

ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



Gerrymandering à brasileira? Fatores de risco na delimitação territorial de eventual sistema distrital misto

Raphael Ramos Monteiro de Souza

Resumo

Este artigo tem por objetivo investigar os riscos associados à eventual adoção do sistema distrital misto no Brasil, em especial no tocante à manipulação territorial na definição dos distritos – fenômeno que, no cenário estadunidense, ficou conhecido por *gerrymandering*. Para tanto, examina o debate em torno da adoção do modelo que mescla características majoritárias e proporcionais. Na sequência, sob a ótica dos projetos de reforma eleitoral em trâmite no Congresso, suscita variáveis que exigem atenção em face dos efeitos negativos indesejados que a divisão territorial pode ocasionar – como a institucional, a populacional, a temporal e a geográfica. Conclui-se que, embora complexa, a transição para o sistema distrital misto pode ser uma alternativa recomendável, desde que acompanhada de medidas de cautela para preservar o regime democrático-representativo.

Palavras-chave: reforma eleitoral; sistema distrital misto; delimitação territorial; *gerrymandering*; fatores de risco.

Abstract

This study examined the risks resulting from the potential adoption of a mixed electoral system in Brazil, especially concerning territorial malapportionment when designing districts, a phenomenon originated in the United States and known as *gerrymandering*. The debate regarding the model that gathers majority and proportional features is first analyzed. Subsequently, in the light of the main electoral reform bills discussed in the Brazilian Congress, points that require special attention in order to avoid unintended consequences caused by territorial delimitation are indicated, such as institutional, demographic, temporal and geographical issues. Despite its complexity, a change to a mixed electoral system was shown to be an interesting option for Brazil. However, its upsides demand cautionary measures, only to

Sobre o autor

Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em Direito Público pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e em Direito Constitucional pela Universidade de Salamanca (Usal). Advogado da União. E-mail: rapharms@ufrj.br

some extent considered by the bills, in order to avoid collateral misrepresentation to the current democratic regime.

Keywords: electoral reform; mixed system; district design; gerrymandering; risk factors.

Artigo recebido em 10 de julho de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 27 de julho de 2020.

Introdução

A cada ano que antecede as eleições, de maneira geral, renovam-se os debates em torno da aprovação de temas conexos à reforma política, eleitoral ou partidária, o que tem se verificado mediante alterações promovidas pelo Parlamento, de forma abrangente ou, o mais comum, pontual.

A título de ilustração, em 2015 foram aprovadas restrições ao período e à forma de propaganda oficial, inclusive no rádio e na televisão, sob o argumento da redução de custos (Brasil, 2015)¹; em 2017, foram vedadas as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabeleceram-se normas sobre o acesso a recursos do fundo partidário e tempo de propaganda gratuito, mediante cláusula de desempenho progressivo que reduza a fragmentação partidária (Brasil, 2017b)²; e, por fim, em 2019, foram modificadas as condições de utilização do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo

1. A Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, promoveu uma série de limitações às campanhas, a título de redução de custos, alterando-se a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, em pontos como: data inicial postergada de 6 de julho para 15 de agosto (art. 36); redução em dez dias da propaganda gratuita no rádio e na televisão (art. 47); proibição da propaganda em área pública veiculada por meio de faixas, bonecos, cavaletes e assemelhados; em imóveis privados, o tamanho da publicidade permitida é de apenas até meio metro quadrado (art. 37); limitação à exposição de apoiadores e atores; e vedação à utilização de montagens, truagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos (art. 54) (Brasil, 2015).
2. No que diz respeito à cláusula de barreira, fixaram-se percentuais progressivos de performance, até que nas eleições de 2030 será exigido, alternativamente, que os partidos tenham “nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas”; ou tenham “elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação” (Brasil, 2017b).

Partidário, além de flexibilizadas as regras de prestação de contas eleitorais e de doações por pessoas físicas (Brasil, 2019a, 2019b).

Não obstante esse paulatino processo de aprimoramento das regras para expressão da soberania popular – ao menos do ponto de vista formal –, uma mudança relevante esteve muito próxima de ser aprovada (Portinari, 2019), porém restou como uma “quase” reforma, agora possibilidade para o próximo pleito, qual seja: a mudança do sistema eleitoral brasileiro para os cargos do Poder Legislativo de proporcional para distrital misto.

