do IBGE para 2017. Hoje o Paraná possui trinta deputados federais. A simulação considera 16 distritos, responsáveis pela eleição de 16 deputados, e mais 14 eleitos pelos segundos votos.

Já a Figura 2 apresenta a distribuição dos distritos em Curitiba, de acordo com a distribuição populacional.

Figura 2 – Distribuição dos distritos em Curitiba

Fonte: Adaptado pelo autor de IPPUC (2017).

É evidente que as distribuições mostradas nas Figuras 1 e 2 podem ter outros critérios. Consideramos o número de habitantes segundo o IBGE (2017), estimado em 208.142.634 no Brasil, e 11.345.984 no Paraná.

Geralmente os países que dividem os distritos pelo número de habitantes fazem ajustes periódicos de acordo com o crescimento e movimentação populacional, o que altera, dessa forma, as fronteiras dos distritos. No Brasil seria necessário um ajuste constitucional, pois de acordo com os limites hoje vigentes, de no mínimo 8 e no máximo 70 deputados por estado, teríamos algumas distorções a considerar. As Figuras 1 e 2 levaram em consideração esses limites e mantiveram a distorção com relação a outros estados, o que não ocorre no caso dos distritos da Alemanha.

Pela Figura 3, o Paraná teria apenas 14 distritos, sendo 2 em Curitiba e 12 no interior, caso fosse feita a distribuição de acordo com a população nacionalmente considerada.

Figura 3 – Distribuição do eleitorado levando em consideração o cálculo nacional dos distritos.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados dos habitantes extraídos do IBGE (2017).

A Figura 3 leva em consideração a distribuição nacional fora desses limites constitucionais, para uma distribuição dos distritos mais justa, de acordo com a população real. Afinal, pelo artigo 45 caput da Constituição, a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada estado, em cada território e no Distrito Federal. A Câmara Federal

deveria representar a população, de forma proporcional, independentemente do tamanho dos estados, que estarão representados pelo Senado. Logo, os limites impostos na própria Constituição esbarram em uma aparente contradição no § 1º do artigo 45.

O Paraná teria 14 deputados eleitos pelos distritos, e 14 na votação resultante dos segundos votos dadas as listas partidárias. Importante salientar que o critério aprovado pelo Senado, no Projeto de Lei nº 86 de 2017 (Brasil, 2017c), e encaminhado para a Câmara Federal aponta como critério o número de eleitores e passa para a Justiça Eleitoral a responsabilidade de definir os distritos. Isso muda um pouco a fronteira dos distritos, pois há municípios com crescimento maior, e outros mais estáveis do ponto de vista da quantidade de eleitores. Pode-se ter municípios com a quantidade de habitantes aproximada, mas com diferença significativa no número de eleitores. Na próxima representação é possível perceber a distribuição dos distritos.

O Paraná apareceria com 15 distritos, sendo 2 em Curitiba, e o restante no interior do estado (Figura 4), neste caso respeitando os limites da atual Constituição Federal.

Figura 4 – Distribuição dos distritos pelo eleitorado



Fonte: Formulado pelo autor com base no eleitorado e em dados extraídos do Cadastro Eleitoral do TSE em 10/2017.

Pode-se perceber que quanto maior a magnitude do distrito, maior a distorção causada. Essa distorção é intrínseca ao voto distrital, como inerente ao sistema, já que “quando maior, a magnitude do distrito é ainda mais aumentada, [e] a desproporcionalidade também cresce” (Lijphart, 2003, 176). O sistema alemão se preocupa em corrigir essa distorção e, sendo assim, o voto distrital misto carrega características e instrumentos necessários para lidar com essa situação.

No sistema distrital utilizado no Reino Unido, os distritos possuem em média 70 mil habitantes. Nesse sistema, como não há mecanismos de correção da distorção, como ocorre no sistema eleitoral alemão, há uma clara distorção apesar de os distritos possuírem tamanho reduzido. Talvez seja necessário não fechar a possibilidade de aumento no tamanho da Câmara Federal no Brasil, tendo em vista que ela representa o povo, e o Senado o estado, conforme diz a Constituição:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

[...]

