

O VOTO DISTRITAL NO BRASIL: LIÇÕES QUE DEVEM SER APRENDIDAS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA COM O *GERRYMANDERING*.

José Narciso de Souza Neto¹

RESUMO

As manifestações de junho de 2013 imprimiram na sociedade um consenso quanto à necessidade de reformar o sistema político brasileiro. Dentre os mais diversos aspectos, a implantação do voto distrital entrou em destaque na pauta reformista. Nesse sentido, propõe-se observar a experiência dos Estados Unidos da América com o voto distrital, onde a prática é consolidada, com enfoque no fenômeno do *gerrymandering* – a manipulação das fronteiras eleitorais para conceder vantagem indevida a um grupo político em detrimento de outro. Por meio do estudo de casos americanos e sua comparação com um brasileiro, foi possível observar o caráter antidemocrático dessa prática e suas consequências. Por fim, uma análise objetiva da redação do projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional revelou uma postura mais responsável do legislador

¹ Acadêmico do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

E-mail: narcisoneto@outlook.com

brasileiro quando comparada com a que foi vista nos estados americanos.

Palavras-chave: Voto distrital. Eleições americanas. *Gerrymandering*. Limites distritais. Direito Eleitoral. Reforma Política. Partidarismo.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil pós-manifestações de junho de 2013, o consenso relativo à necessidade de se alterar o *status quo* da política brasileira vem garantindo tração às mais diversas pautas que envolvem a Reforma Política, encarada, por especialistas, como uma história sem fim (FLEISCHER, 2004, p. 11). Além de pontos como o financiamento de campanha, as coligações partidárias e a igualdade de gênero na política, a discussão acerca da forma como são eleitos os parlamentares federais e estaduais entrou em destaque nessa pauta reformista.

O sistema atual – o modelo proporcional misto de lista aberta, pelo qual esses representantes são escolhidos pelo quociente eleitoral, ou seja, de acordo com a quantidade de votos que seus partidos obtiveram – vem sendo alvo de críticas pertinentes. Para David Samuels (2000, p. 2), cientista político americano especialista em política brasileira, esse mecanismo eleitoral é a fonte “da fragmentação do sistema partidário e da consequente dificuldade do presidente de conseguir o que deseja do Legislativo”², uma vez que dificulta a formação de uma coalisão sólida, principalmente na esfera federal.

2 Tradução livre de: “Brazil’s electoral system, open list proportional representation (...) is the source of party system fragmentation and of the president’s consequently reduced capacity to get what he wants from the legislature”.

Diante dessa conjuntura, dois Projetos de Lei do Senado (PLS)³ que buscam alterar a legislação eleitoral a fim de instituir o sistema de voto distrital na sua modalidade mista nas eleições proporcionais foram aprovados no plenário da casa no Congresso Nacional. A proposição, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados em regime de prioridade⁴, busca contemplar os dois modelos ao instituir uma espécie de voto duplo: um dado ao candidato de seu distrito; o outro, ao partido de sua preferência.

Sendo a novidade mais marcante trazida nessa proposta, a divisão territorial dos estados em distritos com essa finalidade eleitoral tem como exemplo prático o sistema adotado pelos Estados Unidos da América. Lá, a escolha dos parlamentares federais e estaduais por meio de eleições distritais é prática consolidada em todos os 50 estados do país. Todavia, a experiência americana com o voto distrital não é livre de vícios.

Nesse contexto, o presente trabalho busca discutir uma dessas imperfeições. A partir da conceituação do fenômeno do *gerrymandering* nos EUA, prosseguida da análise de casos americanos que refletem seu caráter antidemocrático, além da sua comparação com um caso brasileiro semelhante, discute-se a quem deve ser delegada a competência para elaborar as fronteiras desses distritos, sendo feita, enfim, uma análise da proposta de lei citada e da postura que deve ser adotada pela classe política brasileira ao introduzir no país um sistema baseado em práticas semelhantes.

3 PLS nº 86 e 345, ambas de 2017 e de autoria respectiva do senador José Serra (PSDB-SP) e do então senador Eunício Oliveira (MDB-CE).

4 Como Projeto de Lei nº 9212 de 2017, contendo a redação compilada das duas PLS aprovadas.

2. O *GERRYMANDERING*

No sistema norte-americano, a legislação federal estabelece o dever de os estados realizarem, de acordo com sua legislação local, a atualização dos mapas distritais a cada dez anos a fim de contemplar de maneira fidedigna os dados dos censos nacionais – realizados na mesma periodicidade. Apesar da autonomia política que possuem, a grande maioria dos estados americanos compartilha de um mesmo atributo: são os legisladores locais que possuem o controle primário do processo pelo qual são traçadas as fronteiras de seus próprios distritos.

É assim em 42 dos 50 entes federativos americanos⁵, que variam pontualmente em aspectos secundários – como a possibilidade de veto pelos seus governadores. Diante desse cenário, a manipulação política dos limites distritais com a finalidade de proporcionar vantagem eleitoral para determinado candidato ou partido político em detrimento de outros é uma prática controversa, porém recorrente no sistema eleitoral norte-americano. Isso pode ser constatado a partir da quantidade de casos judicializados: no ciclo de redistritamento da década iniciada em 2010, 256 ações foram ajuizadas ao redor desses 42 estados em decorrência de irregularidades na delimitação dessas zonas eleitorais⁶. Desses casos, 57 alcançaram a Suprema Corte dos EUA por alegações de violação do princípio constitucional do “um homem, um voto”⁷.