Nessa perspectiva, diante da atualidade e relevância da discussão, o objetivo deste artigo é saber que espécies de riscos a adoção do sistema distrital misto pode oferecer no Brasil, especialmente no tocante à divisão ou manipulação territorial tendenciosa – fenômeno que no cenário estadunidense ficou conhecido por *gerrymandering*, com viés partidário ou mesmo racial. Tal expressão tem origem no jogo de palavras entre o nome do governador de Massachusetts em 1812, Elbridge Gerry, e o termo salamandra em inglês (*salamender*), considerando a peculiar forma da divisão daquele distrito, que concentrava seus votos e diluía os de seus oponentes (Mény e Surel, 2004, 194-195; Sartori, 2005, 35-36). Confira-se na Figura 1 a imagem que se tornou ilustrativa do fenômeno:

Figura 1 – Mapa



Fonte: Brennan Center for Justice³.

3. Disponível em: <https://bit.ly/3kbLa85>. Acesso em: 30 jan. 2020.

Por conseguinte, busca-se investigar se os principais projetos de reforma eleitoral em trâmite são capazes de mitigar as possibilidades de direcionamento. Para tanto, primeiramente, este trabalho analisa o debate em torno da adoção do sistema distrital no país; na sequência, são estudados os principais projetos de lei atualmente em curso no Congresso Nacional e de que modo estes mesclam as principais características dos modelos majoritário e proporcional.

Por fim, este artigo suscita as principais variáveis que exigem atenção em face dos efeitos negativos indesejados (*unintended consequences*) em que a divisão territorial dos distritos pode resultar, a depender de aspectos como a instituição responsável pelo desenho nacional ou sub-nacional, ao lado dos fatores populacional, temporal e especialmente geográfico. Tudo isso é feito à luz da contemporânea problemática de crescentes localidades dominadas por organizações criminosas ou paramilitares no país, não raro com projetos de poder ou ramificações políticas (Duarte, 2019, 7), elemento que confere nova dimensão ao conceito de curral eleitoral.

O sistema misto e a busca pelo melhor dos dois mundos

Sabe-se que a discussão em torno do desenho de um sistema eleitoral, de maneira global, perpassa pela opção entre os três principais modelos adotados, quais sejam: o majoritário, o proporcional e, finalmente, o misto. Cada qual apresenta efeitos diferentes perante o sistema de partidos, de ordem não apenas mecânica, de restrição ou ampliação quantitativa, mas também psicológica, no sentido da utilidade estratégica do voto (Gschwend, 2009, 289 e 305; Reynalds *et al.*, 2003, 7). Ao mesmo tempo, todos buscam solucionar dificuldades e necessidades distintas, a depender do contexto.

Assim, de maneira sintética, a literatura comumente aponta que sistemas fundados na maioria tendem a favorecer a governabilidade e a segurança, reduzir o multipartidarismo, além de fortalecer a relação entre representante e representado (Nohlen, 1999, 118). Sistemas que optam pela lógica proporcional, por sua vez, tendem a ampliar o aproveitamento de votos, favorecendo uma base programática e ideológica, assim como a representatividade do ponto de vista do espelho social, de modo a proteger minorias e o pluralismo.

De igual forma, ainda que o sistema proporcional enseje o multipartidarismo, sua engrenagem propiciaria um debate mais

programático do que personalista, tendo em vista a característica de dispersão dos eleitores, que enfraquece sua influência sob a ótica da responsabilidade, em contrapartida ao que ocorre nos distritos uninominais, em especial (Ferreira Filho, 1983, 51). No limite, aliás, tal fórmula majoritária para o Legislativo seria a única configuração compatível com a eventual implementação do *recall* de mandatos, a partir do voto revocatório, em que pese a discussão relevante quanto à estabilidade institucional, mas que desborda do objeto deste trabalho (Souza e Vieira, 2014, 43-57).

Pois bem, no plano comparado, vale salientar o estudo do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (Idea), o qual aponta que 15% de um total de 200 países optam pela adoção do sistema eleitoral misto para o preenchimento de vagas do Parlamento (Reynalds *et al.*, 2003, 32), isto é, pela combinação de traços do sistema majoritário e do proporcional, com destaque, neste particular, para os modelos do México, da Nova Zelândia e da Alemanha, que preveem dois votos: um no partido e outro do candidato do distrito. Verifica-se, inclusive, uma tendência de ampliação da utilização desse modelo híbrido, justamente na tentativa de potencializar as virtudes de cada abordagem, o que não seria possível sob a rigidez de um dos sistemas (Lancelot e Broquet, 2003, 8).

Entre os mistos, vale ressaltar a classificação que, de um lado, os subdivide como sistemas denominados de representação proporcional personalizada (RPP), em que os votos proporcionais servem para compensar eventuais distorções dos votos majoritários; e, de outro, prevê o sistema paralelo (SP), no qual as cadeiras são disputadas de forma independente, a exemplo do que ocorre na Coreia do Sul, no Japão e na Tailândia (Reynalds, 2003, 105).