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. (Brasil, 1988)

Os distritos no Paraná ficariam de acordo com o previsto na proposta aprovada pelo Senado, apenas como simples referência, com base no atual eleitorado. Essa é uma primeira diferença com relação ao sistema alemão em que o cálculo é feito sobre a população. No Brasil seria pelo eleitorado, podendo variar em torno de 5% de um distrito para outro. Tomando como base o projeto do Senado, haveria no Paraná uma média, em cada um dos 15 distritos, em torno de 525.813 eleitores. Curitiba fugiria ao parâmetro: provavelmente alguns bairros teriam que ser anexados a algum dos distritos limítrofes para se manter dentro do previsto na legislação (Tabela 1).

Tabela I – Distribuição dos Distritos e do Eleitorado no Paraná

Distrito		Eleitorado
	01	526.886
	02	490.077
	03	474.311
	04	485.707
	05	506.743
	06	515.361
	07	519.971
	08	518.205
	09	525.173
	10	531.046
	11	477.065
	12	518.986
	13	515.208
	14 – Curitiba	659.056
	15 – Curitiba	623.387

Fonte: Dados extraídos do site do TSE (Brasil, 2017a)

Pelo mapa apresentado na Figura 4, pode-se notar que o tamanho geográfico de cada distrito apresentaria diferença razoável. Já foi mencionado que há distorção na distribuição dos deputados federais no Brasil, decorrente da limitação constitucional. Os distritos apresentados neste estudo possuem a intenção de não repetir a distorção nacional no caso do estado do Paraná.

Candidatos e partidos

Escuta-se muito sobre o número excessivo de partidos ser um problema para a democracia. Entretanto, o exemplo alemão demonstra que não é o número de partidos o problema. Quando se fala em representação, existem dois problemas básicos a considerar: o primeiro seria o mecanismo utilizado para escolha do parlamento, e o segundo problema seria, principalmente, o mecanismo utilizado pelos partidos para escolha de candidatos. Atualmente duas mudanças significativas foram realizadas para tentar melhorar

essa representação no Brasil, que seriam o fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais e a cláusula de barreira. Essas alterações buscam resolver apenas o primeiro dos problemas apontados, não respondendo ao segundo problema.

A Alemanha resolveu o segundo problema quando inseriu em sua Constituição, em 1949, artigo 21, a determinação de que os partidos em sua organização interna têm de ser condizentes com os princípios democráticos.

Na Alemanha são 34 partidos aptos a concorrer. Desses partidos, em 2013 apenas 5 superaram a cláusula de barreira para ter participação no Parlamento; em 2017 foram 7. Os partidos necessitam superar a cláusula de barreira de 5% ou eleger deputados no mínimo de 3 distritos. A cláusula de barreira é um dos pontos de maior crítica na Alemanha, já que percentuais altos de voto podem ser perdidos a cada eleição.

Percebe-se na Alemanha que os dois maiores partidos disputam a maioria dos distritos, cabendo aos partidos menores ter a maior parte de seus deputados eleitos pela influência dos segundos votos.

Cada partido pode lançar um candidato por distrito, sendo eleito o que obtiver mais votos no distrito. No próximo item descreverei como funciona o sistema de dois votos para deputado.

Sistema de dois votos

O sistema de dois votos possibilita que o eleitor escolha no primeiro voto um dos candidatos de seu distrito. Na Alemanha são eleitos os candidatos mais votados em cada distrito, exigindo-se apenas a maioria simples dos votos, ou seja, basta que o candidato eleito receba mais votos do que seus concorrentes (Nicolau, 2012). É claro que, como dito anteriormente, o tamanho dos distritos (circunscrição eleitoral) pode variar de acordo com a quantidade de eleitores e devido ao deslocamento populacional.

Na Alemanha os distritos são calculados nacionalmente de acordo com a população, depois são distribuídos pelos estados.

No Brasil temos uma barreira constitucional e política, que interfere na distribuição dos deputados de forma proporcional ao eleito. Essa barreira existente deve ser superada quanto ao mínimo e máximo de deputados federais por estado no Brasil. É necessário

considerar a distribuição dos atuais deputados; logo, metade dos deputados da Câmara Federal seria eleita no Paraná em 15 distritos.

