

Teoria e prática do voto distrital

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO
Professor Titular da Faculdade de Direito
da Universidade Federal de Minas Gerais.
Livre Docente e Doutor

SUMÁRIO

- I. ASPECTOS DA TEORIA GERAL DAS ELEIÇÕES:
Reforma Constitucional e Reforma Eleitoral — Nova Ordem Eleitoral — Composição do Corpo Eleitoral. Colégio Eleitoral. Mapa ou Carta Eleitoral. Garantias Eleitorais e Processo Eleitoral. Financiamento das Eleições.
- II. TEORIA GERAL DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA:
Natureza Jurídica da Representação. Autenticidade do Sistema de Representação Popular. Representatividade e Participação. Papel das Oposições nos Sistemas Representativos Democráticos.
- III. SISTEMA DE VOTO DISTRITAL:
A Técnica da Eleição. Sistemas Eleitorais. O Sistema Distrital no Brasil: A Sua Aplicação no Império e na Primeira República — Os Diversos Projetos para Nova Implantação.

I. ASPECTOS DA TEORIA GERAL DAS ELEIÇÕES:

Reforma Constitucional e Reforma Eleitoral — Nova Ordem Eleitoral — Composição do Corpo Eleitoral. Colégio Eleitoral. Mapa ou Carta Eleitoral. Garantias Eleitorais e Processo Eleitoral. Financiamento das Eleições.

As soluções dos grandes problemas institucionais brasileiros estão dependendo de uma visão mais ampla ou conjuntural. Essa falta de um projeto global, para a definição do processo democrático a ser adotado tem gerado diversos expedientes normativos que não conseguem perdurar, além de não contribuírem, de maneira definitiva, para o aprimoramento das instituições políticas e jurídicas.

Na evolução de nosso processo político, por várias vezes, presenciámos os apelos em torno de reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. Em 26 de outubro de 1955, MIGUEL SEABRA FAGUNDES afirmava que naquela altura a ninguém escapava que as nossas instituições político-constitucionais debatiam-se em grave crise constitucional e eleitoral: "Em dias de 1953, falando perante o Instituto dos Advogados Brasileiros, dizíamos: "a experiência do processo eleitoral já permite alcançar o perigo das deformações, com que a fraude do alistamento e o suborno do eleitorado podem desmoralizar a manifestação da vontade coletiva. O pleito realizado um ano após, infelizmente, no clamor geral que fez erguer contra o chamado eleitorado fantasma e a ação do dinheiro sobre os votantes, veio corroborar a nossa previsão, de resto fácil a qualquer observador atento. Desenrolando-se num ambiente tranqüilo, como não fora de esperar dada a proximidade do 24 de agosto, comparendo o eleitorado às urnas sob a garantia isenta da força federal, não obstante isso generalizou-se a impressão de que o dinheiro e a pluralidade do voto individual falsearam o seu resultado em alguns pontos do País. Infelizmente, porém, a reação a esses males não se fez unânime, como fora de desejar" (1).

São constantes os pronunciamentos semelhantes que indicam a necessidade de atentarmos para um estudo mais profundo da nossa realidade política e jurídica. Essas investigações devem ser acompanhadas de soluções eficazes duradouras, sendo que as reflexões variam no que diz respeito ao alcance à intensidade das modificações a serem encetadas:

"As reformas institucionais, sobretudo nos países em desenvolvimento, como o Brasil, abrangem, simultânea ou sucessivamente, problemas diversos: econômicos, sociais, políticos, administrativos, jurídicos. Pela diferenciação de sua importância, uns podem ter, e têm sempre, prioridade sobre outros. Não é possível, porém, dar-lhes tratamento contraditório, sem prejuízo do conjunto das mudanças delineadas, que devem corporificar, afinal, um sistema de instituições: um quadro simétrico. Quanto maior o progresso, tanto mais se impõem soluções coordenadas, porque a consciência crescente dos desequilíbrios observados agrava os conflitos" (2).

Dentro dessas perspectivas e diagnósticos vêm as instituições políticas brasileiras acompanhadas de diversas manifestações que apontam, em várias ocasiões, a necessidade de reforma constitucional. O Senador Nereu Ramos, ao tomar posse do cargo de Ministro da Justiça, mostrou o propósito de proceder estudos sobre a reforma constitucional. Constituiu uma equipe de juristas, cuja composição era F. C. San Tiago Dantas, Carlos Medeiros Silva, A. Gonçalves de Oliveira, Francisco Brochado da Rocha e Hermes Lima.

(1) FAGUNDES, Seabra. "Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras", *Revista Forense*, Rio de Janeiro, vol. 163, Fascículos 631 e 632, jan./fev., 1956, p. 18.

(2) MARINHO, Josaphat. "Pela Revisão Constitucional". *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Diretoria de Informação Legislativa, Ano IV, números 15 e 16, jul./dez., 1968, p. 5; *idem*, "A Reforma Constitucional de 1968" (discurso proferido perante o Congresso Nacional na sessão de 20 de dezembro de 1968), Serviço Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1967.

Essa Comissão elaborou 11 Emendas à Constituição, versando sobre: discriminação de rendas; competência da Polícia Federal para a apuração de certas informações penais; elaboração legislativa, envolvendo a delegação de poderes e outros aspectos da atividade das Câmaras do Congresso; a proibição de acumular mandatos eletivos; elaboração orçamentária, visando especialmente ao equilíbrio financeiro e à cobertura do *deficit*; exigência da maioria absoluta de votos na eleição presidencial; coincidência e duração de mandatos eletivos na órbita federal; competência do Supremo Tribunal Federal, particularmente quanto ao recurso extraordinário; estágio de Juizes de carreira, como parte integrante da seleção; desapropriação por interesse social, permitindo ao legislador ordinário estabelecer regras adequadas à reforma agrária; e, finalmente, a reversão de militares ao serviço ativo" (3).

As opiniões variam no que diz respeito ao posicionamento frente à ordem constitucional:

"O que nos vale é a ordem constitucional, é o organismo que criamos e que sustentamos, é Constituição outorgada pelos representantes legítimos do povo brasileiro. É ela absorvente? É casuística? É defeituosa? Que seja. Os defeitos podem ser corrigidos. Ela mesma admite as correções e traça o processo para as emendas. O que se não pode é substituir o todo por causa de defeitos parciais. Muito menos o que se pode é admitir a substituição do todo ou de parte para atender a interesses particulares. Não se reforma uma Constituição como solução eleitoral" (4).

É dentro dessas perspectivas que surgem as especulações em torno de uma reforma constitucional profunda ou a convocação de Assembléia Constituinte, dotada de poder constitucional genuíno, de eficácia e caráter criador. Pois o poder de revisão originário do poder de emenda, como poder constituinte derivado, flui do direito positivo, submete-se às regras determinadas pelo legislador constituinte (5).

Entendem alguns que uma reforma constitucional, por mais ampla que seja, não chegará a restaurar a autoridade e a legitimidade da Carta Magna. Esta, somente, efetivar-se-ia através da elaboração de novo texto constitucional por

(3) "Reforma Constitucional", *Revista Forense*, Rio de Janeiro, vol. 167, Fascículos 639 e 640, set./out., 1956, pp. 7 e segs.

(4) PICANÇO, Macário. "A Ordem Constitucional", *Revista Forense*, Rio de Janeiro, vol. 202, Fascículos 718-719-720, abr./mai./jun., 1963, p. 8.

(5) BARACHO, José Alfredo de Oliveira. "Teoria Geral do Poder Constituinte", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, a. 19, n. 74, abr./jun. 1982, pp. 33 e segs. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e Constituinte*. Edição Saraiva, São Paulo, 1982; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Comparado. I — O Poder Constituinte*. José Bushatsky, Editor, São Paulo, 1974; SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. *O Poder Constituinte (A Natureza e Titularidade do Poder Constituinte Originário)*. Sugestões Literárias, São Paulo, 1980; SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O Poder de Reforma Constitucional*. Livraria Progresso Editora, Bahia, 1954; FAORO, Raymundo. *Assembléia Constituinte. A Legitimidade Recuperada*. Editora Brasiliense S.A., São Paulo, 1982, 2ª ed.; BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. Forense, Rio de Janeiro, 1980, pp. 133 e segs.

meio de Assembléia Constituinte. A extensão da mudança passa a ser discutida. Deve-se proceder reforma limitada, uma emenda única substancial ou editar novo texto constitucional.

As 22 emendas tiveram justificativas diversificadas ou ocasionais. O texto constitucional perdeu a sistematização inicial. O poder de reforma, denominado de poder constituinte derivado, estabelecido constitucionalmente, consagra o poder de revisão, mas circunscrito aos ditames constitucionais. Entende-se, tendo como padrão a atual experiência brasileira, que o novo Congresso, eleito recentemente, não poderá ter essa função, desde que o mandato conferido tem as particularidades decorrentes de situações jurídicas determinadas.

A votação de ampla reforma da Constituição, por meio de propostas de emenda, é oportuna para certos políticos e mesmo publicistas. Para esses o atual estágio do processo político é compatível com uma revisão constitucional. Nesse caso, ela poderá ocorrer através da utilização do poder constituinte derivado, previsto expressamente na Constituição. As modificações não seriam feitas por meio de Assembléia Constituinte, pois a revisão constitucional ocorreria via Congresso Nacional que detém poder de reforma permanente, mas limitado:

“Comumente, este *poder constituinte instituído* é estruturado sob a denominação de *poder de revisão* ou *poder de reforma*.

É claro que esse *poder de revisão* encontra em alguns preceitos constitucionais limites à reforma global da Lei Maior. Tais obstáculos impediriam, por exemplo, que fossem modificadas a Federação e a República.

Consideram, aliás, alguns publicistas que, se ocorresse mudança total das instituições inseridas no bojo da Constituição, isso implicaria numa fraude que significaria uma verdadeira revolução” (6).

Na atual fase de reformulação institucional brasileira, vários são os temas ligados ao direito constitucional e ao direito eleitoral que passam a gerar reflexões. No que diz respeito à reforma eleitoral, têm merecido destaque temas como: sublegenda, voto vinculado, coligações partidárias, voto voluntário ou facultativo, voto do analfabeto, propaganda eleitoral, eleição direta do Presidente, voto distrital, cédulas eleitorais, mandatos de Partidos derrotados, número de Deputados, representação do Distrito Federal, Lei Falcão, “distritão”, inelegibilidade, quociente eleitoral etc.(7).

(6) ACCIOLI, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*, Forense, Rio de Janeiro, 1981, 2ª ed., p. 42; BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. Forense, Rio de Janeiro, 1980, pp. 133 e segs.; TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1982, pp. 17 e segs.

(7) BRANCO, Carlos Castello. “A Reforma Eleitoral”, *Revista do Serviço Público* — FUNCEP, Ano 38, v. 109, nº 4, out./dez. 1981, pp. 41 a 44; REIS, Palhares Moreira. *Voto Distrital no Brasil de Hoje, Realidade Eleitoral Brasileira*. Editora GTB, Paulista, PE, 1982, pp. 219 e 220; CAVALCANTI, Francisco Ivo Dantas. *Considerações Jurídico-Constitucionais sobre o Voto do Analfabeto*. Recife, 1968; ALEIXO, José Carlos Brandi. “O Voto do Analfabeto”, *Jornal do Brasil*. Especial, 15 de novembro de 1981, p. 6.

A reforma eleitoral não deve ser vista fora de um contexto maior, que é aquele que toma como pressuposto essencial a ordem jurídica global, que por sua vez está assentada na Constituição. Dentro desta compreensão o próprio voto distrital, atualmente, emerge da Emenda Constitucional nº 22.

A reforma da legislação eleitoral tem sido uma das tônicas do atual debate político brasileiro, onde, constantemente, aparecem temas ligados ao voto distrital. Mesmo assim, as discussões não estão tendo ampliação que possibilite melhores esclarecimentos da opinião pública.

A própria expressão reforma eleitoral deve ser definida, para que possamos compreender o seu alcance. Criando instrumentos e mecanismos que refletem o processo eleitoral, estabelece as condições sob as quais se realizam as eleições. A concepção de unidade eleitoral, a distribuição do eleitorado, os atos preliminares deste processo, a estruturação dos Partidos Políticos são alguns dos temas que refulgem no exame da matéria:

“A questão eleitoral e suas implicações políticas, ao lado das questões econômicas e sociais, é, no Brasil de hoje, o agente dinâmico da sociedade civil, principalmente, porque ela reflete, mais incisivamente, da perspectiva institucional, os vínculos e correlações entre as expectativas da sociedade e a capacidade do Estado de absorver as demandas políticas e definir os seus canais de acomodação jurídica. Todavia, o enfoque jurídico da questão eleitoral, e também político, está sendo colocado ao nível dos debates institucionais, não propriamente a partir do seu problema central — as inelegibilidades —, mas do problema periférico ou colateral — o tipo de voto. O que se explica; mesmo porque, aparentemente, o que é central para o sistema de poder é subsidiário ou periférico para as oposições e, o que é central para as oposições, é subsidiário para o sistema de poder” (8).

A reforma eleitoral pode atingir diversas formas, que respondem às soluções políticas e técnicas do processo eleitoral. Parte da definição do corpo eleitoral, através da fixação dos requisitos para a concretização do *status* de eleitor, por meio de vários critérios: residência, nacionalidade, idade, sexo, grau de instrução e renda.

A natureza obrigatória ou voluntária do voto, as conseqüências da aceitação de um ou outro entendimento, no que toca as abstenções, merecem exames. São temas de alcance profundo, tendo em vista a própria autenticidade da representação e de uma sub-representação de segmentos decisivos da sociedade.