Atualmente o Brasil, por sua vez, adota o modelo proporcional puro para as eleições da Câmara dos Deputados⁴, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, sob a fórmula do

4. “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” (Brasil, 1988).

quociente eleitoral⁵. Entre as críticas que tal sistema enfrenta estão o alto custo das campanhas, uma vez que os candidatos precisam percorrer áreas extensas, e a dificuldade de compreensão por parte da população – a qual, não raro, simplesmente nem se recorda do destinatário de seu último voto para o Congresso, conforme admitem 79% dos eleitores (Abrantes, 2018). Em consequência, o distanciamento dos votantes costuma ser apontado como um empecilho para uma estreita fiscalização cidadã.

Nessa linha, é fora de dúvida que o momento eleitoral é o mecanismo clássico de *accountability* na relação entre os eleitores e seus representantes (Franklin *et al.*, 2014, 391). É dizer, o instrumento pelo qual o cidadão irá conceder, renovar ou revogar a autorização para aquele parlamentar atuar em seu nome (Manin, 1997, 175). Sob o viés da responsabilidade, ademais, esse será o momento de punir ou premiar o representante.

Todavia, de uma perspectiva da democracia participativa e do acompanhamento social de todos os atos do eleito, como expressão da trilogia transparência-responsabilidade-participação (Bamforth, 2013, 261), tal processo ganha dimensões muito mais amplas e profundas, que atravessam (ou deveriam atravessar) todo o mandato e sua respectiva prestação de contas. Aqui residiria, pois, a fragilidade do sistema unicamente proporcional, na medida em que obsta o conhecimento ou a clara identificação necessária ao desenrolar pleno da retroalimentação representativa (Franklin *et al.*, 2014, 390-1).

É interessante notar que a tentativa de introdução do elemento distrital no voto brasileiro não se configura como um movimento inédito. Conforme recorda Fleischer (1984, 150), ainda durante o regime militar, após uma primeira cogitação durante o governo de Castello Branco em 1965, que não prosperou, em 1982 foi editada Emenda Constitucional 22. Nesta restou prevista, em seu artigo 148, parágrafo único, a seguinte regra: “Igualmente na forma que a lei estabelecer, os deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional” (Brasil, 1982).

5. “Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior” (Brasil, 1965).

A rigor, a redação adotada seria fruto de equívoco, uma vez que inicialmente se teria pensado no sistema *eleitoral* misto, na linha do modelo alemão, e não no sistema distrital (Fleischer, 1984, 150). Na concepção de Ferreira Filho (1983, 53), a referida inspiração era clara, fundada “no desejo de corrigir a inautenticidade de uma representação demasiado afastada do eleitorado (pelo elemento distrital misto), sem o risco de favorecer o coronelismo (pela manutenção da proporcionalidade)”.

De todo modo, tal alteração correlacionava-se, igualmente, com as diretrizes do pacote de abril de 1977, antes do fim do bipartidarismo. Naquele momento, o então oposicionista Movimento Democrático Brasileiro (MDB) apresentava viés de crescimento eleitoral e, à luz da visão do governo daquele período, precisava ser estancado (Fleischer, 1984, 151). Nesse contexto, Fleischer e Ribeiro (1983, 231), este à época diretor de desenvolvimento de sistemas do Senado Federal, relatam uma ampla pesquisa que simulou como seria o quadro de votos do Legislativo de 1978 na hipótese de aplicação do sistema distrital. Concluiu-se que o número de candidatos “distritáveis” do MDB seria superior ao do partido da situação, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), uma vez que aqueles eram mais competitivos dentro da distribuição de votos nos municípios maiores⁶.

Em outras palavras, emergiu um aspecto inerente a toda e qualquer reforma eleitoral, qual seja, o futuro eleitoral e o instinto de sobrevivência ponderados pelos parlamentares em mandato (Fleischer, 1984, 149). Nessa mirada pragmática, a propósito, não se pode desconsiderar o estudo, à luz das votações obtidas na atual legislatura (2019-2022), segundo o qual um total de 131 deputados não seria eleito caso o sistema distrital misto estivesse em vigor (Fucs, 2019).