A eleição funcionaria de forma similar à eleição de senador, na qual por maioria simples se elege na circunscrição eleitoral. No caso de senador, o estado do Paraná seria a circunscrição, e os deputados seriam eleitos pelos 15 distritos conforme Figura 4.

Nos segundos votos, os eleitores votam não em um candidato específico, mas em um partido de sua preferência. Esse partido pode ou não ser o mesmo do deputado do distrito. O partido é responsável por organizar uma lista em que colocará a ordem dos eleitos, conhecida como lista fechada. A quantidade de cadeiras vai depender do término da apuração dos segundos votos em todos os distritos do estado, para só então começar verificar o quociente eleitoral e se o partido conseguiu nacionalmente superar a cláusula de barreira. Essa lista partidária e sua ordem podem alavancar a representação feminina na Câmara Federal, se por exemplo, for obrigatória a alternância dos sexos nas listas definidas pelos partidos.

Esse segundo voto é fundamental para evitar distorções geradas pelo voto distrital, pois, “de um lado, o sistema assegura a representação dos partidos de maneira razoavelmente proporcional. De outro, garante que todas as áreas do país terão um representante no Legislativo” (Nicolau, 2012, 79). É uma forma eficiente de correção, inclusive com cadeiras suplementares, cujo funcionamento explicarei mais a frente.

Eleitos pelo distrito

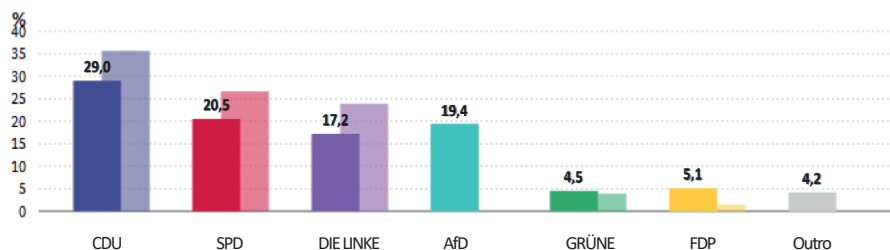
O primeiro voto elege o candidato pelo distrito. Esse candidato representa o distrito, independentemente de o partido ter alcançado o quociente eleitoral ou superado a cláusula de barreira. Respeita-se a vontade do eleitor. Nesse sentido o candidato eleito pelo distrito tem sua vaga garantida. Para ilustrar isso, vejamos como ocorreu a eleição na Alemanha em 2017 (Figura 5), em que foram eleitos 299 deputados pelos distritos, metade dos 598 deputados. Nesse ponto surge o questionamento sobre como se chegou a 709 deputados eleitos em 2017.

Figura 5 – Comparação dos primeiros votos entre as eleições de 2013 e 2017 para o parlamento alemão

Primeiros votos

Eleição Bundestag 2017, Brandemburgo

Resultado final



■ Eleição Bundestag 2017

■ Eleição Bundestag 2013

©The Federal Returning Officer, Wiesbaden 2017

Fonte: The Federal Returning Officer, Wiesbaden (2017).

Na figura anterior demonstra-se como se deram os primeiros votos nos distritos do estado federal de Brandemburgo na Alemanha. Esse percentual mostra claramente a distorção do CDU, que fez 29% dos votos e elegeu deputados em nove dos dez distritos; o SPD conseguiu 20,5% dos votos e elegeu deputados em um distrito, enquanto os demais partidos, DIE LINKE e AfD, tiveram respectivamente 17,2 e 19,4% dos votos, e não conseguiram se eleger em nenhum dos distritos em disputa.

Os dados da figura anterior apresentam a diferença entre as eleições de 2013 e 2017. Na Tabela 2 estão os candidatos eleitos e seu percentual para deixar clara a existência da distorção.