Na cultura americana, tal prática recebe o nome de *gerrymandering*. A denominação deriva da repercussão da mídia local diante do primeiro

5 De acordo com o mapa interativo desenvolvido pela equipe do professor Justin Levitt, da Loyola Law School. Disponível em: <<http://redistricting.lls.edu/who-fed10.php>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

6 LEVITT, Justin. All About redistricting: Litigation in the 2010 cycle. Disponível em: <<http://redistricting.lls.edu/cases.php>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

7 Fruto da interpretação emblemática de Earl Warren, então Chefe de Justiça da Suprema Corte dos EUA no ano de 1964, quando, diante do caso Reynolds v. Sims, o tribunal decidiu pela obrigatoriedade de os distritos eleitorais abrangerem uma

caso notório de manipulação dos limites geográficos de uma eleição com a finalidade de deturpar seus resultados, arquitetado por Elbridge Gerry, então governador do estado de Massachusetts, no início do século XIX. As manchetes da época ilustraram o caso com uma representação satírica de um dos distritos recém-criados comparando seu formato esdrúxulo com o de uma salamandra, adicionando a ela asas e garras de acordo com o contorno do distrito no mapa⁸.

Apesar de ter custado o cargo do governador nas eleições seguintes, a manipulação se mostrou bastante efetiva para o seu partido. Com ampla vitória nos novos distritos, o extinto Partido Democrata-Republicano impôs forte derrota aos Federalistas nas eleições legislativas daquele ano⁹. Desde então, o termo – fruto de neologismo entre o sobrenome do governador Gerry com a palavra *salamander* (do inglês, salamandra) – foi adotado para casos semelhantes.

Sendo prática cada vez mais moderna e recorrente, o *gerrymandering* passou a compreender diversas abordagens. Os dois métodos mais comuns são denominados *cracking* e *packing* – em tradução livre do inglês: fraturar e empacotar – e são objetos de estudo do especialista em comportamento político Kenny J. Whitby (2000, p. 115). Como ensina, o *cracking* se baseia na fragmentação de determinado eleitorado em vários distritos com a finalidade de espalhar e diluir seu voto. Isso nega a representação de determinado grupo em múltiplos distritos, neutralizando sua força eleitoral em cada um deles.

Packing, por outro lado, refere-se ao processo de redistritamento que visa concentrar eleitores semelhantes de diversas regiões em uma grande instância eleitoral, isolando-os do eleitorado do grupo beneficiado em outros distritos, nos quais o potencial eleitoral da oposição é reduzido.

população aproximadamente igual (UNITED STATES OF AMERICA, 1964).

8 GRIFFITH, 1907, p. 18.

9 _____, 1907, p. 72-73.

Aqui, é viabilizada a representação desse grupo em um distrito, ao mesmo tempo em que ela é negada nos demais.

As alterações controversas não são difíceis de serem identificadas. Basta olhar no mapa dos estados para constatar a presença de fronteiras distritais extravagantes e pouco criteriosas. Exemplo disso pôde ser visto na existência de uma península no contorno de um distrito da Pennsylvania, que separava de maneira pouco criteriosa as cidades de Reading e Coatesville dos seus subúrbios e as anexavam a uma grande região rural, fato que chamou atenção dos moradores da região e culminou na anulação do mapa distrital do estado¹⁰.

Dada a atualidade do problema, o *gerrymandering* vem sendo enfrentado por diversas organizações sociais que advogam pela causa do processo de distritamento transparente e limpo, a fim de tornar as eleições legislativas mais justas e representativas¹¹. Ainda assim, trata-se de uma prática que encontra nos mais diversos estados exemplos exaustivos e com consequências tão recentes quanto as observadas no último pleito eleitoral realizado no país, em 2018. Na prática americana com o voto distrital, muitas vezes os eleitores não escolhem os políticos – os políticos escolhem seus eleitores.

3. ESTUDO DE CASOS

A fim de aferir a magnitude dos efeitos do *gerrymandering* na política americana, é imprescindível a análise de seus casos concretos.

10 MCGLONE, Daniel. Exploring Pennsylvania's Gerrymandered Congressional Districts. Disponível em: <<https://www.azavea.com/blog/2018/01/23/exploring-pennsylvanias-gerrymandered-congressional-districts/>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

11 RECLAIM THE AMERICAN DREAM. Grassroots Reforms Fight Gerrymandering. Disponível em: <<http://reclaimtheamericandream.org/organizations-gerrymander/>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

Para isso, o processo de redistritamento, suas consequências e a sua judicialização em estados onde a prática é recorrente serão observados.

3.1 A eleição de 2012 em Wisconsin

Na contramão dos estados minoritários que, visando evitar o *gerrymandering* partidário, optaram por delegar o dever de distritamento a uma comissão neutra, os constituintes do estado do Wisconsin atribuíram ao seu corpo legislativo a competência para traçar os limites distritais a cada censo decenal. Lá, o processo é feito por meio de lei ordinária sujeita à sanção do chefe do executivo local e delimita tanto as disputas por vagas nas duas câmaras do legislativo local quanto para a eleição dos representantes do estado no Congresso americano¹².