O voto voluntário, os níveis de abstenção, a educação política do eleitorado, a credibilidade do sistema eleitoral, a organização e atuação dos Partidos trazem profundas repercussões na própria idéia de representação:

“Para que as manifestações do sufrágio sejam livres e legítimas, os sistemas legislativos democráticos aperfeiçoam, continuamente, os

(8) BASTOS, Aurélio Wander. “Inelegibilidade — O Paradoxo das Eleições”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, nº 54, janeiro, 1982, p. 95.

processos de formação do corpo eleitoral, de garantia e de prática do voto, e de realização e apuração das eleições. As medidas adotadas visam, sobretudo, a coibir o abuso do poder político, do poder econômico e do poder da vontade dos indivíduos. Garantem e disciplinam o voto como instrumento de grave decisão pessoal e coletiva. Tendem a suprimir as discriminações, em benefício da igualdade dos cidadãos.

O sufrágio qualificado ou restrito, baseado na fortuna, no grau de instrução, ou em privilégios pessoais, é substituído pelo sufrágio universal, extensivo às mulheres. Ao sufrágio reforçado ou privilegiado, atributivo de voto múltiplo a certos eleitores, como, por exemplo, os chefes de família, sucede, progressivamente, o sufrágio igual ou único. Ao sufrágio corporativo, que valoriza os grupos profissionais, antepõe-se, com vantagem, o sufrágio individual, próprio do homem e não do tipo de ocupação. O sufrágio indireto, ou de dois graus cede lugar ao sufrágio direto, pelo qual o cidadão escolhe os representantes de sua preferência, sem participação de vontades interpostas. O voto público não resiste à superioridade do voto secreto, como garantia da liberdade e da independência do eleitor, numa sociedade ainda marcada, na maioria dos povos, por diferenças de classe e de força econômica. O voto facultativo, peculiar à concepção de exagerada autonomia do indivíduo, é superado pelo voto obrigatório, que impõe ao cidadão o dever de exercitar sua liberdade política.

Outras fórmulas de aperfeiçoamento dos regimes políticos adotam os legisladores, de acordo com particularidades variáveis. Preferem o sufrágio uninominal ou plurinominal ou por lista de candidatos. Consagram o princípio majoritário ou o critério democrático da proporcionalidade, que assegura a representação das minorias nas assembleias políticas.

A institucionalização dos Partidos Políticos, traduzindo o enquadramento deles no sistema jurídico positivo, é providência crescente e de indiscutível valor. Fortalece as agremiações e lhes propicia cumprir a fecunda tarefa de organização e disciplina da opinião pública, sobre que repousa a formação das câmaras e dos governos populares, tanto quanto sua vitalidade⁽⁹⁾.

(9) MARINHO, Josaphat. "O Cidadão e o Direito de Sufrágio". *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, a. 3, n. 10, abr./jun. 1966, p. 4; SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*, Zahar Editores. Editora Universidade de Brasília, Rio de Janeiro, 1982, trad. de Waltensir Dutra, pp. 120 e segs.; SILVA, José Afonso da. *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais (O Caso Brasileiro)*. Sugestões Literárias, S.A., São Paulo, Separata da Revista *Vox Legis*. Seção de Doutrina; KHEITMI, Mohammed Rechid. *Les Partis Politiques et le Droit Positif Français*. Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, Paris, 1964, pp. 213 e segs.; DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970, p. 416; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. "Teoria Geral dos Partidos Políticos", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, a. 16 n. 64, out./dez. 1979, pp. 127 e segs.; CINTRA, Miguel Gonçalves de Ulhôa. "Os Partidos Políticos e a Representação Popular", *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 20, nº 4, out./dez., 1977, pp. 55 e segs.; LUISI, Luiz. *Sobre Partidos Políticos, Direito Eleitoral e Outros Ensaios*. Porto Alegre, 1975.

A importância das modalidades de escolha tem gerado constantes indagações sobre os modos de escrutínio entre os especialistas da ciência eleitoral, através da confrontação entre as vantagens e inconvenientes da representação proporcional e do escrutínio majoritário e suas múltiplas variantes:

“Ces deux principes sont un gage de stabilité. L'introduction de la représentation proportionnelle compromettra cet équilibre à tout coup. En effet le scrutin proportionnel conduit à la multiplicité des groupes dont le rapprochement éventuel pour constituer une majorité ne se décide qu'à l'Assemblée Nationale, sans engagement de la part des partis vis-à-vis de l'opinion publique” (10).

A técnica de designação e funcionamento das instituições nacionais e locais, como metodologia adequada ao processo de seleção dos governantes, com o intuito de obtenção de melhor categoria de dirigentes, tem sido objeto na doutrina estrangeira de relevantes estudos. Trata-se de suporte fundamental ao aprimoramento dos regimes políticos.

Esses debates colocam as questões inerentes à reforma eleitoral como tema substancial ao aprimoramento das instituições políticas, e, em especial, as eleitorais.

PIERRE-HENRI CHALVIDAN chega a dizer que a escolha entre o escrutínio majoritário e a representação proporcional é um problema grave para o Estado e o futuro do regime, desde que se proponha a introdução de certos mecanismos no processo eleitoral. Mesmo na França, após a consagração do sufrágio universal em suas instituições políticas, o problema do modo de escrutínio, periodicamente, volta a ser discutido, sem chegar-se a uma solução definitiva. Mesmo ali, as leis eleitorais em vigor têm sido objeto de renovadas contestações, com propostas de uma reforma eleitoral total. Os debates, inclusive, já atingiram maior amplitude, quando as eleições do Parlamento europeu devolveram as discussões em torno do sufrágio universal direto e as dos sistemas eleitorais a uma visão ampla, em termos da comunidade (11).

A efetivação de um determinado sistema eleitoral, ao fixar os modos de escrutínio, pode influir na alternância política. FRANÇOIS GOGUEL, antigo membro do Conselho Constitucional, aponta o impacto das formas de escrutínio sobre as instituições e as reações das opiniões pelas consultas sucessivas (12).

(10) MILLON, Charles; SEGUIN, Philippe. “Quels modes de scrutin? Quelle république?” *Revue Politique et Parlementaire*, Paris, nº 898, mai./jun., 1982, pp. 2 e 3.

(11) CHALVIDAN, Pierre-Henri. “Scrutin majoritaire ou “proportionnelle”. Les conséquences”, *Revue Politique et Parlementaire*, nº 872, jan./fev., 1978, p. 13; PONS, Bernard. “La Proportionnelle”: une nécessité”, *Revue Politique et Parlementaire*, nº 862, mai./jun., 1976, p. 7; WEILL-RAYNAL, Etienne. “Quel déterminisme pour la représentation proportionnelle?” *Revue Politique et Parlementaire*, nº 876, set./out., 1978, p. 46; BANCAL, Jean. “Représentativité parlementaire et découpage électoral”, *Revue Politique et Parlementaire*, nº 853, nov./dez., 1974, p. 22; Idem, “L'élection du maire de Paris: quel scrutin choisir?” *Revue Politique et Parlementaire*, nº 856, mai./jun., 1975, p. 29; WEILL-RAYNAL, Etienne. “La Réforme Électorale, enjeu des prochaines élections?” *Revue Politique et Parlementaire*, nº 839, fev., 1973, p. 6; AMBRIS, M. de. “Élections au Parlement Européen: Modes de scrutin et systèmes électoraux chez les Neuf”, *Revue Politique et Parlementaire*, nº 874, mai./jun., 1978, pp. 52 e segs.

(12) GOGUEL, François. “Mode de scrutin e alternance politique”, *Revue Politique Parlementaire*, nº 899, jul./ago., 1982, p. 13.

As discussões dos problemas eleitorais constituem, assim, tema permanente na doutrina clássica e contemporânea. Os trabalhos de EDMUND BURKE (*Speech on a Bill for Shortening the Duration of Parliaments*); JOHN STUART MILL (*Representative Government*); JOHN H. HUMPHREYS (*Proportional Representation*, publicado em 1911) constituem algumas menções que denotam a importância da temática em exame, para auferir as técnicas que melhor traduzem a diversidade de opiniões.

A função eleitoral consiste na escolha daquele a quem, no governo indireto, será confiado o exercício do poder público; trata-se de atividade essencial à ordem constitucional e política⁽¹³⁾. Esta conotação imprime o grau de interesse dessas pesquisas, que nem sempre conseguem uma realização concreta bem apurada, para que se transforme em uma escolha límpida, que possa legitimar os diversos regimes políticos:

“La représentation proportionnelle des opinions est la réforme vers laquelle tendent ceux qui, tout en repoussant le scrutin d'arrondissement, refusent de s'associer à la brutalité du scrutin de liste majoritaire; elle a pour but, en donnant aux divers partis en présence un nombre de représentants proportionnel au chiffre de voix obtenues par chacun d'eux, d'assurer, autant que possible, le pouvoir à la majorité réelle du pays et le contrôle aux minorités.

Son objet est un objet de justice et de vérité auquel il semble que tout le monde pourrait rendre hommage; cependant, son principe est attaqué à sa base même: on dit que la représentation proportionnelle est incompatible avec le régime parlementaire et cet argument est d'une gravité telle qu'il est indispensable de l'examiner tout d'abord”⁽¹⁴⁾.

Convém lembrar que em tese de doutorado, escrita em 1906, M. CHARBONNEAUX afirmava que, de todas as questões políticas que preocupavam àquela época a atenção pública da Europa, a mais grave era a da reforma eleitoral:

“Le fait n'est pas pour surprendre: l'élection n'est-elle pas le fondement sur lequel reposent toutes les institutions politiques de l'État moderne? L'Autriche, la Hongrie, la Prusse, la Saxe, l'Italie, la Hollande, la Belgique, le Royaume-Uni s'agitent autour de cette question”⁽¹⁵⁾.

A definição dos mecanismos institucionais que devem fixar uma nova ordem eleitoral não pode desconhecer a realidade política nacional, sobre a qual assen-

(13) LA GRASSERIE, Raoul de. *Systèmes Electoraux des Différents Peuples. Étude Comparative, Scientifique & Politique*. Maisons Félix Acan & Guillaumin, Paris, 1911, p. 1.

(14) CHARBONNIER, J. *Organisation Électorale et Représentative de Tous les Pays Civilisés*. Berger-Levrault et Cie., Librairie-Éditeurs, Paris, 2ª ed., 1883; *Réforme Électorale. Travaux de L'Association Réformiste de Genève (1865-1871)*. Ernest Naville, H. Georg, Librairie-Éditeur, 1871; CHARDON, Jules-Louis. *La Réforme Électorale en France*. Arthur Rousseau, Éditeur, Paris, 1910, p. 22.

(15) CHARBONNEAUX, M. *De la Sincérité des Opérations Électorales*. Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1906, p. 1; BENOIST, Charles. *Pour la Réforme Électorale*. Plon-Nourrit, et Cie., Imprimeurs-Éditeurs, Paris, 1908; MONTALCINI, Camillo. *La Legge Elettorale Politica nelle sue Fonti e nella sua Giurisprudenza*. Ulrico Hoepli-Editore, Librai della Real Casa, Milão, 1904; *Il Nuovo Testo Unico della Legge Elettorale Politica*. Ulrico Hoepli-Editore, Librai della Real Casa, Milão, 1913.

tam-se os processos de escolha dos governantes. As condições geradoras dos resultados eleitorais merecem pesquisas que demonstram a compreensão do comportamento político dos eleitores. As preocupações em torno da apuração da vontade eleitoral demandam levantamentos corretos do ambiente eleitoral. Eleger, do latim *eligere*, significa escolher. A técnica da eleição visa à apuração da vontade eleitoral que, de acordo com CHARLES CADOUX, deve assegurar:

- a igualdade de chances para todos os candidatos;
- a sinceridade da escolha dos eleitores;
- regularidade dos resultados das eleições ⁽¹⁶⁾.

CARRÉ DE MALBERG, em sua *Teoria Geral do Estado*, dedica alentado capítulo ao eleitorado. Entende que a palavra eleitorado designa uma faculdade individual: a faculdade para o cidadão-eleitor de participar, por meio da emissão do sufrágio pessoal, nas operações mediante as quais o corpo eleitoral procede à escolha das autoridades. Essas operações têm, necessariamente, caráter coletivo. Para determinar o alcance individual do eleitorado e apreciar a capacidade pessoal dos membros do corpo eleitoral, deve-se saber como é ele considerado em seu conjunto, sob a perspectiva constitucional, qual a natureza do poder que deverá exercer no Estado. Precisa ser considerado como um órgão. Será o corpo eleitoral um órgão do Estado:

“Evidentemente, cabe aplicarle el calificativo de órgano si con ello se quiere indicar que, al conferir a sus elegidos la designación que los convierte en titulares de una función de potestad pública, los ciudadanos-electores no ejercen un poder subjetivo, sino una competencia estatal. En este sentido es en el que JELLINEK (*System der Subjektiven Offente. Rechte*, 2ª ed., p. 138; cf. G. MAYER, *Das Parlamentarische Wahlrecht*, pp. 411 ss.) pudo decir que “el elector no actúa como individualidad dotada de un poder autónomo, sino como órgano del Estado”. Porque, añade este autor, “elegir es una función estatal”, es decir, una función que no posee el elector como un derecho propio, sino que cumple en nombre del Estado y de la cual se halla investido en virtud de la voluntad de este último. Y en efecto, cuando se ha pronunciado el cuerpo electoral, su decisión no solamente vale como la expresión colectiva de voluntades individuales, sino que vale además como voluntad del Estado mismo” ⁽¹⁷⁾.