Tabela 2 – Candidatos eleitos pelos distritos de Brandemburgo

Circunscrição eleitoral	Nome da família, prenome(s)	Partido	Eleito com (%)
056	Steineke, Sebastian	CDU	30.8
057	Koeppen, Jens	CDU	30.6
058	Feiler, Uwe Wolfgang Werner	CDU	29.9
059	von der Marwitz, Hans-Georg	CDU	28.4
060	Dr. Tiemann, Dietlind	CDU	31.8
061	Dr. Schüle, Manja	SPD	26.1

[continua na próxima página]

Circunscrição eleitoral	Nome da família, prenome(s)	Partido	Eleito com (%)
062	Schimke, Jana	CDU	30.7
063	Patzelt, Martin Maria Otto Felix	CDU	27.1
064	Dr. Schulze, Klaus-Peter Friedrich Walter	CDU	28.4
065	Stübgen, Michael	CDU	29.5

Fonte: The Federal Returning Officer, Wiesbaden (2017).

Esses dados seriam resultantes do voto dos eleitores no candidato do distrito, isto é, com o primeiro voto. Percebe-se o percentual de votos dos candidatos eleitos por maioria simples. Há uma distorção clara, percebida nos percentuais de votos dos candidatos eleitos, que deverá ser corrigida pelo segundo voto.

O importante é salientar o respeito pelo candidato eleito na Alemanha. No Brasil, a Emenda Constitucional nº 97 de 2017 (Brasil, 2017b) segue essa linha do respeito ao candidato eleito, mesmo que o partido não supere a cláusula de barreira. Há uma garantia de sua participação na Câmara Federal.

Se em 2014 tivéssemos o voto distrital misto e partidos concorrendo sem coligação, seria possível verificar, conforme distritos da Figura 4, dois casos de distorção. Teríamos um partido com um deputado eleito em um distrito, sem que seu partido tenha alcançado o quociente eleitoral, e um partido elegendo um candidato a mais pelo distrito.

Eleitos pelas listas

Na Alemanha as listas consideradas são fechadas e pré-ordenadas pelos partidos. Dessa forma, o eleitor sabe quais são os possíveis eleitos se votar na lista do partido. A maior crítica que ocorre nesse país é a repetição dos nomes: o candidato concorre pelo distrito e consta ao mesmo tempo da lista do partido.

A votação do eleitor no partido, pelo segundo voto, visa sanar uma das maiores deficiências do sistema eleitoral. No caso da Alemanha, corrige a distorção do sistema distrital. No caso do Brasil, além de corrigir a distorção do sistema distrital, também enfrenta outro problema dos partidos, que os torna reféns do individualismo dos candidatos, o qual descaracteriza e enfraquece os partidos. O sistema distrital misto tende a equilibrar a vontade

do eleitor. Esse equilíbrio é alcançado quando o eleitor vota no candidato do distrito com seu primeiro voto, e escolhe o partido de sua preferência com o segundo. O sistema visa fortalecer o partido e aumentar a governabilidade, sem que haja a perda da representatividade.

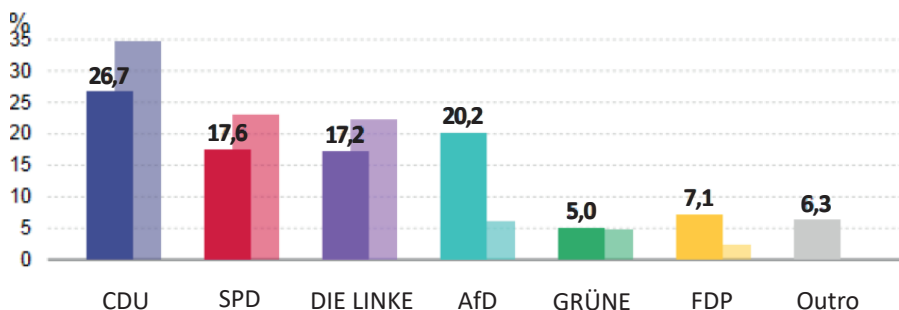
A forma como os partidos vão indicar a ordem de candidatos na lista é uma questão interna. Tal situação abre uma grande possibilidade de debate.

A Figura 6 mostra como se deu a distribuição do segundo voto no estado de Brandemburgo, Alemanha.