De fato, à época, o projeto para regulamentação do sistema distrital não só não foi adiante como também, com o advento da Emenda Constitucional 25, de 1985 (Brasil, 1985), tal previsão

6. De acordo com o estudo realizado, concluiu-se que “dos 169 políticos da ARENA que se candidataram às eleições de 1978 naqueles Estados, 78 (46,15%) seriam distritáveis e 91 (53,85%) não o seriam; e dos 163 políticos do MDB, 125 (76,69%) seriam distritáveis, enquanto 38 (23,31%) não o seriam” (Fleischer e Ribeiro, 1983, 232).

foi abandonada a partir da revogação do dispositivo do parágrafo único do art. 148 da Constituição de 1967, mantendo-se apenas a previsão de que “partidos políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer” (Brasil, 1967). Agora, mais de três décadas depois, o debate foi finalmente retomado no âmbito legislativo, com o avanço dos projetos de lei a seguir destacados.

Os Projetos de Lei 9.212 e 9.213, de 2017, em trâmite na Câmara dos Deputados

As propostas de reforma do sistema eleitoral mais avançadas em tramitação no Congresso são originadas do Projeto de Lei do Senado (PLS) 86/2017 e do PLS 345/2017, de autoria dos senadores José Serra (PSDB-SP) e Eunício de Oliveira (MDB-CE), respectivamente⁷. Ambos propõem a alteração da legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais.

Após o parecer favorável apresentado na Comissão de Constituição e Justiça da casa revisora, a Câmara dos Deputados, por pouco esses projetos não foram aprovados em 2019, para valer no pleito municipal de 2020, considerando a cláusula constitucional da anualidade eleitoral. Justificam-se as alterações em razão de benefícios como maior representatividade e aproximação com os eleitores, redução de custos de campanha e ampliação da governabilidade. Vale ressaltar trecho ilustrativo do PLS 86/2017, em que resta clara a intenção de buscar os benefícios do modelo misto:

De fato, as pessoas não se sentem representadas no Parlamento. Precisamos reformular a política para que ela deixe de ser o problema e passe a ser parte da solução para a crise brasileira.

O primeiro e mais grave problema a ser atacado é o nosso modelo eleitoral, que, em contraste com as melhores experiências internacionais, se baseia em imensos distritos eleitorais – os Estados – nos quais

7. Na Câmara dos Deputados, autuados sob os números do Projeto de Lei (PL) 9.212/2017 e 9.213/2017 (apensos os PLs 7.537/2006; 1.297/2007; 7.986/2010; 574/2011; 593/2011; 809/2011; 1.596/2011; 5.915/2013; 413/2015; 7.055/2017; 9.213/2017; 3.708/2019, 3.753/2019 e 3.190/2019).

uma multidão de candidatos se acotovelam na disputa por eleitorados vastíssimos [...]. Uma situação absurda.

Esse sistema não cria vínculos claros entre eleitor e os candidatos. [...] A presente proposição vai exatamente nessa direção. Procura remover do sistema eleitoral brasileiro aquelas características que o fazem perder legitimidade e que o tornam disfuncional. (Brasil, 2017a, 4-5)

Percebe-se, uma vez mais, assim como na proposta debatida no início da década de 1980, como visto, que a inspiração remonta explicitamente ao sistema vigente na Alemanha (Cintra, 2000, 10-11):

O sistema alemão, por sua vez, é o que melhor combina as virtudes do voto distrital com as do sistema proporcional de distribuição de cadeiras. Na cédula dupla, o eleitor vota no candidato que concorre pelo distrito e no partido de sua preferência. [...]

De fato, o “distrital misto” é um sistema que reúne as virtudes do sistema proporcional e do voto distrital unipessoal. Dá às agremiações uma representação parlamentar próxima do percentual de eleitores que detêm nacionalmente e, ao mesmo tempo, cria a identificação dos eleitores com os deputados e também com os partidos. Os partidos funcionam efetivamente como organizadores e porta-vozes das grandes tendências ideológicas do eleitorado. Além disso, os custos são muito reduzidos, pois, diferentemente do que ocorre hoje no Brasil, as áreas de disputa são menores e o diálogo do candidato com o eleitor é facilitado. (Brasil, 2017a, 6)

Assentadas tais premissas, vale notar o consenso obtido no tocante ao processo legislativo tanto no Congresso quanto em estudos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁸, ou seja, quanto à desnecessidade de uma proposta de emenda constitucional para tratar do tema, fator que facilitaria sua rápida tramitação. Assim,

8. A única ressalva seria quanto ao quórum de lei complementar para fins de novas atribuições ao TSE: “Desnecessidade de aprovação de emenda constitucional. Por manter a natureza proporcional do sistema eleitoral, a reforma proposta não exige aprovação por emenda constitucional, bastando mera alteração da legislação, por lei ordinária, com quórum de maioria simples. A edição de lei complementar, com quórum de maioria absoluta, seria necessária apenas para atribuir ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para delimitar os distritos” (Brasil, 2019c).

considerando que o sistema manteria seu caráter proporcional, bastariam como instrumento alterações ordinárias tanto no Código Eleitoral (Lei Federal 4.717/1965) como na Lei Geral das Eleições (Lei Federal 9.504/1997). E assim foi proposto.