Dentro dessa visão, um dos pontos essenciais de uma reforma, que tem como pressuposto a definição de nova ordem, deve ter como fundamento: a) *composição do corpo eleitoral*; b) *as operações que determinam a convocação dos eleitores* ⁽¹⁸⁾.

(16) CADOUX, Charles. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Théorie Générale des Institutions Politiques*. CUJAS, Paris, 1980, 2ª ed., p. 199.

(17) MALBERG, R. Carré de. *Teoria General del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1948, 1ª ed., trad. de José Lión Depetre, p. 1098; DABIN, Jean. *Doctrina General del Estado. Elementos de Filosofía Política*. Editorial JUS, México, 1946, trad. de Héctor Gonzalez Uribe e Jesús Toral Moreno, pp. 226 e segs.

(18) LE GALL, Gérard. “Le nouvel ordre électoral, *Revue Politique et Parlementaire*, Paris, nº 893, jul./ago., 1981, pp. 1 e segs.

O corpo eleitoral tem importância essencial no Estado democrático, no qual o sistema representativo tem como objetivo eleger direta ou indiretamente os órgãos de representação:

“Pero, qué es el cuerpo electoral? Todas las versiones que acabamos de exponer parecen insinuar que el cuerpo electoral es una entidad con vida propia, una especie de persona moral, o si se quiere de órgano del Estado. Y no es así. El cuerpo electoral es sólo un nombre colectivo con el que se designa aquel sector del pueblo que *es sujeto de votaciones* (SÁNCHEZ AGESTA); se trata nada más que de una pluralidad de ciudadanos. Dice bien DABIN que no es el pueblo ni la nación (ni el cuerpo electoral, añadimos nosotros) quien directa o indirectamente ejerce el voto. Los que votan son los individuos; la expresión “cuerpo electoral” designa unicamente al conjunto de los electores; pero no a una realidad superior o distinta de ellos. Ese conjunto de electores, al que se denomina cuerpo electoral, no representa a nadie: ni al pueblo, ni a la nación, ni al Estado; los hombres votan a título individual, y su conjunto plural forma el cuerpo electoral. Pero insistimos en que éste no es un sujeto investido de la función o el derecho electoral” (19).

O direito eleitoral reconhece os membros do corpo eleitoral, tomando-os individualmente. Ele não aparece como um corpo, funciona mediante atos individuais de vontade. Não há um órgão coletivo eleitoral que atue como coletividade. A eleição não é a decisão de um ser coletivo. É a vontade de cada um dos indivíduos que forma o corpo eleitoral, que só é susceptível de produzir efeito jurídico quando concorda com a vontade individual das demais pessoas que integram o colégio eleitoral. Os participantes do corpo eleitoral são determinados através do direito positivo.

O corpo eleitoral constitui, para L. DUBOIS e G. PEISER, em direito, a mais importante das instituições do Estado. A composição do corpo eleitoral é definida por um princípio fundamental: o sufrágio universal. A igualdade na atribuição do direito de voto é consagrada como regra positiva, através do reconhecimento desse princípio. De acordo com MICHEL-HENRY FABRE, o sufrágio é universal no momento em que todos os cidadãos que compõem o povo dispõem do direito de voto. Teoricamente, o sufrágio universal pode levar à confusão entre povo e corpo eleitoral. Sua justificação ideológica reside na soberania popular. Se cada cidadão é soberano a título original, ele possui um direito subjetivo ao exercício da soberania, através do voto (20).

A natureza e o papel do corpo eleitoral levam a múltiplas indagações sobre temas da sistemática eleitoral. DABIN afirma que não é o povo, nem a nação, quem direta ou indiretamente exerce o voto. Os indivíduos são os que votam, sendo que a expressão “corpo eleitoral” designa apenas o conjunto de eleitores, não uma realidade superior e distinta deles. Opõe esse entendimento

(19) CAMPOS, German José Bidart. *Derecho Político*. Aguilar, Buenos Aires, 1967, 2ª ed., p. 482.

(20) DUBOIS, L. e PEISER, G. *Droit Public*. Dalloz, 1973, 3ª ed., p. 42; GASPARR, Pietro. *Lezioni di Diritto Costituzionale*. CEDAM, Padova, 1964, p. 187; FABRE, Michel-Henry. *Principes Républicains de Droit Constitutionnel*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1970, 2ª ed., p. 230.

à compreensão de ESMELN, seguida por HAURIUO, de acordo com a qual os eleitores são os primeiros e necessários representantes da nação⁽²¹⁾.

A composição do corpo eleitoral tem significado mais amplo, sendo que existem normas que definem a sua constituição legal. Ele resulta do conjunto de todos os cidadãos que têm reconhecida a capacidade de inscrever-se na lista eleitoral permanente:

“Senonchè, dove il corpo elettorale così costituito sia assai numeroso e distributo su una vasta estensione di territorio, all'intento soprattutto di render più agevole la conoscenza e più consapevole la scelta dei rappresentanti, si affaccia la necessità di dividerlo in un certo numero di minori circoscrizioni o collegi, affidandosi a ciascuno di essa la scelta di uno o più deputati (scrutinio uninominale o scrutinio di lista) ⁽²²⁾.

O corpo eleitoral é dividido em colégios eleitorais, que se decompõem em circunscrições. PIETRO VIRGA assim o define:

“Si chiama *collegio* elettorale il raggruppamento di elettori chiamati ad eleggere uno o più deputati. Per le elezioni politiche ed amministrative i collegi di regola coincidono con le circoscrizioni degli enti territoriali: il territorio nazionale viene diviso in circoscrizioni elettorali tenendo presenti le circoscrizioni amministrative (collegi comunali, provinciali, regionali e distribuendo i seggi in base al c. d. quoziente di rappresentanza, che si ottiene dividendo il numero degli abitanti per il numero dei seggi ⁽²³⁾.

A formação do corpo eleitoral, constituído do eleitorado ativo, a modalidade do exercício dessa função, assentam-se numa série de princípios constitucionais, cujo conhecimento antecede a fase do procedimento eleitoral.

O primeiro princípio é o da universalidade do sufrágio, consistente no reconhecimento da capacidade eleitoral, resultante da comum capacidade de agir. Outro princípio geral, colocado em certas Constituições, como requisito necessário para fazer parte do corpo eleitoral, consiste no reconhecimento da cidadania e no direito de inscrição, é um direito positivo. O direito negativo aí necessário é da inexistência de incapacidade civil ou condenação penal ou indignidade moral ⁽²⁴⁾.

A existência de um corpo eleitoral solidamente estruturado, com a definição dos colégios eleitorais, leva a participação dos governados ao exercício do poder político, condição básica para a definição do Estado democrático contemporâneo. Através dessa sistemática os cidadãos podem exprimir e influenciar a política dos governantes. Esse envolvimento pode encontrar obstáculos

(21) LEGON, Faustino J. *Tratado de Derecho Político General. Estructura y Funciones en la Teoría del Estado*. Tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1961, p. 515.

(22) SOLAZZI, Gino. *Diritto Elettorale Politico*. Fratelli Bocca-Editori, Milão, Torino, Roma, 1916, pp. 228 e 229.

(23) VIRGA, Pietro. *Diritto Costituzionale*. Giuffrè-Editore, Milão, 1979, 8ª ed., pp. 101 e 102.

(24) MORTATI, Costantino. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. CEDAM, Padova, 1969, 8ª ed., pp. 403 e segs.

e limites, de conformidade com a natureza do regime e o tipo de sociedade política. Ela deve ser organizada por um conjunto de processos e meios, sendo que CHARLES CADOUX apresenta três temas gerais para reflexão em torno da criação de um sistema de escolha autêntico:

- o direito de sufrágio;
- a noção de forças políticas e corpos intermediários;
- as garantias contra a opressão.

O corpo eleitoral poderá encontrar o equilíbrio político, entre as diversas forças que compõem a sociedade democrática, com a consagração de níveis sociais e econômicos diversificados. Esses, através de uma competição saudável e equilibrada, evitarão grandes distorções, ao mesmo tempo que propiciarão um autêntico pluralismo.

Através do sufrágio universal amplia-se o corpo eleitoral. A eleição da representação nacional, proclamada pela Revolução francesa, constitui uma conquista do direito e do espírito jurídico moderno. Essa extensão do voto veio responder às tendências democráticas. Para BLUNTSCHLI o direito eleitoral não é um direito natural do indivíduo, mas um direito público derivado do Estado, que só existe no Estado e não pode existir contra ele. Como cidadão, não como homem apenas, vota o eleitor. Entende que a representação nacional é uma instituição do Estado, destinada a elaborar e formar sua vontade. Os Deputados, nesse entendimento, não são mandatários dos eleitores, mas representantes da nação (25).

A evolução das idéias relativas a eleição tiveram influência nas técnicas eleitorais, com repercussões no corpo eleitoral e nos colégios dele decorrentes (26).

Essas circunstâncias contribuíram para o crescimento do corpo eleitoral, com a conseqüente absorção de diversas camadas da população. O direito de sufrágio passa a ter grande significação no momento em que é reconhecido a todos os cidadãos, para que possam exprimir livremente sua opinião e escolha política, com certeza de que a expressão da vontade será tomada em consideração, na conduta dos negócios do Estado. Esse direito exprime-se pelo voto. A palavra sufrágio do latim *suffragium* significa voto, do latim *votum*. A votação significa a ação de votar.

Esse direito de sufrágio é hoje reconhecido, praticamente, em todos os Estados, admitido progressivamente no fim do século XVIII. É uma conquista da democracia contra o absolutismo, daí que a obtenção do direito de voto vem completar o significado do exercício da liberdade. Dois conceitos serviram para justificação da teoria do voto, o de *soberania nacional* e o de *soberania popular*.

(25) BLUNTSCHLI, J. Gaspar. *Derecho Público Universal*. Tomo Segundo, Centro Editorial de Gongora, Madrid, pp. 230 e ss.

(26) CADOUX, Charles. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Ob. cit., p. 191; BURDEAU. "Cours de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", *Les Cours de Droit*, Paris, 1956-1957, p. 237; RAE, M. Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New-Haven e Londres, 1971, 2ª ed.

Na maior parte dos Estados da Europa o sufrágio universal foi introduzido quase no fim do século XIX, precedido em quase todos eles pelo sufrágio censitário. A democracia governada adaptou-se ao sufrágio universal, que passou pela fase de universalização. As fórmulas governamentais elaboradas antes da generalização do direito de voto não eram indiferentes à vontade popular. Durante a fase de luta pelo estabelecimento do sufrágio universal, via-se nele uma técnica representativa susceptível de satisfazer as reivindicações das massas, uma concessão necessária à paz política. Para a organização do Estado moderno e para determinar a forma representativa, o meio escolhido foi o do sufrágio. A sua extensão respondeu às tendências democráticas (27).

A extensão do direito de voto pode ser analisada em diversas fases, onde ele é reservado a certas categorias de cidadãos. Essa ampliação vai do sufrágio restrito, censitário, até chegar ao sufrágio universal, reconhecido a todos os cidadãos sem condições de fortuna, capacidade intelectual, posicionamento político, religioso ou qualquer outro tipo de discriminação. Mesmo nessa fase ocorrem limitações mais ou menos justificadas, sendo que dentro dessa sistemática temos: o direito de voto é reconhecido, normalmente, aos nacionais (com restrições decorrentes da condição de idade e de dignidade); o direito de voto, às veezs, é recusado a certas categorias de cidadãos (às mulheres, em certa fase; aos militares ou aos analfabetos).

O exercício do direito de sufrágio é definido pela legislação de cada Estado, que em épocas diferentes apresentaram espécies variadas: voto igual, voto familiar, voto ponderado, voto múltiplo, voto plural, voto direto, voto indireto.

A eleição pressupõe, também, a divisão do território nacional em circunscrições, através das quais serão eleitos os diversos candidatos ou lista de candidatos. O conjunto dessas circunscrições constituem a *Carta Eleitoral do Estado* ou *Mapa*:

“Une élection suppose un découpage du territoire national en circonscriptions dans lesquelles seront élus un ou plusieurs candidats, ou liste de candidats. Il est, en effet, difficile et en tout cas très rare (cf. cas des élections européennes de juin 1979), dans les grands États modernes, de faire voter tous les citoyens dans un cadre unique. L'ensemble des circonscriptions constitue la *carte électorale du pays*” (28).

Dentre os temas prévios ligados à *teoria eleitoral*, está o modo de escrutínio, *scrutinium*, processo técnico de decompor os votos, permitindo repartir o poder entre os candidatos em função dos sufrágios expressos pelos eleitores:

“Derivado do latim, *scrutinium*, de *scrutari* (sondar, perscrutar), indica a *maneira* ou *processo* utilizado para se tomar os votos, referentes à escolha de uma pessoa para ocupação de cargo ou à aprovação de um ato submetido à deliberação de uma coletividade.

(27) BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique. L'État Libéral et les Techniques Politiques de la Démocratie Gouvernée*. Tomo V, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1953, pp. 430 e ss; PRIETO F., Luis B. *Sufrágio y Democracia*. Caracas, 1971, p. 32; BLUNTSCHLI. *La Politique*. Librairie Guillaumin et Cie, Paris, 1883, 2ª ed., p. 273.

(28) CADOUX, Charles. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Ob. cit., p. 199.

Nesta razão, *escrutínio* quer significar a própria votação, que ambos significam o *ato de votar*, fazendo recolher em uma *urna* ou *vaso* o papel ou esfera em que se consigna o voto.