Apesar da previsão legal nesse sentido, vale destacar que o Wisconsin possui um histórico marcado pela interferência judicial nesse processo. A sucessiva incapacidade de haver consenso entre legislaturas e governos de partidos diferentes fez com que os tribunais locais realizassem, em caráter emergencial, a delimitação dos distritos eleitorais nas décadas de 60, 70, 90 e 2000. Somente nos anos 80 que, sob ameaça da oposição democrata, o então governador republicano decidiu sancionar a lei que continha os mapas, dispensando a atuação judicial para a década¹³.

Rompendo esse ciclo problemático, o Ato Legislativo nº 43 de 2011 – responsável pela atualização distrital para a década que se iniciava – foi aprovado com facilidade sem a necessidade de acordos bipartidários ou de intervenção judicial. Assim se deu uma vez que, nas eleições de 2010 e pela primeira vez em 4 décadas, o partido do candidato eleito

12 A competência para o processo de redistritamento é, em linhas gerais, prevista pelas seções III, IV, V e XXIII do art. 4º da Constituição do Estado do Wisconsin (STATE OF WISCONSIN, 2015, p.4-6).

13 DUROS, 2017, p.9.

para governar o estado havia conquistado também a maioria em ambas as casas legislativas locais. Dessa forma, o projeto de lei que estabeleceu os mapas distritais foi concebido por legisladores republicanos, sendo prontamente sancionado pelo governador do mesmo partido¹⁴.

Importante destacar que esse cenário não foi acidental. Lançado em 2010 pelo comitê nacional do Partido Republicano, o REDMAP – *Redistricting Majority Project*¹⁵ (2013) atuou nas eleições de diversos estados visando obter maioria nas legislaturas locais com a finalidade de controlar, assim, o iminente ciclo de redistritamento. Em relatório, o grupo destaca que investiu 1,1 milhões de dólares para conquistar as casas legislativas do estado do Wisconsin.

É seguro dizer que o resultado de um processo feito nesse contexto poderia apresentar vícios e distorções que o levaria a ser judicialmente contestado. Emblemático, o caso conhecido por *Gill v. Whitford* foi ajuizado em 2015 pela Campaign Legal Center – organização apartidária voltada para a redução da influência do dinheiro na política e das práticas de supressão eleitoral – e teve sua primeira decisão proferida já no ano seguinte pelo Tribunal Regional do Distrito Oeste do Wisconsin.

Ao entender que o plano adotado em 2011 pela legislatura republicana continha *gerrymandering* inconstitucional por conceder vantagens indevidas a um partido político, o tribunal determinou que a delimitação dos distritos fosse refeita pelos legisladores do estado do Wisconsin, que recorreram da decisão na Suprema Corte¹⁶.

Numa controversa decisão, porém, o Tribunal Superior

14 STEIN, Jason. Walker signs legislation to redraw district boundaries. Disponível em: <<http://archive.jsonline.com/news/statepolitics/127319438.html>>. Acesso em: 02 set. 2019.

15 Em português: Projeto de Redistritamento da Maioria. A sigla é um duplo sentido para “mapa vermelho”. Na mídia americana, as instâncias vencidas pelos republicanos são representadas em vermelho no mapa.

16 DUROS, 2017, p. 29, 43-45.

americano entendeu pela falta de evidências e mandou o caso de volta para a instância inferior a fim de se estabelecer se houve de fato o favorecimento do Partido Republicano nas eleições legislativas estaduais e federais, em detrimento dos candidatos do Partido Democrata¹⁷. Em resposta ao que foi decidido, o professor William Whitford, integrante do grupo de autores da ação, publicou um artigo crítico na revista TIME no qual destacou que 2 dos 3 juízes do tribunal que entenderam dessa forma foram indicados por presidentes republicanos, insinuando parcialidade na apreciação do caso¹⁸.

Com a decisão da Suprema Corte, o mapa seguiu vigente com as mudanças na organização dos distritos legislativos do estado, muitas delas em claro benefício ao Partido Republicano. A senadora estadual Alberta Darling, por exemplo, viu seu distrito se tornar ainda mais favorável à sua reeleição após o vilarejo de Shorewood ser convenientemente remanejado para o distrito vizinho¹⁹. A mudança chamou atenção uma vez que o povoado deu origem ao movimento que pedia o *recall*²⁰ de Darling e havia votado nos candidatos democratas nas eleições estaduais e federais anteriores.

Nas eleições gerais de 2012, a primeira após o redistritamento, os reflexos de medidas como essa nos seus resultados também foram

17 VOGUE, Ariane de; WATKINS, Eli. Supreme Court sidesteps partisan gerrymandering cases, let maps stand for now. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2018/06/18/politics/supreme-court-gerrymandering-decision/index.html>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

18 WHITFORD, William. Why Wisconsin Is Not a Democracy. Disponível em: <<https://time.com/4830145/supreme-court-gerrymandering-wisconsin/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

19 MARLEY, Patrick; STEIN, Jason. GOP redistricting maps make dramatic changes. Disponível em: <<https://archive.jsonline.com/news/statepolitics/125225179.html>>. Acesso em: 02 set. 2019.

20 No sistema político americano, o recall é uma ferramenta pela qual se permite remover um político antes que seu mandato se encerre – geralmente iniciada em ação popular pelo colhimento de assinaturas.

claros. Apesar de terem triunfado nas disputas majoritárias para presidente e senador, reelegendo Barack Obama e Tammy Baldwin para os cargos, os Democratas foram derrotados significativamente nas eleições feitas no âmbito desses distritos. Na disputa por assentos na Assembleia Legislativa do estado, os democratas conseguiram apenas 39 das 99 posições e, das oito cadeiras em disputa para a baixa câmara federal, obtiveram apenas três²¹.