A partir da introdução do voto duplo⁹, no candidato do distrito e no partido, de acordo com a lista apresentada, o número de cadeiras atribuídas seria igualmente de 50% tanto para o voto distrital como para o proporcional. Esse percentual, que costumar variar em cada país¹⁰, mas na Alemanha é também de frações idênticas – ainda que com a possibilidade de vagas adicionais compensatórias –, é a principal distinção entre o texto do projeto do senador Eunício Oliveira, que prevê tal fórmula, e o de autoria do senador José Serra. São modificações que, como um todo, somente se aplicariam a municípios com mais de 200 mil eleitores, mantendo-se o voto proporcional com lista aberta nos demais.

Examinadas as diretrizes gerais dos projetos de reforma, é chegado o momento da análise no tocante à atenção em face dos efeitos negativos indesejados (*unintended consequences*) que a tarefa de divisão territorial dos distritos pode suscitar, a depender de aspectos como a instituição responsável pela definição do desenho nacional ou subnacional, ao lado dos fatores populacional, temporal e especialmente geográfico.

Salvaguardas em face dos riscos de manipulação política e geográfica dos distritos

Um dos pontos centrais de discussão no modelo distrital, de maneira geral, diz respeito à definição das circunscrições. Isto é, o fato de *quem* fará a delimitação territorial e de *como* esta pode estar sujeita a manipulações, de forma que, por exemplo, prejudique determinada facção política ou etnia – fenômeno que no cenário estadunidense ficou conhecido por *gerrymandering*.

-
9. Conforme nova redação do Código Eleitoral: “Art. 59. [...] § 2º Na votação para as eleições proporcionais, o eleitor registrará, para cada cargo em disputa: I – o voto no candidato do respectivo distrito; II – o voto partidário” (Brasil, 2017a, 2).
 10. No México, por exemplo essa relação é de 60/40, enquanto na Nova Zelândia é de 54/46. Cf. Reynolds *et al.* (2003, 106).

Assim, tendo em vista o desenho do sistema e de posse do mapa dos pleitos anteriores, quem institucionalmente detiver o “poder da caneta” pode, a depender dos critérios fixados, projetar regras que fragmentem (*cracking*) ou compactem (*packing*) votos, de modo a reduzir as chances de opositores e maximizar as cadeiras de determinado segmento político.

Na casuística estadunidense, colhe-se uma série de situações em que tal problemática foi constatada, seja em termos de ocasionar distorções político-partidárias ou até mesmo raciais, prejudicando a cláusula eleitoral de igualdade na representação entre os cidadãos. Recentemente, aliás, a Suprema Corte dos EUA voltou a se debruçar sobre o tema em um caso da Carolina do Norte – *Rucho et al. v. Common Cause et al.* (Estados Unidos, 2019b) –, ainda que, para não adentrar em seu mérito, por uma opção de autocontenção em face do poder político, de acordo com julgamento que terminou em cinco votos a quatro. O debate remanesce atual e também está presente na pressão de republicanos e democratas, entre outros, nos estados do Texas, Virgínia, Michigan e Alabama (Li *et al.*, 2020).

Trata-se de ponto sensível e, não por outra razão, emendas constitucionais em estados como Michigan e Colorado têm instituído comissões independentes e plurais para definição dos distritos (*mapmakers*) regidos sob a cláusula de não distorção (*partisan fairness*) (Estados Unidos, 2019b, 32). Além disso, no plano federal, tramita projeto a fim de determinar os estados a adotar referidas comissões independentes, mediante reuniões públicas e critérios objetivos.

Vedam-se ainda novos redesenhos em prazos inferiores a dez anos, tudo a partir do que consta no denominado *Fairness and Independence in Redistricting Act* (Estados Unidos, 2019a). Aliás, no modelo inglês, desde 1944 funcionam comissões neutras (*boundary commissions*) que auxiliam o Parlamento a minorar o risco de viés partidário na redefinição dos limites de cada distrito, processo que ocorre a cada sete anos (Johnston, 2015, 3).

Configuração similar opera no contexto canadense, onde desde 1964 foram introduzidas comissões não partidárias com a função de evitar a endêmica prática do *gerrymandering* que vigia até então – ainda que com algumas críticas no que diz respeito à ampla discricionariedade de suas atividades (Pal, 2015, 1-5).