Figura 6 – Comparação dos segundos votos entre as eleições de 2013 e 2017 para o parlamento alemão

Segundos votos

Eleição Bundestag 2017, Brandemburgo
Resultado final



■ Eleição Bundestag 2017
■ Eleição Bundestag 2013

© The Federal Returning Officer, Wiesbaden 2017

Fonte: *The Federal Returning Officer, Wiesbaden (2017).*

Conforme a figura anterior é possível constatar a mudança entre as duas eleições de 2013 e 2017. O estado de Brandemburgo teria direito, pela distribuição populacional, a 20 cadeiras no Parlamento, sendo 10 eleitos por distrito e 10 de acordo com o segundo voto.

Nessa distribuição só se contam os votos dos partidos que superaram a barreira de 5% ou elegeram em pelo menos três distritos nacionalmente. Isso, conforme o Tabela 3, vai dar um número maior de cadeiras. O cálculo faz parte do mecanismo de correção

das distorções do voto distrital de que falarei no próximo item, pois a preferência dada pelo eleitor aos segundos votos nos sete partidos que superaram os limites da cláusula de barreira é respeitada. Abaixo verifica-se como ficou a distribuição proporcional. É claro que o número ficou maior devido, além dos mandatos suplementares, aos ajustes nacionais que ocorrem na Alemanha.

Tabela 3 – Candidatos eleitos pela lista no estado de Brandemburgo

Partido	Nº.	Nome da família, prenome(s)	Posição
SPD	1	Ziegler, Dagmar	001
	2	Freese, Ulrich Ronald	002
	3	Zierke, Stefan	004
DIE LINKE	1	Dr. Tackmann, Kirsten	001
	2	Nord, Thomas Hans	002
	3	Domscheit-Berg, Anke	003
	4	Müller, Norbert	004
AfD	1	Dr. Gauland, Eberhardt Alexander	001
	2	Reusch, Roman Johannes	002
	3	Springer, René	003
	4	Kotré, Steffen	004
	5	Kleinwächter, Norbert	005
GRÜNE/B 90	1	Baerbock, Annalena	001
FDP	1	Teuteberg, Linda	001
	2	Prof. Dr. Neumann, Martin	002

Fonte: *The Federal Returning Officer, Wiesbaden (2017).*

Verifica-se que não aparecem candidatos eleitos com os segundos votos do partido CDU (Tabela 2), pois ele teria direito a 5 parlamentares de acordo com os segundos votos. Porém, como elegeu 9 deputados pelos distritos, não entrou na distribuição das cadeiras e ficou com 4 cadeiras adicionais. O SPD teria direito a 4 cadeiras, mas, como elegeu em um distrito, ganhou outras 3 pela distribuição referente aos segundos votos. A distribuição das cadeiras referente

ao segundo voto é complexa, pois depende dos resultados em todos os estados federados. No Brasil, sem alteração constitucional, a distribuição dos distritos e seus respectivos tamanhos seguirá uma lógica por estado, sendo que os segundos votos também serão computados por estado, ficando pendente apenas ao partido superar, ou não, a cláusula de barreira.

É importante salientar que, por causa do partido CSU, que só existe no estado da Baviera, torna-se necessário fazer uma correção nacional, pois o partido teve apenas 6,2% dos segundos votos nacionais, o que daria o direito a 38 parlamentares, mas conseguiu um total de 46. Na Alemanha há mandados adicionais e suplementares, um sistema complexo que ainda é fruto de ajustes, devido à preocupação em representar proporcionalmente os votos.

Cabe salientar que não há obrigatoriedade de existência de partidos de caráter nacional na Alemanha. Isso quer dizer que alguns partidos podem existir apenas regionalmente, como no caso do CSU.

No Brasil os ajustes seriam feitos na distribuição proporcional dos votos aferidos pelos partidos, caso estes tenham superado a cláusula de barreira. No Paraná, dividindo o total de votos válidos pelas 30 cadeiras destinadas ao estado, chegamos ao quociente eleitoral e à distribuição aos partidos. Para entender a distribuição didaticamente, tomando os resultados das eleições de 2014, teríamos dois mandatos suplementares no Paraná, e dois partidos que elegeram mais pelos distritos do que teriam direito pelos segundos votos. Vejamos no próximo item como se dão esses ajustes na Alemanha.