Somente se diferencia a *votação* do *escrutínio*, é que a votação pode ser *verbal* ou por *aclamação*, enquanto no *escrutínio*, que é maneira de votação, esta sempre se processa por voto dado por meio de papel escrito, por meio de esferas, que se recolhem em um recep-táculo destinado a isso.

Diz-se que o *escrutínio* é *secreto* quando a forma de indagação do voto é processada de modo que não se divulgue ou não se saiba qual a opinião do votante, que dá o seu voto em papel escrito encerrado em envelope, onde em segredo o colocou. Mas, a rigor, o *escrutínio* revela, em verdade, a votação sob discrição, ou em segredo. *Escrutínio secreto, realmente, parece-nos redundância*" (29).

Como acentua FERRARI, a democracia tem no seu valor formal de governo uma origem popular, expresso pela condição de eletividade. O princípio democrático que rege o Estado assenta-se no sistema seletivo eleitoral que forma os órgãos constitucionais ou de relevância constitucional do Estado-Governo (30).

Os estudos de sociologia eleitoral ampliaram as indagações sistemáticas em torno do comportamento dos eleitores, facilitando até as previsões eleitorais. FRANÇOIS GOGUEL ao escrever *Études de Sociologie Électorale*, ao lado de outros estudiosos, começou investigações científicas, comparando os resultados das eleições e os fatores que poderiam contribuir para explicá-los. A sociologia eleitoral indaga as características da repartição dos votos, por meio das condições demográficas, econômicas, sociais, religiosas, em que se acham os eleitores das diversas circunscrições:

"O essencial é não proceder aos reagrupamentos, indispensáveis a todo e qualquer estudo, em virtude de idéias preconcebidas; o exame das desistências, das coligações e das alianças, a análise dos temas de propaganda, o estudo dos apoios que tal ou tal candidatura obteve ou das oposições que suscitou, devem acrescentar-se a um estudo aprofundado da conjuntura política nacional e local para esclarecer o investigador e lhe mostrar como proceder a esta simplificação (indispensável à investigação, repetimo-lo), que consiste em reduzir a três ou quatro tendências a multiplicidade de etiquetas, sem por isso violentar a realidade política" (31).

Após ANDRÉ SIEGFRIED, a tradição francesa de estudos eleitorais tem constantemente utilizado a estatística eleitoral como recenseamento de opinião. Por

(29) SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. Vol. I, A-C, Forense, Rio de Janeiro, 1982, p. 193; LE GALL, Gérard. "Recueil de la gauche accentué par le caractère inégalitaire du scrutin", *Revue Potilique et Parlementaire*, Paris, nº 897, março/abril, 1982, pp. 42 e ss.

(30) FERRARI. "Elezioni (Teoria Generale)", em *Enc. del Dir.*, XIV, p. 610.

(31) GOGUEL, François. *A Sociologia Eleitoral* 1. França, em *Tratado de Sociologia*, Iniciativas Editoriais, Lisboa, 1968, publicado sob a direção de Georges Gurvitch, segundo volume, 2ª ed., trad. de Alfredo Amorim, p. 73.

meio da distribuição de votos, o analista passa a apreciar a localização e evolução das grandes correntes de opinião pública (32).

No Brasil, os estudos de sociologia eleitoral tiveram no professor ORLANDO M. CARVALHO o precursor e impulsionador, através da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Em "Ensaio de Sociologia Eleitoral" anotamos observações as mais corretas sobre o nosso ambiente eleitoral, destaques que devem ser meditados por ocasião de nossas reformulações legais:

"Todos estes costumes dependem, como se vê, da determinação legal sobre o modo de votar, e se, nos lugares menos adiantados, os eleitores são tratados como gado humano, nos lugares mais progressistas, apesar do desenvolvimento e da instrução dos moradores, é ainda a troca de cédulas a principal causa de desassossego e de preocupação nos dias de eleição.

O engenho dos cabos eleitorais é infinito na criação de meios para induzir o eleitor a mostrar a cédula com que vai votar e trocá-la, consciente ou inconscientemente. Aqui, cabe ao legislador descobrir o processo capaz de evitar este tipo de fraude. Minha função é tão-somente a de expor a experiência mineira, sem azedume e sem alegria, com o mesmo critério científico com que se pode tratar de qualquer problema político brasileiro.

É necessário resguardar o eleitorado ingênuo, cuja educação não foi suficiente para compreender o sistema legal e isto não se obterá somente com o famoso apelo à educação, como vaga bandeira de reforma mental. Há certos vícios que podem ser evitados.

Há 20 anos atrás, a eleição a bico de pena era a principal artimanha eleitoral do Brasil e a legislação acabou com ela. Hoje, cabe esse lugar à troca de cédulas e compete aos congressistas descobrir um meio de eliminá-la" (33).

A *dinâmica eleitoral* pode ser acompanhada em diversos números da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, onde anotamos temas fundamentais da problemática eleitoral brasileira: as eleições federais de 1966; a legislação eleitoral e o bipartidarismo nacional; os Partidos nacionais e as eleições parlamentares de 1958; geografia eleitoral de Pernambuco: a eleição de 1974; as listas eleitorais do Rio de Janeiro no século XIX; as eleições legislativas de 1978 (34).

Diversos outros estudos merecem ser examinados, para que possamos compreender a complexidade do eleitorado brasileiro, bem como os fatores que

(32) BON, Frédéric. JAFFRÉ, Jérôme. "Les Regles d'Élection au Scrutin Majoritaire. Analyse des duels gauche/droite aux élections de 1967, 1969 et 1973", *Revue Française de Science Politique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, vol. 28, n° 1, fev., 1978, p. 5.

(33) CARVALHO, Orlando M. "Ensaio de Sociologia Eleitoral, Estudos Sociais e Políticos", 1, Edições da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, pp. 47 e 48.

(34) *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Número Especial sobre as Eleições de 1958, Universidade Federal de Minas Gerais, v. 8, abril de 1960; *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Número Especial sobre as Eleições de 1966, n.os 23/24, julho, 1967/janeiro, 1968; *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Número Especial sobre as Eleições de 1974, n° 43, julho de 1976; *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n° 48, janeiro de 1974, pp. 121 e ss.; *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n° 51, julho de 1980. As Eleições Legislativas de 1980.

influenciam em seus diversos pronunciamentos. Eles, também, permitem a compreensão da legislação e as causas que a originaram: "O exame da legislação eleitoral brasileira é de muito interesse no estudo do "coronelismo". Algumas indicações já foram dadas, a propósito de eleições municipais, mas não são suficientes.

O primeiro decreto eleitoral de D. João VI foi o de 7 de março de 1821, que mandou regular a eleição dos Deputados às Cortes portuguesas pelas normas aplicáveis da Constituição espanhola. Como fosse complicado o sistema — sufrágio indireto em quatro graus —, não tardou a circular de 23 do mesmo mês, que autorizou os Capitães-Generais e Governadores das Capitanias a fazerem as modificações convenientes. Novas instruções, de 19 de junho de 1822 regeram a eleição dos Deputados à nossa primeira Assembléia Constituinte, mediante sufrágio indireto, em dois turnos.

O mesmo sistema, como censo progressivo do primeiro para o segundo grau, foi acolhido no projeto de Constituição que se discutia e votava naquele malogrado Congresso, e na Constituição jurada por D. Pedro.

As primeiras eleições que se seguiram, para Senadores e Deputados, foram pautadas pelas instruções baixadas com o decreto de 26 de março de 1824. Para proceder às eleições de primeiro grau estavam previstas Mesas Eleitorais, compostas do juiz de fora (ou ordinário, ou quem suas vezes fizesse), do pároco, de dois secretários e dois escrutinadores. Os quatro últimos eram escolhidos por aclamação da assembléia eleitoral, reunida na Igreja, e mediante proposta do juiz, de acordo com o pároco. A Mesa tinha poderes amplíssimos, desde a qualificação dos votantes e determinação do prazo para reconhecimento das cédulas até a apuração dos votos e fixação do número de eleitores da paróquia.

Este sistema, no qual a Mesa Eleitoral era a chave da eleição, perdurou até 1842, com resultados deploráveis ⁽³⁵⁾.

(35) LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O Município e o Regime Representativo no Brasil*. Forense, Rio de Janeiro, 1948, pp. 159 e 160; FLEISCHER, David V. "As Bases Sócio-Econômicas do Recrutamento Partidário, 1945-1965", Departamento de Ciências Sociais — Universidade de Brasília, Trabalho Apresentado ao Simpósio "Os Partidos Políticos no Brasil", Rio de Janeiro, 1979; FLEISCHER, David V. "A Transição para o Bipartidarismo no Legislativo, 1966-1978" — Departamento de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Trabalho Apresentado ao Simpósio "Os Partidos Políticos no Brasil", Rio de Janeiro, 1979; VIEIRA, Evantina Pereira. *Economia Cafeeira e Processo Político. Transformações na População Eleitoral da Mata Mineira (1850-1889)*. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1978; FLEISCHER, David V. "O Recrutamento Político em Minas 1890/1918", Estudos Sociais e Políticos — 30, Edições da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1971; SAMPAIO, Nelson de Sousa. "O Diálogo Democrático na Bahia", Estudos Sociais e Políticos — 8, Edições da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 1960; DINIZ, Sílvio Gabriel. "O Gonçalvismo em Pitan-gul", Estudos Sociais e Políticos — 28, Edições da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1969; SILVA, Celson José da. "Marchas e Contramarchas do Mandonismo Local", Estudos Sociais e Políticos — 33, Edições da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1975; QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. "O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira (Da Colônia à Primeira República)", *Ensaios de Sociologia Política*, Publicação do Instituto de Estudos Brasileiros, nº 14, São Paulo, 1969; COLEMAN, James S., ROSBERG, Jr. Carl G. *Political Parties and National Integration in Tropical Africa*. University of California Press, Berkeley e Los Angeles, 1966.

A elaboração da teoria eleitoral deve estar assentada em levantamentos como os mencionados, desde que contribuam para que as normas eleitorais retratem os diversos aspectos da conjuntura econômica, social e cultural. A legislação eleitoral ou as preocupações em reformulá-la não podem desprezar esses dados essenciais.

A reforma eleitoral estende suas indagações sobre a extensão do voto aos analfabetos e da revogação da obrigatoriedade do voto.

A concessão do voto, não só aos analfabetos, como também aos praças de pré, tem sido objeto de várias indagações. No que se refere ao analfabeto, registra-se a necessidade de ultrapassarmos o significativo percentual dos iletrados.

A extensão do direito de voto ao analfabeto e praças de pré constitui, para muitos, o último passo no processo de evolução do sufrágio restrito para o sufrágio universal, em sua plenitude. Reconhece-se no sufrágio universal o direito de voto conferido ao eleitorado, com independência de restrições derivadas de fortuna, capacidade ou herança.

A Constituição espanhola, em seu art. 68, § 5º, define como "eleitores e elegíveis" todos os espanhóis que estejam em pleno uso de seus direitos políticos.

O corpo eleitoral brasileiro tem crescido, com a incorporação inclusive do voto feminino⁽³⁶⁾. Desde 1532, época da primeira eleição municipal, em São Vicente, São Paulo, até 1881, era reconhecido aos analfabetos este direito. Daí passaram a ser proibidos de votar. A legislação republicana acatou as restrições provenientes dos últimos anos do Império. A Constituição de 1891, passou a disciplinar a matéria:

"Art. 70 — São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º — Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais, ou para as dos Estados: os mendigos, os analfabetos e os praças de pré."

A reforma eleitoral amplia sua perspectiva sobre as disputas das eleições, quando indaga os requisitos de atuação dos Partidos Políticos e as condições de elegibilidade para aqueles que aspiram candidatar-se a cargos eletivos. A legislação eleitoral tem seus vínculos com a questão das condições de registro de Partidos, pelas suas conseqüências na própria idéia de representação adquirida pelo voto.

O capítulo das inelegibilidades, através da criação de impedimentos, a existência de conflitos de interesses que geram as incompatibilidades, o prazo

(36) "O Direito de Voto da Mulher no Brasil", *Arquivos do Ministério da Justiça*, Rio de Janeiro, nº 136, out./dez., 1975, pp. 1 a 28; TABAK, Fanny. "O Papel da Mulher na Definição das Políticas Públicas no Brasil", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, nº 54, jan., 1982, p. 109.

para que os ocupantes de cargos se tornem elegíveis são temas que preocupam a reformulação do sistema eleitoral.

A campanha eleitoral, devido a crescente importância dos meios de comunicação, torna-se assunto cada vez mais importante, na definição do processo eleitoral. Os obstáculos criados pela Lei Falcão prejudicaram muito a importância dos debates políticos. A regulação governamental da distribuição de tempo, durante a campanha eleitoral, principalmente, transforma-se em tema essencial.

O uso das sublegendas nas eleições majoritárias, com a possibilidade da apresentação de mais de um candidato, por um mesmo Partido, pode tornar-se, também, obstáculo a seu verdadeiro modelo representativo.

No mesmo sentido, o casuísmo com que vem sendo examinada a reforma eleitoral gera velhas discussões sobre o sistema eleitoral, os Partidos e as coligações, por sua vez, já incentivadas pelo modelo do voto proporcional aqui consagrado.

Todos esses questionamentos têm implicações na procura da definição do sistema representativo brasileiro.