No caso brasileiro, por sua vez, para além da questão do favorecimento ou da perseguição partidária ou social – manobrando-se

bolsões oposicionistas ou da situação –, não se pode olvidar, por exemplo, os diversos espaços da Federação onde o poder público, na prática, não detém controle territorial, tais como áreas dominadas pelo crime organizado ou por paramilitares. A título de ilustração, no estado do Rio de Janeiro, 637 locais de votação estão hoje sob a influência dessas organizações (Otávio e Araújo, 2018) e, em tese, poderiam ser objeto de delimitação direcionada.

Tal aspecto agrava o fenômeno dos currais eleitorais ou do poder paralelo dos antigos “coronéis” (Leal, 2012) para uma dimensão ainda mais complexa e opressora, consoante preocupação observada por Cano e Iooty (2008, 51, 79):

O clientelismo político não é um fenômeno restrito às áreas de milícias. Por exemplo, os grupos de extermínio da Baixada Fluminense também possuem fortes vínculos com figuras políticas das quais recebem proteção e as quais prestam lealdade, principalmente em época de eleições. Na realidade, o clientelismo político é uma realidade que vai muito além da dominação por grupos armados, pois representa a cultura política tradicional em muitas regiões. Mas não há dúvida de que o controle armado sobre a população facilita este tipo de dominação política.

Desse modo, especialmente no âmbito das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, o desenho de distritos por meio da autorregulação parlamentar poderia suscitar fator de risco peculiar, sobretudo no caso de uma modelagem territorial inteiramente livre.

Neste particular de *quem* será o responsável, duas possibilidades se apresentam. A primeira seria deixar o tema a cargo de ordenação do próprio Poder Legislativo. A segunda, atribuí-lo à Justiça Eleitoral, seja em caráter nacional ou estadual. O debate gravita, portanto, em torno das denominadas “capacidades institucionais” (Sunstein e Vermeule, 2003, 886-912), isto é, de se verificar qual a instituição mais recomendada para desempenhar determinada função, considerando seu perfil histórico e organizacional, bem como o leque de informações especializadas disponíveis.

Considerando-se os riscos da experiência comparada, bem como da peculiaridade de algumas casas legislativas no país, ambos os projetos caminham na direção correta ao prestigiar a atuação da

Justiça Eleitoral, cuja independência e cujo rol de garantias somam-se à natureza de agência especializada mais indicada para executar essa tarefa. Tal opção se alinha, ainda, a soluções como a adotada no México, onde desde 2014 compete ao Instituto Nacional Eleitoral (INE), responsável por toda a atuação regulatória (exceto sanções), realizar a demarcação dos distritos (Reforma..., 2014).

A segunda dimensão, relativa aos parâmetros para definição dos distritos, apresenta uma série de possibilidades de prevenção de danos no tocante a *como* eles serão desenhados. Para tanto, devem ser considerados aspectos como: o tamanho médio dos distritos, com margem de ajuste; e a necessária proporcionalidade populacional, ao lado da contiguidade territorial entre os distritos, de modo a evitar injustificadas extensões, recortes ou tentáculos típicos da “salamandra”.

Tais aspectos assim estão previstos, genericamente, no texto do PL 9.212/2017:

Art. 1º Os arts. 10 e 59 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. [...]”

§ 3º A circunscrição será dividida em distritos eleitorais em número equivalente à parte inteira da metade do número de cadeiras da circunscrição.

§ 4º A Justiça Eleitoral deverá publicar os limites dos distritos eleitorais, observando-se os seguintes critérios:

I – o número de eleitores de cada distrito será equivalente ao número de eleitores da circunscrição dividido pelo número de distritos, admitida diferença de até 10% (dez por cento), a mais ou a menos;

II – a diferença prevista no inciso I poderá ser expandida para até 10% (dez por cento), a mais ou a menos, em até 1 (um) distrito ou em até 10% (dez por cento) do total de distritos da circunscrição, o que for maior, observando-se somente a parte inteira do segundo percentual;

III – os distritos deverão ser geograficamente contíguos;

IV – a demarcação dos distritos deve tanto quanto possível observar os limites de mesorregiões, microrregiões, municípios, distritos municipais e regiões administrativas. [...]” (Brasil, 2017c, 2)

No tocante ao percentual de diferença entre distritos, o Grupo de Trabalho instituído pelo TSE sugeriu regra de 5%, sendo excepcionalmente admitida a variação de 10% em circunstâncias geográficas ou demográficas justificadas (Brasil, 2019c, 10). Além disso, outro ponto interessante sugerido foi o prazo para a definição dos distritos. Isto é, por analogia à regra da anualidade, “a divisão das Unidades da Federação em distritos deverá ser realizada [...] com antecedência mínima de 1 (um) ano da data das eleições” (Brasil, 2019c, 9).