Representação e ajustes

Na Alemanha, no cálculo da distribuição dos segundos votos, considera-se todas as cadeiras conseguidas, seja no distrito ou na eleição proporcional. Vimos que o CDU, no caso do estado de Brandemburgo, elegeu-se em nove distritos, mas pela distribuição dos segundos votos teria direito a cinco cadeiras – nesse caso, teria quatro mandados excedentes, garantidos pela eleição no distrito. Ficando de fora da distribuição proporcional como visto nas listas, para suprir essa desproporcionalidade são criados mandatos adicionais que visam compensar a representação excedente criada pela votação distrital. Esse é um dos maiores trunfos do sistema alemão, o que o destaca de outros sistemas mistos de representação.

Na tentativa de corrigir desvios inerentes ao voto distrital, há uma segunda distribuição a nível nacional que, no caso alemão, pode elevar o número de deputados.

Assim podemos entender o porquê de um parlamento, que em princípio era de 598 deputados, acabar com 709 deputados eleitos em 2017.

Esse resultado reflete uma realidade alemã que dificilmente se repetirá no Brasil. Nosso caso esbarra num limite mínimo e máximo de deputados por estado. Entretanto, é possível haver variação do número de deputados, pois está previsto um ajuste na proposta do Senado:

Art. 105-A Os candidatos a Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador serão eleitos:

I – pelo voto distrital, considerando-se vencedor o candidato que, no distrito, tenha obtido a maioria dos votos válidos;

II – pelo voto proporcional, de acordo com a metodologia estabelecida neste Capítulo.

§ 1º Para os fins deste Capítulo, entende-se por voto partidário o voto dado a partido para determinado cargo na circunscrição eleitoral, registrado na forma do art. 59, § 2º, II, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. (Brasil, 2017c)

E

§ 2º Na hipótese de o número de representantes eleitos pelo partido nos distritos ser superior ao número definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de Deputados. (Brasil, 2017d)

Percebe-se a abertura da possibilidade de correção das distorções, presente nesta proposta de mudança do sistema eleitoral brasileiro. Dessa forma, teremos com certeza mandatos suplementares.

Conclusão

Entre os sistemas majoritários “que gira[m] em torno da ideia *‘the first past the post’*” e os sistemas proporcionais – a exigir, na

distribuição dos assentos parlamentares, proporcionalidade em relação ao número de votos obtidos por cada partido ou lista (coligação) de candidatos” (Caggiano, 2016, 118) –, surge uma alternativa a ser levada em consideração.

Toda inovação gera alguma insegurança e apreensão entre partidos, eleitores e candidatos. Entretanto, vê-se o atual enfraquecimento dos partidos, a falta de representatividade de algumas regiões na Câmara Federal e o distanciamento dos parlamentares dos eleitores. Esse distanciamento deve-se atualmente ao fato de os distritos eleitorais serem identificados pelos limites territoriais dos estados. Todos esses aspectos são fatores que clamam por mudança.

O sistema distrital misto alemão é um modelo que se aproxima mais do eleitor e garante a participação da minoria, assim como se preocupa com a representatividade da população. Segundo Kelsen (2005), o sistema proporcional é o mais democrático, o que leva a evitar o sistema distrital puro, que causaria mais problemas do que o atual sistema.

Os pontos e preocupações colocados sobre as mudanças no sistema de escolha de deputados e vereadores são válidos, devendo ser levados em consideração na adoção de um novo sistema. Mas é possível verificar que os benefícios trazidos pelo sistema distrital misto são maiores. Principalmente, porque diminui os recursos a serem repassados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, já que haveria uma redução drástica no valor gasto pelos candidatos a deputados e vereadores. Talvez esse seja o ponto mais importante da reforma, e o que pode impulsionar sua aprovação. Outro fator importante é que o partido eleito estará mais próximo e comprometido com o distrito, aumentando a responsabilidade do parlamentar.

O segundo voto dado na lista partidária, além de corrigir os desvios padrões do voto distrital, como vimos que acontece na Alemanha, vai garantir maior representatividade e voz das minorias no Parlamento, pois os partidos médios e pequenos poderão ter sua representação garantida por esse segundo voto.

Outro ponto positivo é que o voto em lista permite que os partidos distribuam mais equilibradamente os candidatos, proporcionando uma representação feminina mais eficaz, o que pode ser um momento para o país dar um passo adiante na abertura efetiva de

espaço para as mulheres no Parlamento ao alternar os candidatos nas listas partidárias.