As polêmicas em torno do sistema eleitoral brasileiro apresentam sempre discussões que levam a indagações sobre:

- representação majoritária;
- representação majoritária em Distritos eleitorais;
- representação proporcional, em jurisdições eleitorais mais amplas;
- contraposição entre o voto distrital e o sistema proporcional.

O processo eleitoral envolve alguns atos que completam a sistemática da escolha. Descrivê-lo é enumerar uma seqüência de acontecimentos previstos na legislação positiva ou decorrentes de costumes constitucionais e eleitorais:

“In the last chapter, we looked at the parties, which are organized with elections. Now we turn to the electoral process itself, to nominations, campaigns, and voting” (37).

(37) LINEBERG, Robert L. *Government in America. People, Politics and Policy*. Little, Brown and Company, Boston, 1980, p. 222; ZINK, Harold. *Government and Politics in the United States*. The Macmillan Company, New York, 1951, 3ª ed., pp. 205 e segs.; SIGLER, Jai A., GETZ, Robert S. *Contemporary American Government: Problems and Prospects*. Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1972, pp. 332 e segs.; PRITCHETT, C. Herman. *La Constitución Americana*. Tipográfica Editora Argentina S. A., Buenos Aires, 1965, pp. 222 e segs.; FERREIRA, Pinto. “Teoria Geral do Processo Eleitoral Brasileiro”, *Revista de Direito Público*, Edição da Editora Revista dos Tribunais, Ano VI, nº 26, out./dez., 1973, pp. 9 e segs.; BONE, Hugh A. *American Politics and the Party System*. MacGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1949, 1ª ed., 2ª imp., pp. 505 e segs.; BARA-CHO, José Alfredo de Oliveira. “As Técnicas de Competição no Direito Eleitoral”, Doutrina, *Revista Jurídica Lemi*, Belo Horizonte, Ano XIII, out., 1980, pp. 3 e segs.; AGUILERA, Rolando Roca. “El Proceso Electoral Boliviano”, em *Resúmen de Labores, Elecciones 1980 — Período Pre-electoral*; FERREIRA PINTO. “Os Remédios Heróicos em Matéria Eleitoral”, *Revista de Direito Público*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, nº 28, març./abr., 1974, pp. 9 e segs.

Muitas Constituições consagram disposições relevantes, vindo a legislação ordinária completar os princípios fundamentais do sistema eleitoral. O processo eleitoral destaca-se pela sua vocação publicística, tendo em vista a relevância dos interesses da comunidade. “A vocação publicista do processo eleitoral — como destaca PINTO FERREIRA — se evidencia. Ele inclui ainda o processo eleitoral-penal, daí a riqueza e variedade dos seus princípios. O Estado tem interesse em dar legitimidade e inspirar confiança nas eleições, que, realizadas livre e periodicamente, fundamentam a essência da democracia”. As garantias constitucionais no processo eleitoral são essenciais à liberdade e eficácia do sufrágio popular. Limitá-las constitui despreço à própria representação política. Elas são necessárias ao cidadão, na condição de eleitor, e inclusive como candidato à postulação de cargos originários da manifestação da vontade popular (38).

A *teoria eleitoral* desdobra-se em discussões que procuram sistematizar a natureza jurídica do poder eleitoral, onde descortinam-se indagações como:

- o poder eleitoral é um direito;
- o poder eleitoral é um dever;
- o poder eleitoral é uma prerrogativa;
- o poder eleitoral é uma função(39).

Entende DUVERGER que, sob o ponto de vista do direito positivo, o poder eleitoral é um direito, uma competência, isto é, uma prerrogativa atribuída e regulamentada pelo direito positivo.

Diversas são as modalidades através das quais o titular do poder eleitoral, investido de competência, participa do processo de escolha dos governantes. Essas modalidades de poder exercem influência sobre a eficácia do voto, ligadas aos critérios decorrentes da conceituação do sufrágio e sua extensão. A delimitação das circunscrições, a determinação dos votantes, a declaração de candidaturas, o período eleitoral constituem fases necessárias ao exercício dessas manifestações de grande significado para o processo político.

A regularidade da eleição pode gerar contestações que demandam o conhecimento desses litígios. Encontramos sistemas para apreciá-los, destacando-se:

- a) sistemas do *contencioso jurisdicional*.
- b) sistemas do *contencioso político* (40).

(38) GUARDIA, Rubén Arosemena. “Garantias Constitucionales en el Proceso Electoral”, *Anuario de Derecho Universidad de Panama*, órgão da Facultad de Derecho y Ciências Políticas, Ano VI, nº 6, 1963-65, pp. 289 e segs.

(39) DUVERGER, Maurice. *Cours de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1946, 3ª ed., p. 45.

(40) PHILIP, Loïc. “Le Conseil Constitutionnel, juge électoral. Le Conseil Constitutionnel, en Pouvoirs”, *Revue Française D’Études Constitutionnelles et Politiques*, Paris, nº 13, 1980, pp. 61 e segs.; FAVOREAU, Louis. PHILIP, Loïc. *Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel*. Sirey, Paris, 1979.

A doutrina legal americana, ao considerar a eleição como a instituição central do sistema de democracia representativa, procura distinguir os possíveis modelos de intervenção estatal na regulamentação das campanhas eleitorais. Entre esses destaca-se o que considera a realização das eleições como se fossem operações ocorridas em laboratório: *laboratory model*, que obriga o governo a regular a estrutura da campanha, assegurando aos candidatos acesso igual ao eleitorado; seu conteúdo, como limitação prévia dos temas eleitorais; os recursos, dividindo-os em partes iguais entre os candidatos; os remédios oportunos, em caso de violações. Esse modelo, aplicável em eleições sindicais, não surge como próprio para as campanhas políticas, das quais saem eleitos membros do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Critica-se que a extensa intervenção governamental na atividade eleitoral pode ser suspeita, tendo em vista o sistema em que os membros do Governo são eleitos através de um Partido, que pode elaborar normas que o ajudará a permanecer no poder.

A liberdade política deve presidir a estrutura e o conteúdo das campanhas. A limitação prévia dos temas eleitorais desconhece a função essencial da formulação e das respostas de questões que surgem entre o eleitorado e os candidatos. Daí, os inconvenientes de um sistema rigidamente intervencionista, que deverá ser substituído pela validade do clássico *modelo liberal*.

Em sua forma extremada, a organização, estrutura e apresentação das campanhas eleitorais devem ficar nas mãos da iniciativa privada. A única intervenção do governo consiste na provisão de um mecanismo para registrar as preferências dos votantes, com a exclusão da força, da fraude, através de leis de aplicação geral, em que os resultados são presumidamente corretos. Todo o processo eleitoral surge legitimado à medida que a sociedade descansa sobre a competição entre os candidatos e na interação desses com os votantes, a imprensa e os grupos defensores de interesses especiais. Mesmo a aplicação do "modelo liberal" não ocorre de forma tão pura; desde que o intervencionismo estatal não tem faltado no mercado político das campanhas eleitorais. Nos últimos anos, os altos custos das campanhas e a utilização dos meios de comunicação de massas negam as possibilidades dos suportes liberais. As dificuldades econômicas ampliam as desigualdades, impossibilitando a concorrência efetiva entre os possíveis candidatos. Os detentores de maiores recursos financeiros monopolizam os meios de comunicação, destruindo as oportunidades entre os concorrentes. Convém destacar, ainda, a obscura ou fraudulenta origem da utilização desses recursos. Essas circunstâncias exigiram a presença ativa e intervencionista por parte do governo. Sua justificativa legitimadora não é tanto a de abandonar a idéia liberal do menor controle das eleições, mas o reconhecimento de que a intervenção governamental pode melhorar as práticas eleitorais. Dentro desse entendimento, o marco liberal exige como requisito único cumprir os preceitos constitucionais, através da justificação das limitações que podem ocorrer nas liberdades básicas de associação e expressão, para que não ocorra uma hipótese da revisão judicial que dê superfície a uma declaração de inconstitucionalidade.

A recente legislação eleitoral americana pretende conseguir os objetivos do aprimoramento do processo de escolha, através de minuciosa regulamentação

dos aspectos econômicos das campanhas eleitorais e o estabelecimento de subvenções públicas para os candidatos:

- *Federal Election Campaign Act of 1971*;
- *Federal Election Campaign Act Amendments of 1974*.

A Suprema Corte dos Estados Unidos, no decisório *Buckley v. Valeo*, de 30 de janeiro de 1976, invalidou algumas das disposições constantes das normas acima referidas, tendo em vista os desajustes existentes entre o alcance dessas medidas e o liberalismo formal da Constituição.

Essa manifestação jurisprudencial do pretório excelso obrigou o Congresso a aprovar nova lei, na qual foram observadas as modificações sugeridas pela revisão judicial:

“Los Estados Unidos parecían adoptar así un ritmo similar al que en Europa viene presidiendo el abandono de los principios liberales para su sustitución, con mayor o menor efectividad, por el de la igualdad de oportunidades de los candidatos en su comunicación con el electorado y el de su independencia respecto a sus fuentes de financiación. Las principales respuestas legislativas europeas a los problemas económicos derivados de las modernas campañas electorales se han alejado de una fase inicial, típicamente negativa (como las de fijar unos límites a los gastos permisibles de los candidatos y ofrecer en compensación una serie de servicios estatales), para proceder a la regulación de aspectos tales como la publicidad de las contribuciones electorales efectuadas a candidatos o Partidos, la concesión de tiempos determinados en las emisiones de radio o televisión y, sobre todo, la financiación con fondos públicos de parte de los gastos electorales en que hayan incurrido los Partidos o los candidatos” (41).

Apesar das semelhanças gerais com outros sistemas, a regulamentação legislativa atual nos Estados Unidos apresenta certas peculiaridades:

a) a tradição jurídica intervencionista tem intentado diminuir, desde o início do século, as frequentes irregularidades econômicas em todo tipo de campanhas eleitorais. A primeira lei federal sobre a regulamentação do conteúdo econômico da campanha data de 1907, ocasião em que o Congresso aprovou *Tillman Act*, proibindo a bancos e “corporations” a realização de contribuições aos candidatos em eleições federais. Mas tarde o Congresso adotou uma lei que obrigava aos comitês interestatais a tornar públicas todas as constituições e gastos que excedessem respectivamente de 100 e 10 dólares. Essas leis foram emendadas por *Federal Corrupt Practices Act*, de 1925. *War Labor disputes Act*, de 1944, proibiu as contribuições eleitorais dos sindicatos, impedimento consagrado por *Labor Managements Relations Act*, *Hatch Acts*, de 1947. *Federal Corrupt Practi-*

(41) GIBERT, José R. Montero. “El marco legal de la financiación pública de las elecciones en los Estados Unidos”, *Revista Española de la Opinión Pública*, nº 48, abr./jun., 1977, p. 176; idem, “La financiación de los Partidos y de las elecciones en los Estados Unidos” (exposição apresentada no “I Colóquio Internacional sobre la Constitucionalización de los Partidos Políticos”, ocorrido na Universidade de Salamanca, nos dias 19 a 23 de abril de 1977).

ces Act e *Hatch Acts*, de 1939 e 1940, constituem a legislação vigente, com alterações posteriores;

b) como resultado da crise de confiança sobre o processo eleitoral, devido aos escândalos potenciais, divorciados de qualquer ordenamento jurídico, chega-se ao caso *Watergate*. A lei federal de 1974 passou bruscamente do liberalismo extremado à prática de amplo intervencionismo governamental. Os Estados Unidos transformaram-se no Estado do Ocidente que mais intensamente regula os aspectos econômicos das campanhas eleitorais. Lei federal de 1976 modificou alguns preceitos da lei de 1974, devido a sentença da Suprema Corte, no caso *Buckley v. Valeo*.

A diferença dos precedentes legais norte-americanos e de alguns sistemas seguidos na Europa, destaca-se por dois aspectos:

a) o financiamento público das eleições presidenciais configura-se como uma possibilidade opcional, pois os candidatos podem eleger entre aquele ou uma campanha financiada por recursos privados;

b) o financiamento público não aparece como uma garantia isolada do processo eleitoral, mas uma garantia por excelência, que deriva do tratamento jurídico, para os candidatos que aceitam dinheiro federal.

As críticas ao financiamento privado das campanhas acentuam que esse método colocava os candidatos em perigosa dependência de seus doadores. Do mesmo modo, o aumento dos gastos eleitorais obrigaram o Congresso a propor sistema alternativo. Nos Estados Unidos a lei de 1966 teve duração pequena. As eleições de 1968 sofreram a tendência ao esquema de regulamentação eleitoral. A opção pela fórmula do financiamento público limitou os gastos propagandísticos da campanha. Ao mesmo tempo, procuraram introduzir os mecanismos clássicos da publicidade de doações.

Kennedy criou a *Commission on Campaign Expenditures*, em 1961, com o objetivo de examinar as modificações sobre o financiamento das campanhas eleitorais. *Presidential Election Campaign Fund Act* foi incluído como título III de uma lei sobre impostos. O Fundo eleitoral seria criado com doações voluntárias de um dólar, que os contribuintes recolheriam ao pagar os impostos. O secretário do Tesouro entregaria o dinheiro do Fundo dos candidatos presidenciais, de acordo com escala decrescente de elegibilidade. A fiscalização e o destino do Fundo têm a colaboração de uma Junta Consultiva (*Advisory Board*), composta dos representantes de cada Partido.

A lei federal de 1966 limitava-se às eleições presidenciais, definia-se como uma espécie de experimentação, cujos resultados levariam a uma aplicação a outros setores das eleições federais. Teve curta vigência, foi suspensa em 1967, sob a alegação de que o Congresso deveria estabelecer os critérios para a distribuição do dinheiro do Fundo.