Essa incoerência chama atenção diante da forte polarização desse eleitorado – algo que, em condições ideais, traduz-se na semelhança entre os resultados de diferentes cargos em disputa numa mesma eleição. Além disso, a diferença de votos entre os partidos foi muito menor do que os resultados deram a entender: o Partido Republicano elegeu 62,5% dos representantes federais ao receber o voto de apenas 49% dos 2.8 milhões de eleitores do estado²².

As distorções nos resultados eleitorais do Wisconsin não pararam por aí. Em 2016, os republicanos conquistaram 64% do legislativo local mesmo com os candidatos democratas acumulando 54% do total de votos ao redor do estado. Dados como esses revelam que, nas últimas eleições realizadas no estado, a margem de eficiência²³ desses mapas vem pendendo cada vez mais em benefício do partido Republicano – colaborando com a tese de que eles foram manipulados

21 WISCONSIN ELECTION COMMISSION. 2012 Fall General Election. Disponível em: <<https://elections.wi.gov/elections-voting/results/2012/fall-general>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

22 LUEDERS, Bill; GOLDEN, Kate. Wisconsin vote split was closer than results. Disponível em: <<https://www.wisconsinwatch.org/2012/11/2012-election-analysis/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

23 Tida como uma maneira moderna de aferir a assimetria partidária, a efficiency gap representa a diferença entre os votos desperdiçados dos partidos em uma eleição, dividido pelo total de votos. Consegue expressar, em apenas um dado, os reflexos do packing e do cracking no planejamento distrital. (STEPHANOPOULOS; MCGHEE, 2015, p. 2)

por seus autores. Foi o que constatou o jornalista investigativo David A. Lieb (2018), que, em artigo publicado para a Associated Press, calculou que a margem de eficiência viu sua inclinação pró-Republicana saltar de 10% para 15% entre o período.

Ações dessa natureza não se tratam, porém, de práticas restritas aos republicanos. Apesar de não possuírem a mesma força durante o ciclo de redistritamentos, os Democratas também recorreram às táticas de *gerrymandering* nos estados que controlavam à época²⁴. Em depoimento ao tribunal local, o democrata Martin O'Malley – ex-governador do estado de Maryland durante a distritalização – admitiu que instruiu seus subordinados a manipularem as fronteiras do mapa de modo a garantir vantagens eleitorais aos candidatos do seu partido.

Segundo O'Malley, eles não só cumpriram com o que foi pedido, como apresentaram uma solução que poderia eliminar de vez quaisquer chances de a oposição assumir um posto legislativo local, que só não foi adotada pois arriscaria a reeleição de democratas tradicionais do estado.

3.2 As eleições de 2018 na Carolina do Norte

Assim como a prática do *gerrymandering* não se limitou ao estado do Wisconsin, nem muito menos ao partido Republicano, é seguro afirmar que seus reflexos não se esgotaram nas eleições citadas. Adotando uma política de concentração ainda maior que a vista nos estados do Wisconsin e Maryland, os constituintes do estado da Carolina do Norte delegaram exclusivamente aos membros do legislativo estadual a responsabilidade de definir os limites geográficos dos distritos no

24 DALEY, Dave. How Democrats Gerrymandered Their Way to Victory in Maryland. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/06/how-deep-blue-maryland-shows-redistricting-is-broken/531492>>. Acesso em: 02 set. 2019.

estado. Ao deixar de conceder o poder de veto ao governador²⁵, abre-se margem para arbitrariedades ainda mais alarmantes.

Exemplo disso é o que ocorreu no centro da Universidade Agrícola e Técnica (A&T). Fundada no século XIX como o primeiro centro universitário do estado voltado à capacitação profissional da população afro-americana, a instituição é, ainda hoje, referência pela forma como promove a diversidade racial no ambiente acadêmico. Após o processo de redistritamento excepcional realizado em 2016²⁶ pelo legislativo local de maioria republicana, o distrito em que se inseriam seus 10 mil alunos foi drasticamente alterado, não sendo custoso observar as consequências disso já nas eleições seguintes, em 2018.

Antes representados pela democrata Alma Adams, negra e ex-aluna da instituição, os alunos do campus passaram a ter Mark Walker e Ted Budd, dois republicanos brancos sem qualquer vínculo com a região, como seus representantes. Isso aconteceu pois, durante a remodelação, o distrito anterior foi extinto em favor da criação de dois outros. Nesse processo, foi traçada uma fronteira entre o refeitório e a biblioteca da universidade, separando os dormitórios das alas norte e sul em duas seções eleitorais diferentes²⁷.

Descriteriosa, a medida é clara manifestação de *gerrymandering* por meio de *cracking*, com a fratura de um forte eleitorado em regiões distintas. É, ainda, a expressão clara de outra face do fenômeno: o

25 Na seção 22 do artigo 2º da Constituição da Carolina do Norte, o processo de distritamento é elencado no rol de leis que dispensam sanção do governador (STATE OF NORTH CAROLINA, 2012, p. 8).

26 Decorrente de decisão judicial que viu a inconstitucionalidade do processo feito em 2011 por diversas ações que visavam a diluição do voto negro no Estado (STATE OF NORTH CAROLINA, 2015, p. 128).