Do mesmo modo, a demarcação, por sua vez, deveria não só utilizar os dados de repositórios oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas também ser precedida da oitiva, em audiência pública, de representantes dos partidos políticos e outras entidades ou órgãos representativos habilitados, em modelo análogo ao já empregado no TSE para aprovação de instruções (Brasil, 2019c, 10). Trata-se de elemento participativo e de controle relevante a ser considerado e que está em harmonia com o mencionado projeto “*anti-gerrymandering*” dos Estados Unidos, o qual prevê reuniões públicas e abertas a todo tipo de *input* por parte dos interessados (Estados Unidos, 2019a, 12).

De modo geral, a análise dos projetos de reforma do sistema eleitoral em tramitação revela que estes são aptos a se imunizar contra os riscos de manipulação no desenho dos distritos. Mediante poucos ajustes e detalhamentos, nos moldes expostos, é possível afirmar que os riscos institucionais da manipulação cartográfica podem ser afastados. Por fim, é interessante notar um ponto não previsto em qualquer dos projetos no país, mas abordado no debate norte-americano, que diz respeito ao estabelecimento de desenhos excepcionais que favoreçam minorias (*affirmative gerrymandering*) (Pal, 2015, 28), algo que poderia ser cogitado no caso de cotas étnicas para populações indígenas, por exemplo.

Considerações finais

Este trabalho analisou, primeiramente, o debate histórico em torno da adoção do sistema distrital no país e, diante das propostas de sistemas mistos, a busca pelas virtudes principais dos modelos majoritário e proporcional. Em seguida, foram estudados os principais projetos de lei atualmente em curso no Congresso Nacional.

Após suscitar as principais variáveis que exigem atenção em face dos possíveis efeitos negativos indesejados que a divisão territorial dos distritos pode ocasionar, este artigo detalhou os contornos do fenômeno de direcionamento conhecido como *gerrymandering*. Essas variáveis dependem de aspectos como a instituição responsável pelo desenho, nacional ou subnacional, bem como de fatores como o populacional, o temporal e especialmente o geográfico. Tal debate foi colocado, inclusive, sob a perspectiva da contemporânea problemática de crescentes localidades dominadas por organizações criminosas ou paramilitares no país, não raro com projetos de poder ou ramificações políticas, conferindo nova dimensão ao conceito de curral eleitoral.

Conclui-se que, embora complexa, a transição para o sistema distrital misto pode ser uma alternativa interessante para o caso brasileiro. Especialmente quando seus benefícios – consubstanciados na ampliação da representatividade e na redução dos custos de campanhas, combinados com a preservação das minorias e da disputa programática – observam medidas de cautela a fim de que não haja riscos de efeitos negativos sob a ótica democrática da geografia eleitoral. Nesse contexto de potencial modificação, verifica-se que, no essencial, a futura regulação brasileira estaria apta a enfrentar e minorar ameaças, tanto do ponto de vista da proteção institucional fora do âmbito político como das salvaguardas técnicas para o desenho territorial.

Trata-se de um debate relevante que, muito provavelmente, voltará à tona no período pré-eleitoral de 2022 – nesse caso, com grande chance de introdução de cláusula que postergue sua entrada em vigor para pleitos seguintes, na linha da modulação presente nas mudanças estruturais mais recentes do sistema brasileiro, como a cláusula de desempenho e o fim das coligações proporcionais.

Referências

- ABRANTES, T. (2018). 79% dos brasileiros não lembram em quem votaram para o Congresso. *Exame*. Disponível em: <https://bit.ly/3fr4BWI>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- BAMFORTH, N. (2013). Accountability of and to Legislative. In: BAMFORTH, N.; LEYLAND, P. (eds.). *Accountability in the Contemporary Constitution*. Oxford: OUP.
- BRASIL. (1965). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3a11NAQ>. Acesso em: 18 jan. 2020.

- BRASIL.** (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL.** (1982). Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2Pp1BQ4>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- BRASIL.** (1985). Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2PsWZbC>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- BRASIL.** (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL.** (2015). Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3ftr5Gx>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- BRASIL.** (2017a). Projeto de Lei do Senado nº 86, de 29 de março de 2017. Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/30cYznU>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- BRASIL.** (2017b). Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/33pSg2K>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- BRASIL.** (2017c). Projeto de Lei do Senado nº 9.212, de 28 de novembro de 2017. Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3kOLKYK>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- BRASIL.** (2019a). Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº .452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2EULOXj>. Acesso em: 25 jan. 2020.