Entendia-se, após as eleições de 1968, da conveniência da reforma da lei, devido os altos custos das campanhas. Os gastos eleitorais dobraram. No governo de Nixon surgiram tentativas para reformar a legislação:

— aprovação por parte das Câmaras do Projeto do Senado, de nº 3.637, denominado *Political Broadcasting Bill*, vetado pelo Presidente;

– *Revenue Act* – que criou um novo Fundo para subvenção econômica dos candidatos presidenciais. Nixon sancionou a lei em janeiro de 1972, propondo ao Congresso até 1973 o começo da vigência do sistema de financiamento público;

– a terceira participação do Congresso foi imediata. Em 7 de fevereiro de 1972 Nixon sanciona o *Federal Election Campaign Act de 1971*, aprovado pelo Congresso, com o objetivo de estabelecer entre os candidatos federais o princípio da igualdade de oportunidades de acesso aos meios de comunicação de massas e deter o crescimento dos gastos eleitorais.

Várias são as medidas intervencionistas que decorrem dessa fase da legislação eleitoral:

a) limitação dos gastos eleitorais relativos aos meios de comunicação de massas;

b) limitação da quantidade de dinheiro, procedente de fundos pessoais ou da família, que poderiam os candidatos gastar em suas próprias campanhas;

c) proibição de exercer qualquer atividade eleitoral, com promessas de emprego ou benefício futuro;

d) proibição de realização de contribuição aos candidatos federais por parte dos fornecedores do governo, dos bancos, *corporations* e sindicatos;

e) publicidade de todas as doações e gastos eleitorais, acima de 100 dólares. Os comitês políticos deveriam registrar, previamente, os recebimentos, com nome, profissão e domicílio dos doadores e dos destinatários dos gastos.

A classe política do Congresso fez da reforma da campanha eleitoral sua arma, para intentar restabelecer a confiança pública no funcionamento do sistema. Em 1974, o Congresso aprovou *Federal Election Campaign Act Amendments of 1974*, sancionado pelo Presidente Gerald R. Ford. Herdeira da larga tradição jurídica intervencionista, essa lei propõe radical ponte de partida para a normatização das campanhas eleitorais. Ela evidencia a alta tendência intervencionista introduzida pelo Congresso no mercado político liberal, em resposta à crise de “Watergate”.

A redação original propunha o financiamento público de todas as eleições federais, como o meio mais idôneo para consagrar um sistema de princípios de igualdade de oportunidades entre os candidatos e a independência dos mesmos das fontes de provisão de recursos.

O novo sistema não limita a aplicação dos fundos públicos à última fase da campanha presidencial, como ocorria no *Revenue Act* de 1971, mas amplia-se às eleições primárias e às convenções dos Partidos Políticos. Constituiu-se um novo *Presidential Election Campaign Fund*, na Secretaria do Tesouro. O dinheiro do Fundo, ao qual os candidatos podiam acorrer opcionalmente, divide-se em três contas separadas para o financiamento de:

– as eleições primárias;

- as gerais; e
- as Convenções indicadoras dos candidatos.

A lei federal de 1974 introduziu complicado esquema restritivo sobre as contribuições e gastos eleitorais que afetam a todas as fases e participantes do processo eleitoral. No que diz respeito às contribuições, a primeira limitação diz respeito aos indivíduos. Outras proibições recaem sobre os bancos nacionais, *corporations* e sindicatos.

No que diz respeito aos gastos eleitorais, impõe limitações totais, que devem ser observadas em cada campanha eleitoral. Em segundo lugar, mantém os limites fixados em 1971, no que diz respeito à quantidade de dinheiro que procede de fontes pessoais ou familiares. Anula, finalmente, a proibição do *independent expenditure* estabelecida pela lei de 1971.

Essa lei reforçou os critérios tradicionais que exigiam a publicidade das contribuições e gastos eleitorais, mediante o aumento das sanções a seus infratores. Os mecanismos centralizadores ampliam. A lei cria o *principal campaign Committee*, ao qual cada candidato deve designar para a centralização de toda a sua atividade financeira.

Sempre ocorreu a preocupação, nas leis sobre campanhas eleitorais, com a criação de um organismo especialmente destinado a velar pelo cumprimento da lei. O surgimento da *Federal Election Commission* constitui etapa fundamental para a execução da lei. Várias são as matérias que a lei confere à autoridade da Comissão.

O caso *Buckley v. Valeo* ensejou que fosse examinada a lei de 1974, que não chegou a superar integralmente a prova constitucional que a submeteu à Suprema Corte. Foi argüida a inconstitucionalidade de todos e cada um de seus principais capítulos. Entendia-se que a limitação do uso do dinheiro para propósitos políticos supunha restrição inadmissível às liberdades reconhecidas pela Primeira Emenda, desde que o processo eleitoral exige o gasto de grandes somas em dinheiro. Os requisitos da publicidade e controle de contas invadem negativamente a liberdade de associação. As subvenções públicas, além de contrariarem a Primeira e Quinta Emendas, violam a cláusula do *general welfare*. Toda a decisão articula-se em torno dos padrões clássicos do entendimento judicial americano sobre a matéria das liberdades constitucionais.

Indagou-se até que ponto a concreta regulamentação legislativa nega, viola ou restringe os direitos amparados pela Constituição, para avaliar os interesses governamentais que exigem essa normatização:

“Este tratamiento es el que efectúa el Tribunal Supremo cuando considera los topes máximos impuestos a las contribuciones y gastos electorales. Ambos suponen una restricción importante de los derechos de expresión y asociación reconocidos en la Primera Enmienda, pero sus distintos alcances y justificaciones obligarán al Tribunal a pronunciarse diferentemente sobre su respectiva constitucionalidad. Así,

se mantiene la de la limitación de las contribuciones por disminuir sólo de modo marginal la cantidad de expresión con la que los individuos y comités políticos pueden intervenir en un proceso de libre comunicación. Su faceta decisiva no es tanto la de la cantidad de la donación, que constituye un índice aproximado de la intensidad del apoyo hacia un candidato, como la del acto simbólico por el que se contribuye, que no se prohíbe. En cambio, las limitaciones establecidas para cualquier tipo de gastos representan una restricción sustancial de la cantidad y diversidad de la expresión política, por lo que fueron invalidadas por el Tribunal. Ningún interés gubernamental podía justificar tan grave violación de las libertades de los ciudadanos" (42).

Essa atuação da Suprema Corte alterou, substancialmente, a fisionomia da lei de 1974. Os métodos intervencionistas sofreram importante diminuição devido à decisão judicial de suprimir a limitação sobre os gastos eleitorais.

O Presidente Gerald R. Ford sanciona *Federal Election Campaign Act Amendments of 1976*, em que podemos destacar:

a) a Comissão coloca-se, definitivamente, como o órgão permanente de controle de todo o processo eleitoral e de suas infrações;

b) a dedicação exclusiva dos membros da Comissão leva-nos a uma segunda característica: o reforço de seus poderes;

c) desaparecem da nova lei as limitações gerais impostas aos gastos eleitorais;

d) no que diz respeito ao financiamento público, estabelece-se nova condição para que os candidatos recebam subvenções durante as primárias: o pagamento cessará quando o candidato não obtenha menos de 10% dos votos populares emitidos nas eleições consecutivas;

e) reforçam-se os critérios de publicidade para as contribuições e gastos eleitorais realizados por *corporations*, sindicatos, contratantes com o governo (43).

Estudos comparativos de legislação eleitoral demonstram o grau de intervenção estatal no processo eleitoral, conforme quadro que segue:

(42) GIBERT, José R. Montero. "El marco legal de la financiación pública de las elecciones en los Estados Unidos", ob. cit., pp. 195 e 196.

(43) BOK, Derek C. "The regulation of campaign tactics in representation elections under the National Labor Relations Act", *Harvard Law Review*, nº 87, 1946; Note: "Developments in the law-Elections", *Harvard Law Review*, nº 88, 1975; WINTER, Jr., Ralph K. *Watergate and the Law; Political Campaigns and Presidential Power*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1974; GLANTZ, A., ABRAMOWITZ, Alan I., BURKART, Michel P. "Election outcomes: Whose money matters?" *The Journal of Politics*, nº 38, 1976; OVE-RACKER, Louise. *Money in Elections*. New York, Macmillan, 1932; MAZMANIAN. *Third Parties in Presidential Elections*. Washington, D. C., The Brookings Institution, 1974.

ANEXO I
Regulamentação das Campanhas Eleitorais nos Estados Unidos e em Quatro Estados Europeus

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Espanha</i>	<i>França</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>República Federal da Alemanha</i>
Limitação de doações de Bancos, Empresas, Sindicatos e Contratadores do Governo	Proibição de doações diretas	Inexiste	Inexiste	Certas limitações a sindicato	Inexiste
Limitação de doações individuais	Máximas	Inexiste	Inexiste	Inexiste	Inexiste
Publicidade das doações	Total	Inexiste	Inexiste	Doações de sindicatos e empresa	Certas doações aos partidos
Limitações de gastos a candidatos	Máximas	Inexiste	Parciais	Máximas	Inexiste
Limitações de gastos a partidos políticos e comités políticos	Máximas	Inexiste	Inexiste	Inexiste	Inexiste
Centralização da campanha	Em Comité principal	Em um representante da candidatura	Inexiste	Em um agente eleitoral	Inexiste
Subvenção estatal	Parcial em fase das primárias presidenciais ; total em fase geral das mesmas eleições	Parcial	Parcial e mínima	Inexiste	Parcial
Regime de rádio e televisão	Comercial	Público, concessão de tempo a candidatura	Público, concessão de tempo a partidos e candidatos presidenciais	Público, concessão de tempo a partidos	Público, concessão de tempo a partidos

As medidas que visam purificar as eleições têm grande importância na constituição de um sistema representativo, adequado à veracidade democrática. O constitucionalismo culmina na democracia constitucional, sistema político através do qual o povo — *organizado como eleitorado e movimento pela ação política, através dos Partidos* — participa livremente do processo do poder. O eleitorado exerce esse controle final sobre o governo e o parlamento. De acordo com esse entendimento, percebemos a importância do processo eleitoral. Nesse, as eleições servem para que o eleitorado designe os detentores do poder no governo e nos órgãos legislativos⁽⁴⁴⁾.

A dinâmica eleitoral tem gerado muitas indagações que analisam as estratégias eleitorais, o comportamento das elites dos Partidos e a resposta dos cidadãos às questões fundamentais da sociedade estatal contemporânea. É dentro dessa orientação que vêm ocorrendo diversos levantamentos que definem os componentes do processo eleitoral e suas conseqüências. Esses dados são necessários para a compreensão da eficiência dos sistemas eleitorais⁽⁴⁵⁾.

II. TEORIA GERAL DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA:

Natureza Jurídica da Representação. Autenticidade do Sistema de Representação Popular. Representatividade e Participação. Papel das Oposições nos Sistemas Representativos Democráticos.

O termo representação pertence à teoria geral do direito, apesar das particularidades que o acompanham quando surge nos diversos segmentos da vida jurídica e política. A idéia de representação está em EMMANUEL SIEYÈS, que em um de seus discursos na Convenção proclamava:

“Na ordem social tudo é representação, confunde-se com a essência mesma da vida social”⁽⁴⁶⁾.

PAOLO BARILE chega a afirmar que o Estado representativo nasceu sob um modelo de direito privado, como representação da vontade:

“I rappresentanti cioè avevano l'obbligo di rispettare il mandato di coloro che essi rappresentavano; tale obbligo era detto del “mandato imperativo”. Le costituzioni moderne espressamente negano un obbligo del genere, perchè tale obbligo era fonte di vari inconvenienti, nel senso che i rappresentanti si trovavano, durante il corso del loro talora lungo mandato, e si trovano oggi, di fronte ad una serie di problemi sui quali non possono avere avuto istruzioni sufficienti dai loro rappresentanti, e quindi, se dovessero rispettare il principio del mandato imperativo, non sarebbero in grado di prendere decisioni”⁽⁴⁷⁾.

(44) LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, 2ª ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, pp. 326 e segs.

(45) SANI, Giacomo. GUNTHER, Richard. SHABAD, Goldie. “Estrategia de los Partidos y Decisiones de Masas en las Elecciones Parlamentarias Españolas de 1979”, *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, nº 11, outono, 1981, pp. 141 e segs.

(46) SIEYÈS, Emmanuel. *Qu'est-ce que le Tiers État?*, Librairie Droz, Genova, 1970, Les Classiques de la Pensée Politique.

(47) BARILE, Paolo. *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova, 1972, pp. 22 e 23.

A vida eleitoral materializa-se através de atos jurídicos positivos, com propósitos determinados, cujo descumprimento viola as normas jurídicas consagradas pelo direito positivo. Constituído o corpo eleitoral, aparecem as relações que dão nascimento, modificação e extinção de obrigações eleitorais (48).

MAURICE HAURIOU tece diversas considerações em torno do tema. Indaga se um homem pode representar outro, até o ponto em que os efeitos jurídicos dos atos executados pelo representante recaiam direta e imediatamente sobre a pessoa do representado, obrigando-o aos compromissos contraídos anteriormente. Tomando o direito romano e o de outros povos, passa o autor a refletir. No direito privado é sabido que os romanos se negaram, durante muito tempo, a admitir a representação jurídica *per extraneam personam*, isto é, por mandatários ou gestores de negócios que não estivessem debaixo do poder do representado. Admitiam a representação jurídica, do *paterfamilias*, com relação às pessoas que por diversos títulos estavam submetidas a seu poder (meninos, homens *in mancipio*, escravos). As pessoas submetidas ao poder do *paterfamilias* estavam representadas juridicamente por esse, na medida que os direitos próprios eram distinguíveis dos direitos dele. Não existia diferença fundamental entre o direito privado da família e o direito público do Estado. Sob a influência do direito canônico e do direito corporativo, o conceito de função transmite-se, durante a Idade Média, ao novo direito público que se elabora. Nesse direito público moderno surge a idéia de representação, vinculada à função pública que se realiza (49).