Ao mesmo tempo, os partidos deverão se abrir para a sociedade. Há uma necessidade de aprimorarem sua democracia interna, pois se não tiverem um mecanismo de indicação mais democrático e transparente, da ordem apresentada na lista fechada, e se concentrarem em uma elite partidária, poderão sofrer reprovação por parte dos eleitores. Nesses casos os eleitores poderão punir o partido não votando em sua lista com o segundo voto, cabendo ao eleitor um papel fundamental para o desenvolvimento da democracia interna dos partidos.

Conforme o comentado, o ideal seria que o voto do eleitor fosse facultativo, o que forçaria os partidos a convencer o eleitor de que seus candidatos são os melhores. Na Alemanha o voto é facultativo, e houve na última eleição uma participação superior a 70%. É preciso que o partido se abra à participação, seja através de prévias para a escolha de candidatos, seja por outro meio democrático de participação.

Esse sistema não é uma fórmula mágica. Provavelmente o aumento de representantes no parlamento levará a uma racionalização da estrutura da Câmara Federal, seja com a diminuição de cargos em comissão e de servidores à disposição de cada deputado, seja com a própria diminuição da verba de gabinete. Segundo o site *Congresso em foco* (2016), cada parlamentar possui salário de R\$ 33.763, auxílio-moradia de R\$ 4.253 ou apartamento de graça para morar, verba de R\$92 mil para contratar até 25 funcionários, de R\$30.416,80 a R\$45.240,67 por mês para gastar com alimentação, aluguel de veículo e escritório, divulgação do mandato, entre outras despesas.

A redução dessas verbas poderia proporcionar melhor representação da população na Câmara Federal.

Há outros problemas que deverão ser corrigidos, pois a identificação partidária diminui à medida que aumentam a falta de fidelidade partidária, de democracia interna e de transparência dos partidos. A mudança para o sistema distrital misto só traria resultado efetivo se os partidos modificarem suas formas de escolher candidatos, aumentarem a transparência e estabelecerem mecanismos de democracia interna. Caso os partidos não se adaptem, caberá ao eleitor forçar, por meio do seu voto, a mudança dos partidos.

Referências

- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em 11 abr. 2018.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2017a). *Eleitorado*. Brasília, DF. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado/eleitorado/>]. Acesso em 31 out. 2017.
- _____. Presidência da República. (2017b). Emenda Constitucional n° 97, de 4 de outubro de 2017. *Diário Oficial da União*, 5/10. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm]. Acesso em 2 jul. 2018.
- _____. Senado Federal. (2017c). *Projeto de Lei do Senado n° 86, de 2017*. Brasília, DF. Disponível em: [<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128554>]. Acesso em 7 maio 2018.
- _____. Senado Federal. (2017d). *Projeto de Lei do Senado n° 345, de 2017*. Brasília, DF. Disponível em: [<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7199601&disposition=inline>]. Acesso em 2 jul. 2018.
- CAGGIANO, M. H. (2016). Dos sistemas eleitorais. Efeitos. Modus operandi. Vantagens e desvantagens. *Cadernos Jurídicos*, ano 17, n. 42, p. 117-124.
- CONGRESSO em foco. (2016). Deputados custam R\$ 1 bilhão por ano ao contribuinte. *Congresso em Foco*, 23/3. Disponível em: [<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/lista-todos-os-salarios-e-beneficios-de-um-deputado/>]. Acesso em 7 maio 2018.
- IBGE—INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2017). *Paraná: panorama*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>]. Acesso em 19 out. 2017.
- KELSEN, H. (2005). *Teoria geral do direito e do Estado*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- KLEIN, C. (2007). *O desafio da reforma política*. Rio de Janeiro: Mauad.
- LIJPHART, A. (2003). *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- NICOLAU, J. (2012). *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- WANDSCHEER, R. (2017). Como funcionam as eleições na Alemanha. *UOL Notícias*, 12/6. Disponível em: [<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2017/06/12/como-funcionam-as-eleicoes-na-alemanha.htm>]. Acesso em 3 nov. 2017.