27 NILSEN, Ella. North Carolina's extreme gerrymandering could save the House Republican majority. Disponível em: <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/5/8/17271766/north-carolina-gerrymandering-2018-midterms-partisan-redistricting>>. Acesso em: 20 set. 2019.

gerrymandering racial. Ainda mais problemático, remonta dos períodos pós-abolição, em que o crescente eleitorado afro-americano era sistematicamente suprimido pela classe política²⁸. Na contemporaneidade, o critério racial está diretamente atrelado à clara tendência de voto dessas minorias em candidatos do partido Democrata – nas eleições de 2018, 90% dos afro-americanos declararam ter votado em candidatos desse partido. Sim, 90%²⁹.

De forma geral, a composição do legislativo da Carolina do Norte é bastante peculiar para um “estado roxo”³⁰. Apesar da competitividade nas demais disputas, os Democratas se mantiveram com apenas 3 das 13 cadeiras na casa local nas últimas três eleições, mesmo com o desempenho excepcional em 2018, quando acumularam cerca de 50% dos votos ao redor do estado³¹. Essa sucessiva e constante maioria republicana é mais um indicativo de alterações tendenciosas em seu mapa, uma vez que tais mudanças atingem diretamente a capacidade de renovação política e são utilizadas para neutralizar transformações na forma como o eleitorado vota.

As mais diversas formas de distorção dos resultados eleitorais chamaram a atenção de John Kasich, ex-governador republicano e crítico aberto das práticas adotadas por seu próprio partido. Em sua

28 WHITBY, 2000, p. 144.

29 TYSON, Alec. The 2018 midterm vote: Divisions by race, gender, education. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/08/the-2018-midterm-vote-divisions-by-race-gender-education/>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

30 Expressão atribuída às regiões em que ambos os partidos possuem apoio expressivo. A Carolina do Norte, por exemplo, contribuiu para a vitória dos presidentes democratas Bill Clinton e Barack Obama, ao passo que as campanhas dos presidentes republicanos George W. Bush e Donald Trump também obtiveram sucesso no estado.

31 WOLF, Thomas. MILLER, Peter. How gerrymandering kept Democrats from winning even more seats Tuesday. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2018/11/08/how-gerrymandering-kept-democrats-winning-even-more-seats-tuesday/>. Acesso em: 20 set. 2019.

contribuição como *amicus curiae* no caso *Gill v. Whitford*, junto a outros políticos democratas e republicanos, Kasich afirmou que:

...o *gerrymandering* partidário é inconstitucional, está prejudicando nossos governos e pode prontamente ser identificado e tratado pelos tribunais. [...] Essa história se repete pelo país a cada década e só vem piorando. [...] Mirar eleitores específicos com base em sua afinidade partidária retirando deles o seu poder político vai além do mero embate partidário e viola ambas a Primeira e a Décima Quarta Emendas constitucionais³². (tradução livre) (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 8-12).

Fronteira por fronteira, enfim, os políticos americanos veem no processo de redistritamento uma forma eficaz de desvirtuar a democracia em seu favor. Do nordeste dos EUA, em Maryland, passando pela Carolina do Norte, na costa leste, até o centro-oeste industrial do Wisconsin, os mais diversos exemplos de *gerrymandering* nos fazem pensar em como a sede de concentração e eternização do poder político leva indivíduos da autoproclamada maior democracia do mundo a se valerem de ferramentas antidemocráticas para obterem sucesso na sua perversão política.

32 Original: “...partisan gerrymander is unconstitutional, is harming our republican government, and readily can be identified and addressed by courts. [...] This story repeats itself throughout the country every decade, and it keeps getting worse. [...] By specifically targeting voters on the basis of political affiliation and stripping them of political power, that action goes beyond mere partisan wrestling and violates both the First and the Fourteenth Amendments.”

4. NA POLÍTICA BRASILEIRA

Ao sul da linha do Equador, a classe política brasileira também já se utilizou de meios insidiosos para distorcer o processo eleitoral a fim de obter respaldo político em tempos de escassez democrática. Durante o Regime Militar, um exemplo marcante da manipulação de limites eleitorais por interesses escusos pôde ser observado no processo de fundação do estado do Mato Grosso do Sul, a partir da cisão do território do Mato Grosso estabelecida em 1977 dentro de uma série de medidas adotadas pelo governo conhecidas como Pacote de Abril³³.

Com a finalidade de conter o avanço do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – que havia conquistado 16 das 22 vagas para o Senado Federal em disputa nas eleições de 1974, uma forte derrota que abalou as bases do regime ditatorial – o governo agiu para que esse fiasco não se repetisse no pleito seguinte, em 1978, e que fosse garantida a maioria da governista Aliança Renovadora Nacional (ARENA) no Congresso Nacional.

Apesar de ter sido apresentada pela assessoria da Presidência da República como fruto dos movimentos separatistas locais³⁴, a medida pegou de surpresa os militantes de ambas as regiões. De acordo com a análise da professora Marisa Bittar (1999, p. 132), as sucessivas derrotas das campanhas separatistas – consolidadas com o advento do Estado Novo e seu repúdio por quaisquer pretensões dessa natureza em nome da unidade nacional – causaram um “arrefecimento” e uma marginalização

33 Implantado de maneira controversa durante o recesso parlamentar, trouxe diversas medidas como a extensão do mandato presidencial de 5 para 6 anos, o aumento da quantidade de deputados nos menores estados – onde o partido governista era mais forte – e, dentre outros, a instituição da eleição indireta de parte dos senadores, o que garantiria um terço do Senado ao governo independentemente do seu desempenho nas eleições (PAGANINE, 2017).