À medida que as relações políticas tornaram-se mais complexas, pelo natural crescimento dos grupos sociais, com o aumento dos territórios dos Estados, houve a necessidade de confiar-se a outras pessoas a gestão dos negócios públicos. Pelos estudos sobre a natureza da representação e do mandato civil podemos observar as suas particularidades e o seu caráter de ato jurídico não unilateral:

“Se normalmente quem pratica um ato jurídico deve ele próprio querê-lo e manifestá-lo, nada impede, porém, que uma outra pessoa se lhe substitua, quer na própria determinação interna, emitindo a vontade própria em lugar da vontade de outrem, quer somente na declaração, agindo como instrumento da vontade alheia. Num e noutro caso temos uma representação em sentido lato, chamando os juristas uma representação em sentido técnico apenas à primeira” (50).

(48) BRUGI, Biagio. *Instituciones de Derecho Civil. Con Aplicación Especial a todo el Derecho Privado*. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, México, 1946, trad. da 4ª ed. italiana por Jaime Simo Bofarull, pp. 103 e segs.; PEREIRA, Calo Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil. Introdução ao Direito Civil. Teoria Geral de Direito Civil*. Vol. I, Forense, Rio de Janeiro, 1980, 5ª ed., 3ª tiragem, pp. 533 e segs.; REIS, Palhares Moreira. “Conteúdo e Caracteres do Mandato Parlamentar”, Sugestões Literárias S. A., Separata da Revista *Voz Legis*, Seção de Doutrina, São Paulo, 1981.

(49) HAURIOU, Maurice. *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Instituto Editorial Reus, Madrid, 2ª ed., pp. 222 e segs.

(50) RUGGIERO, Roberto de. *Instituições de Direito Civil*. Volume I. Introdução e Parte Geral. Direito das Pessoas, Edição Saraiva, São Paulo, 1957, trad. da 6ª ed. it., de Dr. Ary dos Santos, pp. 295 e 296; BRANOVER, David Stitckin. *El Mandato Civil*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1950; MOUTTE, Jacques Martin de la. *L'Acte Juridique Unilatéral. Essai sur sa Notion et sa Technique en Droit Civil*. Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1951.

TOMÁS ELORRIETA Y ARTAZA afirma que não há entre os representantes nos órgãos legislativos e seus eleitores um vínculo legal como aquele que existe entre os representantes e os representados no direito privado. De acordo com as leis civis e comerciais, a representação é o poder que uma pessoa confere à outra para que exercite, em seu nome, faculdades que lhe competem, reservando-se, sempre, o direito de revogar ou limitar este poder. Pelo contrário, na esfera política não há Constituição que admita o mandato imperativo, algumas o proibem expressamente; não há Constituição que reconheça aos eleitores o direito de destituir seus Deputados (51).

A vida política tem como objetivo a conciliação de interesses contraditórios, daí o princípio do ato unilateral, que exprime o interesse de apenas uma parte, não poder compatibilizar-se com a teoria geral dos princípios eleitorais básicos.

Entende Kelsen que, para estabelecer verdadeira relação de representação, não basta que o representante seja nomeado ou eleito pelo representado. É preciso que o representante esteja juridicamente obrigado a executar a vontade do representado, e que o cumprimento dessa obrigação seja garantido juridicamente (52).

A democracia terá o seu caminho normal desde que erigida sobre o princípio da representação política, instrumento básico de sua plena efetivação. Para MACHADO PAUPÉRIO a teoria democrática corresponde à própria teoria do Estado representativo moderno, onde o sistema eleitoral baseia-se na extensão cada vez maior do sufrágio. Desse entendimento deve-se concluir que o princípio da participação do maior número de cidadãos nas eleições é fundamental na estruturação da democracia representativa (53).

Apesar das diferentes acepções que a palavra representação tem no direito, mesmo no direito político, ela aparece com vários significados:

- toda sociedade politicamente organizada é representada pelo poder;
- a representação da sociedade perante o poder, ocasião em que se emprega a expressão “instituições representativas”;
- um terceiro aspecto da representação da sociedade política desdobra-se em duas faces. Entende-se aí a representação da sociedade no poder, com a idéia de governo representativo:

“Daí o valor da representação política, meio de resguardar e satisfazer os legítimos interesses da comunidade. A ausência, o declínio

(51) ELORRIETA Y ARTAZA, Tomás. *Tratado Elemental de Derecho Político Comparado. Teoría General del Estado y su Derecho Constitucional*. Hijos de Reus, Editores, Madrid, 1916, p. 116.

(52) Kelsen, Hans. *Teoría Generale del Diritto e dello Stato*. Comunità, Milão, trad. italiana, 1952, p. 295.

(53) PAUPÉRIO, A. Machado. “Democracia e representação”, *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal. Ano 16, nº 62, abr./jun., 1979, pp. 41 e segs.; idem. *Teoria do Estado Democrático*. Editora Presença, Rio, 1968, pp. 81 e ss.; idem. *Teoria Democrática do Poder*, Vol. I. *Teoria Democrática do Estado*. Pallas S. A., Editora e Distribuidora, Rio de Janeiro, 1976, 1ª ed., pp. 81 e segs.

ou a ineficácia das instituições representativas significam a porta aberta para a tirania e o absolutismo estatal, que na atualidade se apresenta sob a forma radical e extrema do Estado totalitário.

A representação — vimo-lo no parágrafo anterior — configura-se nos como um processo de conexão entre a sociedade e o poder, permitindo a este conhecer o estado real daquela, e oferecendo à sociedade um instrumento para acautelá-la dos desmandos dos governantes” (54).

O princípio representativo é objeto de diversos estudos. Entende BURDEAU que, nem sob o plano da teoria política, nem sob o da técnica constitucional, existe coincidência entre democracia e representação. No que diz respeito à técnica constitucional, existe uma infinidade de processos de representação, onde ocorrem instituições representativas, sem reconhecimento de uma autêntica noção de democracia.

Reconhece-se o desenvolvimento histórico da idéia e das instituições representativas, da mesma maneira como vamos encontrar uma teoria da representação política elaborada pelos juristas:

“La théorie juridique place l'essence de la représentation dans le rapport qui unit le représenté au représentant” (55).

SIEYÈS afirmou que na ordem social tudo é representação, ela se confunde com a essência mesma de uma sociedade democrática.

Sua importância revela-se nas formas e nos sistemas que adquire. Essa diversificação impõe dificuldades a sua exata compreensão. Afirma-se que a característica da representação está em que para os representados resulta em legítima e vinculatória ação dos representantes. Esse entendimento e muitos outros contribuem para a compreensão de aspectos de sua elaboração teórica. Convém realçar que a sua teorização não está esgotada. A representação na doutrina política moderna supõe o sufrágio. Certifica-se com FRIEDRICH que a representação no sentido atual do vocábulo constitui o método para conseguir de quem detém o poder tenha conduta responsável (56).

BENOIT JEANNEAU, em capítulo sobre a teoria do governo representativo, afirma que a impossibilidade de confiar ao conjunto do povo, sem intermediários, as decisões necessárias à boa marcha dos negócios do Estado, levou-nos à utilização da representação. Corrigido ou não por elementos da democracia direta, o sistema representativo aparece como o *direito comum* dos regimes de opinião (57).

(54) SOUSA, José Pedro Galvão de. *Da Representação Política*. Edição Saraiva, São Paulo, 1971, pp. 24 e 25.

(55) BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique. Les Régimes Politiques*. Tomo IV. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1952, p. 268.

(56) LAGON, Faustino J. *Tratado de Derecho Político General. Estructura y Funciones en la Teoría del Estado*. Tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1961, pp. 514 e 515.

(57) JEANNEAU, Benoît. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Dalloz, Paris, 1972, 3ª ed., pp. 17 e segs.

As indagações sobre o conceito de representação política são constantes na publicística:

“Pode definir-se como o princípio jurídico em virtude do qual um ou alguns indivíduos exercem o poder político ou participam no seu exercício em lugar e em nome dos titulares do referido poder e de modo que os atos dos representantes sejam considerados provenientes da autoridade dos representados” (58).

A idéia de representação política vem, em várias ocasiões, ligada, também, a controle político:

“A idéia de representação ocupa lugar de relevo na teoria jurídica da democracia clássica, e os analistas da doutrina afirmam que, para os homens da Revolução Francesa, a democracia era *essencialmente* representativa e o justificavam da forma seguinte. O titular da soberania nacional é a nação, que transfere o seu exercício aos representantes, pela impossibilidade material de exercê-la; mas, se todo o exercício fosse transferido a um só representante, este representante deteria toda a soberania nacional e a nação ficaria sem defesa. Daí se parte para a técnica de dividir o seu exercício entre vários representantes, o que se obtém por meio da separação de poderes. Em consequência, a teoria da separação dos poderes está intimamente ligada com a teoria da representação” (59).

A representação é figura jurídica bem definida. Ocorre precisar, primeiramente, que dela emana a “relação representativa”, que se instaura entre o eleito e os eleitores, ocorrendo diversas interpretações:

a) os eleitos não representam seus eleitores, mas uma entidade abstrata, a Nação ou a coletividade popular inteira;

b) não existe qualquer relação jurídica entre “representantes” e “representados”;

c) não existe a possibilidade, na maioria dos Estados, de os eleitores revogarem o mandato concedido aos eleitos;

d) a relação é exclusivamente bilateral, entre representante e representado, não trilateral, com a representação da vontade.

Ao distinguir “representação jurídica” e “representação política”, TEMISTOCLE MARTINES afirma que a segunda, constantemente, é estudada como representação de interesses gerais (ROMANO, BISCARETTI); ou coletivo (MORTATI). Como representação da opinião (LAVAGNA) ou estrutura organizatória a efetivar-se mediante a eleição de um grupo (M. S. GIANNINI). Ainda BALLADORE PALLIERI,

(58) CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional. Direito Comparado. Teoria Geral do Estado e da Constituição. As Constituições do Brasil*. Vol. I, Forense, Rio de Janeiro, 1977, p. 228.

(59) CARVALHO, Orlando M. “Representação e Controle Político, Reforma do Poder Legislativo no Brasil”, Seminário sobre Reforma do Poder Legislativo, promovido pelo Centro de Extensão Cultural, da Universidade de Brasília (18 de agosto a 24 de setembro de 1965), Câmara dos Deputados, Secretaria-Geral da Presidência, Brasília, 1966, pp. 214 e 215.

como figura que caracteriza algum órgão, por meio do qual a vontade popular faz-se presente no governo do Estado. É o entrosamento entre representado e Estado, que se vale do instrumento que é o órgão representativo ⁽⁶⁰⁾.

O Estado democrático está construído sobre o princípio da representação, deferido a certos mecanismos de transmissão do poder.

As explicações doutrinárias apresentam implicações em torno de afirmativas como se o Estado democrático é efetivamente um Estado “representativo”:

“Evidentemente, o problema depende da interpretação que lhe damos e daquilo que pretendemos ao dizer: “representação política”. É uma representação “verdadeira”? Perguntam-se os juristas e os estudiosos. É a representação “suficiente”? Perguntam-se, por outro lado, os descontentes e os inovadores. De maneira que o Estado representativo pode ser rejeitado por dois motivos: ou negando que a assim chamada “representação política” possua a natureza e as características de uma verdadeira e legítima relação de representação; ou, então, porque se quer uma “democracia maior”, não sendo suficiente, neste caso, um sistema de democracia indireta” ⁽⁶¹⁾.

No dizer de SARTORI, a expressão “Estado representativo” é recusada por muitos autores, apesar da complacência com a de “Estado democrático”.

Problema preliminar para o constitucionalismo contemporâneo é o da composição dos órgãos legislativos. Esta, por sua vez, está essencialmente vinculada à compreensão da “representatividade” política ⁽⁶²⁾.

O conceito geral de representação, em MANUEL GARCÍA-PELAYO, é tomado para a compreensão específica da representação democrática. Baseando-se em LEIBHOLZ, parte do entendimento de que representar significa fazer presente e operante algo que não está realmente presente, nem é atuante.

Aprecia a representação como um conceito genuinamente jurídico-político, diferente da representação jurídica privada. Existem pontos comuns e diferenciadores entre uma e outra. Nos dois casos existe a dualidade: o representante e o representado. Uma pessoa ou grupo de pessoas atua em nome e interesse

(60) MARTINES, Temistocle. *Diritto Costituzionale*. Dott. A. Giuffrè Editore, Milão, 1981, 2ª ed., pp. 272 e 273; SARTORI, Giovanni. “A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno”, *Estudos Sociais e Políticos*, nº 22, edição da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1962, trad. de Ernesto Gaetani e Rosa Gaetani, pp. 57 e segs.; BOTET, Luís. “Democracia y Representatividad”, en *Revista del Instituto de Derecho Político y Constitucional*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, nº 1, 1978, pp. 9 e segs.

(61) SARTORI, Giovanni. “A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno”, edições da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Estudos Sociais e Políticos — 22, Belo Horizonte, 1962, p. 10, tradução do italiano de Ernesto Gaetani e Rosa Gaetani.