- BRASIL. (2019b). Lei nº 13.878, de 3 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3kbKkrX>. Acesso em: 25 jan. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2019c). *Contribuição para o debate acerca da reforma do sistema eleitoral brasileiro: o sistema distrital misto como alternativa a ser testada*: Grupo de Trabalho instituído pela Portaria TSE nº 114/2019 para elaboração de propostas de reforma do sistema eleitoral e da legislação eleitoral. Brasília, DF: TSE. Disponível em: <https://bit.ly/2PptveD>. Acesso em: 24 nov. 2019.
- CANO, I.; IOOTY, C. (2008). Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas “milícias” no Rio de Janeiro. In: Justiça Global (org.). *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- CINTRA, A. O. (2000). *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.
- DUARTE, T. L. (2019). Facções criminais e milícias: aproximações e distanciamentos propostos pela literatura. *BIB*, n. 90, p. 1-16.
- ESTADOS UNIDOS. House of Representatives. 116th Congress. (2019a). *H.R. 130*. Disponível em: <https://bit.ly/3ib478P>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- _____. Supreme Court. (2019b). *Rucho et al. v. Common Cause et al.* Decisão de 27 de junho de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/31pVZuz>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- FERREIRA FILHO, M. G. (1983). A representação política e o sistema proporcional misto. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 20, n. 78, p. 49-54.
- FLEISCHER, D. V. (1984). Voto distrital e os partidos políticos. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 21, n. 82, p. 149-64.
- FLEISCHER, D. V.; RIBEIRO, S. O. (1983). Simulações de divisões distritais dos Estados brasileiros para as eleições federais de 1978. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 20, n. 78, p. 205-32.
- FRANKLIN, M. N.; SOROKA, S.; WLEZIEN, C. (2014). Elections. In: BOVENS, M. et al. (eds.). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: OUP.
- FUCS, J. (2019). Como o voto distrital misto pode mudar as eleições no País. *O Estado de S. Paulo*. Disponível em: <https://bit.ly/3gvHVWN>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- GSCHWEND, T. (2009). District magnitude and the comparative study of strategic voting. In: Klingemann, H.-D.; Mallister, I. (eds.). *The comparative study of electoral systems*. New York: Oxford University Press.
- JOHNSTON, R. (2015). Which map? Which government? Malapportionment and gerrymandering. *Government and Opposition*, vol. 50, n. 1, p. 1-23.
- LANCELOT, A.; BROQUET, C. (2003). *Report on electoral systems: overview of available solutions and selection criteria*: European Commission for Democracy Through Law. Venice: Council of Europe.

- LEAL, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- LI, M.; WOLF, T.; LO, A. (2020). The state of redistricting litigation. *Brennan Center for Justice*. Disponível em: <https://bit.ly/2DEp7pu>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- MANIN, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MÉNY, Y.; SUREL, Y. (2004). *Politique comparee*. 7. ed. Paris: Montchrestien.
- NOHLEN, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1999). *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral Fundación Friedrich Naumann.
- OTÁVIO, C.; ARAÚJO, V. (2018). No Rio, 12,8% dos pontos de votação estão em áreas dominadas por facções do tráfico e milicianos. *O Globo*. Disponível em: <https://glo.bo/3iepnui>. Acesso em: 2 dez. 2019.
- PAL, M. (2015). The fractured right to vote: democracy, discretion, and designing electoral districts. *McGill Law Journal*, vol. 61, p. 2-42.
- PORTINARI, N. (2019). Rodrigo Maia quer voto distrital misto nas eleições de 2020. *O Globo*. Disponível em: <https://glo.bo/2DewGDO>. Acesso em: 23 nov. 2019.
- REFORMA Constitucional 2014. (2014). *Instituto Nacional Electoral*. Disponível em: <https://bit.ly/3khOtdS>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- REYNALDS, A. *et al.* (2003). *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de Idea Internacional*. 3. ed. Stockholm: Idea; México: IFE.
- SARTORI, G. (1995). *Elementi di teoria política*. 3. ed. Bologna: Il Mulino.
- _____. (2005). *Ingeniería constitucional comparada*. Tradução de Roberto Reyes. México: FCE.
- SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. (2014). Recall, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 51, n. 202, p. 43-57.
- SUNSTEIN, C. R.; VERMEULE, A. (2003). Interpretations and institutions. *Michigan Law Review*, vol. 101, n. 4, p. 885-951.