34 BRASIL, 1977, p. 9-10.

da ideia a tal ponto que a decisão do governo sequer era esperada pelos “divisionistas históricos” do movimento.

Torna-se claro, assim, que a motivação oficial apresentada pelo Governo não era congruente com o contexto local e que se tratou de uma decisão centralizada vinda de cima num momento delicado para o regime ditatorial, que passou a “contar com mais um governo e toda a estrutura política regional”³⁵ a seu favor.

Os reflexos nas eleições de 1978, nesse sentido, permitem-nos concluir que a separação territorial do Mato Grosso em dois estados se mostrou, de fato, bastante benéfica politicamente para seus idealizadores. No estado recém-criado, as três vagas em disputas para o Senado Federal foram conquistadas pela ARENA, sendo Pedro Pedrossian e Vicente Vuolo escolhidos pelo voto popular e Saldanha Derzi eleito indiretamente. Já no Mato Grosso, Benedito Canelas e Gastão Müller, dois arenistas, foram eleitos e se juntaram a José Garcia Neto, eleito em 1974 também pela ARENA.

Com a alteração das fronteiras eleitorais, então, o governo foi capaz de reforçar sua presença no Senado Federal ao dobrar a quantidade de senadores arenistas que representaria a mesma região, passando de apenas 3 do antigo Mato Grosso para 6 na nova configuração territorial. Dessa forma, o processo desmembrou um eleitorado massivo em dois menores – *cracking* – objetivando aqui, por outro lado, multiplicar a força de um grupo político por ele contemplado numa maior quantidade de regiões.

David Fleischer (1980, p. 81), professor de ciência política da Universidade de Brasília (UnB), destaca o papel que essa e as demais medidas do Pacote de Abril tiveram nas eleições de 1978:

[...] o ‘pacote de abril’ rendeu para a Arena 15 cadeiras a mais do que teria sido o caso se a legislação anterior

35 BITTAR, 1999, p. 126.

ainda estivesse em vigor. Vale a pena, porém salientar que 4 destas cadeiras foram ganhas com a divisão do estado de Mato Grosso [...]. Isto significa que o pacote deu uma maioria tranquila de 62,7% para a Arena no Senado, mas que, caso contrário, a legislação anterior teria realmente possibilitado uma maioria de 37 a 27 para o MDB. [...] A conclusão aqui, então, é de que o pacote realmente foi imprescindível para assegurar uma maioria para a ARENA no Senado Federal, que teria sido ganha pelo MDB em eleições diretas.”

Fleischer menciona ainda a criação do estado de Rondônia – cogitada na época pelo Governo, mas só concretizada na década seguinte – como forma de garantir uma tranquila maioria arenista no Senado sem as demais medidas do Pacote de Abril:

[...] no caso do Senado Federal, sem o escudo do pacote, o MDB teria alcançado uma pequena maioria. O Governo poderia, porém, ter alcançado uma pequena maioria arenista se, além de ter criado o estado de Mato Grosso do Sul tivesse criado um novo estado no lugar do território de Rondônia, casuísmo este que ainda era cogitado nos idos de 1977 e 78. (FLEISCHER, 1980, p. 82)

Entre arenistas e emedebistas, democratas e republicanos, enfim, a semelhança entre o exemplo brasileiro abordado e a prática de *gerrymandering* nos EUA serve de alerta para a sociedade brasileira e torna imprescindível o cuidado dos legisladores diante da proposta de lei que tramita no Congresso Nacional com a finalidade de implantar essa modalidade de eleição no país. Os agentes políticos nacionais devem, dessa forma, evitar que sejam abertas no Brasil as mesmas margens para a deturpação da democracia encontradas nos estados americanos.

5. O PROJETO DE LEI Nº 9.212 DE 2017

Considerando a importância do estudo que foi feito acerca do fenômeno do *gerrymandering* nas eleições locais dos Estados Unidos, seu caráter antidemocrático e o histórico desse tipo de corrupção nos mais diversos estados americanos, além do seu emprego também em solo brasileiro, esse trabalho segue esse enfoque para promover uma análise objetiva das perspectivas de implantação do voto distrital no Brasil. Com essa finalidade, o Projeto de Lei nº 9.212 de 2017³⁶, que propõe alterações na redação da Lei nº 9.504 de 1997 – a Lei das Eleições –, tramita em regime de prioridade na Câmara dos Deputados.

Para tanto, o texto da proposta dispõe que:

§ 4º A Justiça Eleitoral deverá publicar os limites dos distritos eleitorais, observando-se os seguintes critérios:
 I – O número de habitantes de cada distrito será equivalente ao número de habitantes da circunscrição dividido pelo número de distritos, admitida diferença de até 5% (cinco 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 maximizar a compacidade e reduzir a endentação.
 (BRASIL, 2017, p. 2)

De início, ao optar por delegar o dever de realizar o distritamento ao Poder Judiciário, que, por sua natureza, atua de maneira imparcial e não se insere nas disputas lá realizadas, a proposta toma uma postura

36 Ao qual se anexou os dois PLS aprovados no plenário do Senado Federal.

prudente ao passo que não repete os erros históricos cometidos pelos norte-americanos na sua prática com o voto distrital. Considerando também a competência da Justiça Eleitoral para tomar providências convenientes à execução da legislação eleitoral³⁷, vemos que a escolha do legislador nesse ponto não poderia ter sido mais oportuna.

A importância da imparcialidade nesse processo pode ser constatada ainda na experiência americana. Os estados em que a tarefa é realizada por comitês independentes – Arizona, Califórnia, Idaho e Washington – são os que registraram a menor quantidade de ações judiciais contestando sua legitimidade³⁸. No Arizona, inclusive, nenhum litígio dessa natureza foi registrado durante o ciclo de redistritamento realizado para a década iniciada em 2010.

Em seguida, as previsões trazidas nos dois primeiros incisos, na forma de critérios endereçados ao Poder Judiciário para manter a proporcionalidade populacional nesses distritos, revelam a adoção dos parâmetros trazidos no Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral³⁹ da Comissão de Veneza (2002, p. 21). Os dispositivos tratam-se de uma transcrição quase exata do que é disposto no seu item 14 do tópico 2.2, que trata de maneira específica a igualdade de força eleitoral nos casos de divisão de um território em diferentes círculos eleitorais.

Além disso, a presença de diretrizes geográficas objetivas para a formação dessas zonas eleitorais, nos incisos III e IV, também é bastante feliz na medida em que essas disposições não só irão guiar o Judiciário no momento da elaboração desses mapas, como também viabilizarão um controle jurisdicional mais efetivo, dando maior clareza

37 Inciso XVIII do Art. 23 do Código Eleitoral – Lei nº 4737/65.

38 De acordo com o mapa interativo desenvolvido pela equipe do professor Justin Levitt, da Loyola Law School. Disponível em: <<http://redistricting.lls.edu/who-fed10.php>>. Acesso em: 25 out. 2019.

39 Apresentado em 2002 ao Conselho da União Europeia como forma de estabelecer diretrizes e princípios para os países do bloco, é referência mundial para práticas eleitorais legítimas.

ao magistrado acerca da legitimidade ou não de certo distrito. Ao prever que o traçado dessas instâncias evite ao máximo a sua “endentação”, por exemplo, o legislador mira diretamente na existência de “tentáculos” ou pontas empregadas de forma tendenciosa para beneficiar ou prejudicar determinado candidato, grupo ou movimento político.

Cabe considerar, ainda, que o tema aqui discutido é objeto de preocupação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em parecer redigido pelo grupo de trabalho da Corte criado para a elaboração de propostas de reforma do sistema eleitoral⁴⁰, a Ministra Rosa Weber fez algumas considerações acerca da proposta de lei e, ainda que não citando de maneira direta, desdobrou-se sobre o *gerrymandering* na medida em que fez diversas recomendações específicas no tópico relativo ao processo de distritalização.

Buscando contemplar a recomendação trazida pelo código de boa conduta já citado, no sentido de estimular a participação das minorias nacionais e a de técnicos independentes de diversas áreas como forma de dar maior legitimidade e evitar manipulações no procedimento⁴¹, a presidente da Suprema Corte eleitoral defendeu que houvesse previsão legal de audiências públicas para discuti-lo de maneira aberta com a sociedade. Nesse ponto, a Ministra destaca que o emprego desse modelo de audiências públicas já é prática comum no tribunal⁴².

40 Entregue pela Ministra Rosa Weber ao Presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia (DEM-RJ) com a finalidade de enriquecer o debate no tramite do PL na casa.

41 Presente no Ponto 17 do tópico 2.2 do código. (COMISSÃO DE VENEZA, 2002, p. 21).

42 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019, p. 10.

6. CONCLUSÕES

Fica claro observar, portanto, que a abordagem do legislador brasileiro em seu projeto de lei se mostra consideravelmente mais responsável em contraste com a postura dos legisladores dos estados norte-americanos, em que a prática do *gerrymandering* é notória.

Lá, a confiança dada aos próprios agentes políticos sem o estabelecimento de regras da mesma natureza é o que possibilita sua atuação de maneira imparcial e a corrupção do processo de redistritamento ao mesmo tempo em que inviabiliza um controle jurisdicional efetivo, uma vez que sujeita o exame da legitimidade das fronteiras distritais às subjetividades das interpretações judiciais.

Sendo assim, cabe reforçar que, ao enfrentar o desafio de reformar o sistema eleitoral brasileiro para, dentre outros, reduzir custos das campanhas, aumentar a representatividade e a vinculação do eleitor com seus parlamentares, a responsabilidade e o compromisso dos agentes capazes de trazer tais renovações com a boa política não podem ser deixados de lado.

Seja como for, a fragilidade da democracia brasileira, que ainda sofre com o esfacelamento cotidiano de seus valores e princípios, não nos permite comportar brechas para medidas que a enfraquece como as que aqui foram estudadas. O fato é que nem mesmo a maior representante mundial do modelo democrático está livre da corrupção de seus agentes políticos e, dessa forma, sua experiência com o voto

distrital e o *gerrymandering* deve ser encarada como alerta para o país que busca, gradualmente, superar seus próprios vícios políticos.

REFERÊNCIAS

BITTAR, Marisa. **Geopolítica e separatismo na elevação de Campo Grande a capital**. Campo Grande: Ed. UFMS, 1999. 157 p. (Col. Fontes Novas).

BRASIL. ASSESSORIA DE RELAÇÕES PÚBLICAS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **A divisão de Mato Grosso**. Brasília: Bloch Editores S.A., 1977. 23 p. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/a-divisao-de-mato-grosso-1977/>>. Acesso em: 18 out. 2019.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 9.212 de 29 novembro de 2017. **Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais**. Brasília, DF, out. 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=216367>> Acesso em: 12 out. 2019.

COMISSÃO DE VENEZA. **Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral**. Coleção Ciência e Técnica da Democracia, Lisboa, v. 34, nov. 2002, 39 p. Disponível em: <http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/codigo_boa_conduta_pt.pdf>. Acesso em: 26 out. 19.

DUROS, Staci. **Gill v. Whitford**: Wisconsin's partisan gerrymandering case. Madison: Wisconsin Legislative Reference Bureau, 2017. Disponível em: <http://lwvmanitowoc.org/files/wis._elections_project.final_1_-1.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

FLEISCHER, David. **Reforma política no Brasil: uma história sem fim**. Revista do Curso de Direito, [S.l.], v. 5, n. 1, jan./jun. 2004.

_____. **Renovação política - Brasil 1978**: Eleições parlamentares sob a égide do “Pacote de Abril”. Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 57-82, mai. 1980. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/59973/58292>>. Acesso em: 18 out. 2019.

GRIFFITH, Elmer Cummings. **The Rise and Development of the Gerrymander**. Ann Arbor: Scott Foresman, 1907. (University of Chicago Digital Preservation Collection).

LIEB, David A. **Election shows how gerrymandering is difficult to overcome**. The Associated Press, 2018. Disponível em: <<https://www.apnews.com/3b4e63717b164dc199d02bd21aa17307>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

PAGANINE, Joseana. Pacote de Abril adiou abertura política no país. **Jornal do Senado**. Brasília, p. 44. 3 abr. 2017. Arquivo S. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529299/Arquivo_S_03_abril_2017.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

REDMAP – REDISTRICTING MAJORITY PROJECT (Washington). **2012 REDMAP Summary Report**: How a Strategy of Targeting State Legislative Races in 2010 Led to a Republican U.S. House Majority in 2013. 2013. Disponível em: <<http://www.redistrictingmajorityproject.com>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

SAMUELS, David. **Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism and Governance in Brazil**. Comparative Politics, v. 33, n. 1, p. 1-20, out. 2000.

STATE OF NORTH CAROLINA. Constituição Estadual (1971). **North Carolina State Constitution**. Raleigh, NC: North Carolina General Assembly, 2012, 38 p. Disponível em: <<https://www.ncleg.gov/EnactedLegislation/Constitution/NCCConstitution.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2019.

_____. Supreme Court of North Carolina. **Opinion of the Court No. 201PA12-3**. Dickson v. Rucho. Raleigh, NC: North Carolina Judicial Branch, 2015, 129 p. Disponível em: <<http://pulse.ncpolicywatch.org/wp-content/uploads/2015/12/Redistricting-remand.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2019.

STATE OF WISCONSIN. Constituição Estadual (1848). **Wisconsin State Constitution**. Madison, WI: Wisconsin State Legislature: Legislative Reference Bureau, 2015, 17 p. Disponível em: <https://docs.legis.wisconsin.gov/constitution/wi_unannotated>. Acesso em: 25 ago. 2019.

STEPHANOPOULOS, Nicholas; MCGHEE, Eric. **Partisan Gerrymandering and the Efficiency Gap**. University of Chicago Law Review, Chicago, v. 82, n. 2, p.831-900, fev. 2015. Disponível em: <<https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol82/iss2/4/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Contribuição do para o debate acerca da reforma do sistema eleitoral brasileiro**. O sistema distrital misto como alternativa a ser testada. Brasília, DF, 2019, 15 p. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/tse-propoe-ajustes-projetos-voto.pdf>> Acesso em: 12 de out. de 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of The United States. On Appeal from the United States District Court for the Western District of Wisconsin. **Brief of Republican Statewide Officials as**

Amici Curiae in Support of Appellees. Whitford v. Gill. Washington, DC: 2017, 42 p. Disponível em: <<http://www.campaignlegalcenter.org/sites/default/files/16-1161bsacRepublicanStatewideOfficials.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2019.

_____. Supreme Court of the United States. **Reynolds, Judge v. Sims, et al.** Washington, DC: Library of Congress, 1964, 100 p. Disponível em: <<http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep377/usrep377533/usrep377533.pdf>> Acesso em: 28 ago. 2019.

WHITBY, Kenny J. **The Color of Representation: Congressional Behavior and Black Interests.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000. Edição ilustrada.

DISTRICT VOTING IN BRAZIL: LESSONS TO BE LEARNED FROM THE NORTH AMERICAN EXPERIENCE WITH GERRYMANDERING.

ABSTRACT

June 2013 protests created a consensus on the need to reform the Brazilian political system. Among many aspects, adoption of district voting became a priority in this reformist agenda. In this way, it is proposed to observe the experience of the United States with the district voting, where the practice is consolidated, focusing on *gerrymandering* - the manipulation of the electoral boundaries to give undue advantage to one political group over another. Through the study of American cases and their comparison with a Brazilian one, it was possible to observe the undemocratic character of

this practice and its consequences. Finally, an objective analysis of the bill pending before the Brazil's Congress revealed a more responsible stance of the local legislator when compared to the one seen in U.S. states.

Keywords: District Voting. American elections. Gerrymandering. District Boundaries. Electoral Law. Political Reform. Partisanship.