(62) PERGOLESI, Ferruccio. *Diritto Costituzionale*. CEDAM, Padova, 1962, 15ª ed., vol. I, p. 442; ORIGONE Agostino. *La Riforma della Rappresentanza Politica in Italia*. Dott. A. Giuffrè-Editore, Milão, 1940.

de outros, trata-se de uma relação entre pessoas, sem que ocorra identidade entre as duas figuras componentes da conceituação de representação. A representação política tem acento axiológico, o que não ocorre com a representação privada.

Confundem-se, muitas vezes, na doutrina e nos textos legais, os conceitos de *representação*, *delegação* e *mandato*. Convém distingui-los com precisão. A delegação, em sentido jurídico público, é o ato pelo qual o titular de uma competência transfere total ou parcialmente atribuições a outro sujeito. Uma transmissão de competências na qual se manifesta simultaneamente a cessação e imputação de uma competência, fundando-se ambos os atos na vontade que era de um certo titular. Já o mandato é mais limitado, decorre do simples exercício de uma competência estranha.

A representação é distinta dos conceitos anteriores, nela recorrem certos entendimentos, como:

a) a essência da representação política não consiste somente em atuar em nome de outro, mas, principalmente, fazer presente um ser não operante, enquanto que na delegação e no mandato supõe-se a existência prévia e atuante de uma ordem de competências;

b) mesmo que a representação possa desenvolver-se com base em uma ordenação de competências, não é preciso encerrar-se no limite preciso de uma delas, isto é, de um âmbito de direitos e deveres delimitado com precisão e objetividade; a genuína função da representação política é possibilitar e legitimar uma ordem de competências;

c) a delegação e o mandato são revogáveis, a representação não necessita sê-lo, e normalmente não o é;

d) a delegação e o mandato precisam da "legalidade"; a representação necessita de "legitimidade", de uma justificação que não está dentro da ordem jurídica positiva, mas inspira-se em princípios a ela subjacentes ou em crenças situadas além da ordem jurídica positiva (63).

A organização do Estado constitucional surge em decorrência do *Estado representativo*. Essa natureza representativa do Estado constitucionalizado impõe-se através de *órgãos* e *procedimentos* que recolhem e condensam os sentimentos, forças e tendências da sociedade. As instituições e magistraturas do governo, em um regime constitucional, reputam-se "representativas"; ao passo que o exercício dessas funções decorre da "representação" da comunidade política. A institucionalização do sistema representativo efetiva-se através de, entre outros, alguns mecanismos, como:

a) um corpo eleitoral;

b) um regime de organizações locais;

(63) GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1951, 2ª ed., pp. 159 e 160.

- c) um sistema de funcionários representativos e técnicos;
- d) uma ordem de magistraturas judiciais (64).

As indagações em torno da teoria geral da representação dão destaque ao problema da relação entre os eleitores e seus representantes; a forma como é resolvido determina o conteúdo. A representação gera o envolvimento entre a pessoa representada e o representante, que age em seu lugar. Dois conceitos clássicos sobre este tipo de relação entre eleitores e seus representantes levam às especulações em torno dos conceitos de “mandato livre” e “mandato imperativo” (65).

A instrumentalização do processo político ocorre através de mecanismos jurídicos, entre os quais destaca-se o “mandato representativo”.

A representação como fenômeno e instituição, desde STUART MILL até um LOEWENSTEIN, é tida como a forma de solucionar as dificuldades da convivência política. Constitui tema constante quando surgem as indagações em torno da autenticidade dos diversos regimes políticos. A sua definição é fundamental na configuração dos elementos essenciais que devem definir a autenticidade e a legitimidade da vontade popular.

Os teóricos da democracia evidenciam as diversas perspectivas sob as quais podem ser realçados os aspectos do sistema representativo e os processos nos sistemas eleitorais. O governo democrático representativo requer a seleção de um pequeno número de indivíduos para representar a larga maioria da população em uma assembléia legislativa e deliberativa:

“There exist wholesale numbers of possible election procedures. A basic classification has been made of these into *plurality systems* and *proportional representation systems*.

In a *plurality system* an elector usually casts one vote for the candidate or the (party) list of candidates of his or her choice in some election district, and the candidate or list receiving a majority or plurality is elected. Such systems are based on a notion of geographical representation. Mid-nineteenth century Europe saw an increasing dissatisfaction with plurality systems as unfair to minorities, for small political parties were effectively barred from having any representation whenever their adherents were distributed throughout many single-member election districts.

This led to the idea of *proportional representation* which, in its pure form, has electors cast one vote for a party or party list in a multi-member district and then, by some rule, metes numbers of seats “proportionally” among the parties according to their respective vote

(64) POSADA, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Tomo segundo, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1935, 5ª ed., pp. 439 e segs.

(65) SOBOLEWSKI, Marek. “Eleitores e Representantes — Uma Contribuição à Teoria da Representação”, *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. I, nº 1, jan./mar., 1968, pp. 5 e segs.

totals. Of course, variants of both types of system exist, as do complex mixtures of both" (86).

A importância da representação política, no contexto da análise das instituições políticas, tem caráter singular, desde que a sua definição leva-nos a considerações fundamentais sobre a própria legitimidade das formas consagradas institucionalmente.

O sistema representativo está ligado à dinâmica do processo político eleitoral, que por sua vez constitui a base do equilíbrio social e a estabilidade política. Estas, através dos Partidos Políticos, levam a sociedade a atuar como povo.

A representação como fonte de poder de autoridade gera a obediência legítima, torna possível a articulação do poder político do povo, do seu poder revolucionário, ao poder constituinte e aos procedimentos eleitorais. Através das diversas manifestações do poder eleitoral do povo, torna-se possível eleger, consentir e decidir sobre determinada política e de sua própria representação.

A representação política outorga poder representativo à maioria. Este poder de decisão da maioria, através da representação, configura-se nos representantes escolhidos pela maioria. Por meio do poder político eleitoral, configurado através de adequada lei eleitoral, determina-se a igualdade política e de participação, seja indireta ou direta.

- (66) BALINSKI, M. L. YOUNG, H. P. "Stability, Coalitions and Schisms in Proportional Representation Systems", *The American Political Science Review*, The American Political Science Association, vol. 72, nº 3, set. de 1978, pp. 848 e segs.; CARTER, Cyril. "Some Properties of Divisor Methods for Legislative Apportionment and Proportional Representation", *The American Political Science Review*, vol. 76, nº 3, set., 1982, pp. 575 e segs.; KUKLINSKI, James H. "Representativeness and Elections: A Policy Analysis", *The American Political Science Review*, vol. 72, nº 1, março, 1978, pp. 165 e segs.; PERKINS, Jerry; FOWLKES, Diane L., "Opinion Representation versus Social Representation; or why Women Can't Run as Women and Win", *The American Political Science Review*, vol. 74, nº 1, março, 1980, pp. 92 e segs.; DAVIDSON, Chandler; KORBEL, George. "At-Large Elections and Minority-Group Representation: A Re-Examination of Historical and Contemporary Evidence", *The Journal of Politics*, vol. 43, nº 4, novembro, 1981, pp. 982 e ss.; MORGAN, Robert J. "MADISON's Theory of Representation in the Tenth Federalist", *The Journal of Politics*, vol. 36, nº 4, novembro, 1974, pp. 852 e ss.; NEWTON, K. "Role Orientations and Their Sources Among Elected Representatives in English Local Politics", *The Journal of Politics*, vol. 36, nº 3, agosto, 1974, pp. 615 e ss.; BORN, Richard. "Cue-Taking Within State Party Delegations in the U.S. House of Representatives", *The Journal of Politics*, vol. 38, nº 1, fev., 1976, pp. 71 e ss.; DECKARD, Barbara Sinclair. "Political Upheaval and Congressional Voting: The Effects of the 1960s on Voting Patterns in the House of Representatives", *The Journal of Politics*, vol. 38, nº 2, maio, 1976, pp. 326 e ss.; BON, Frédéric, Jaffré Jérôme. "Les Règles d'Élection au Scrutin Majoritaire. Analyse des duels gauche/droite aux élections de 1967, 1968 et 1973", *Revue Française de Science Politique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, vol. 28, nº 1, fev., 1978, pp. 5 e ss.; CARLOS, Cruz/COKE O., "Proyecto de Sistema Electoral de Escrutinio Mayoritario Provincial a Dos Turnos", *Revista Chilena de Derecho*, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile, vol. 6, nos 1-4, fev.-agosto, 1979, pp. 186 e ss.; ALENCAR, F. de. *Sistema Representativo*. B. L. Garnier, Edictor, Rio de Janeiro, 1868; BANDON, Hector R. *Democracia. Valoración del Régimen Representativo*. Librería "El Ateño", Buenos Aires, 1941.

O fenômeno político da representação e o ato eleitoral representativo são aspectos essenciais para o conhecimento, explicação e interpretação de uma *Teoria da Representação Política* (67).

LOEWENSTEIN afirma que a técnica eleitoral, após o desenvolvimento da representação e do sistema eleitoral, converteu-se em uma "ciência" que exige pronunciamento do jurista, do político, do sociólogo e do estadista (68).

RODOLFO ORLANDI considera o direito político eleitoral como uma teoria empírica e normativa do poder eleitoral, tanto do governo como da representação; do povo como corpo eleitoral, através dos Partidos Políticos, e da cidadania, através do exercício dos direitos políticos. O sufrágio permite a participação legítima no processo do poder político. Como expressão do consentimento, o sufrágio materializa-se na atividade de votar, através dos atos político-eleitorais. É o processo eleitoral que, organizado sistemática e territorialmente, permite as decisões coletivas.

O direito eleitoral, também denominado de direito republicano representativo, integra o sistema normativo dos princípios eleitorais. As Constituições surgem como fundamento deste direito, ao coordenar o sistema representativo. Determina os preceitos da elegibilidade, o sufrágio passivo e, em certos textos, a organização territorial. Deixa, em várias legislações, a regulamentação do direito de eleger, do sufrágio ativo e dos atos eleitorais, na dinâmica de uma "lei geral", como de legislação eleitoral e, em certos casos, uma lei dos Partidos Políticos.

A representação política tem sido objeto das indagações do direito constitucional, do direito político e da teoria da Constituição, sendo que a ciência política amplia as suas investigações, com incursões em torno da conduta humana e do comportamento político:

"Siendo "lo político" la esencia de la política como teoría del poder, "lo electoral" es uno de los comportamientos superlativos en el proceso del poder político representativo. Por lo que, para la ciencia política "lo electoral" es la esencia del poder electoral, tanto de gobierno como de representación que le dan sentido, el conocimiento de lo factores de poder y mecanismos técnicos en los actos del proceso de transmisión del poder, y consecuentemente, las relaciones políticas de la representación que tengan mayor o menor influencia social en la participación para tomar decisiones colectivas que determinan una política" (69).

Dentro deste entendimento, a noção de representação está ligada à de relação. A dinâmica do processo comporta um conjunto de relações políticas, de poder político e eleitoral, dentro das seguintes perspectivas:

a) relações de mando e obediência, no sentido genérico é o poder político;

(67) ORLANDI, Hector Rodolfo. *Teoría de la Representación Política en nuestra Constitución*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Departamento de Publicaciones, pp. 9 e ss.

(68) LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, 1964, p. 337.

(69) ORLANDI, Hector Rodolfo. *Teoría de la Representación Política*. Ob. cit., p. 13.

- b) relações de governantes e governados;
- c) relações entre os eleitores e os eleitos;
- d) relações entre representantes e representados (mandatário-mandante);
- e) relações entre maioria e minoria.

A ciência política não realiza investigações apenas formais ou exclusivamente jurídicas. Procura apreender, nos diversos sistemas representativos, todos os fatos que esclarecem o funcionamento da problemática política.

BENTLEY, MERRIAM, LASSWELL e TRUMAN, entre os americanos, e WALLAS, BUTLER, na Inglaterra, com estudos sobre o "comportamento político", valorizaram a prática eleitoral. Vêem a representação como processo em que intervêm atos humanos e de participação dos fatores de poder e de decisão. O ato político de votar está vinculado com outros atos sociais, praticados pelas pessoas.

A representação política é examinada na sociologia eleitoral, que também concentra seu interesse no comportamento eleitoral, com a verificação das tendências políticas, com explicações sobre a criação das novas forças políticas. Ela cuida da relação entre os dados sociais e as opiniões políticas do eleitorado, que influenciam a estrutura política.

A tendência francesa de estudos sobre geografia eleitoral procura verificar a questão da distribuição e organização territorial do sufrágio, tendo em vista a repartição dos eleitores e candidatos nos Partidos Políticos, a nível nacional, regional ou comunal.

A teoria da representação política, apesar das amplas perspectivas que comportam suas análises, compreende a teoria jurídica da representação e a sua perspectiva política.

Denominações como *governo representativo*, *regime representativo*, *forma representativa* ou *sistema representativo*, têm o objetivo de definir a democracia republicana e representativa:

"Por último, en la dinámica del proceso político del poder están referidos a las técnicas funcionales que los mueven en la vida política: el "régimen electoral", el "sistema electoral" y la "organización electoral", finalmente el "proceso electoral" y el "poder electoral" del pueblo, una forma de poder político, el del "cuerpo electoral" (70).

O fenômeno representativo surge como fonte essencial para uma tipologia dos regimes políticos contemporâneos. O regime democrático constitucional ou republicano, processo eleitoral e sistema representativo têm amplos relacionamentos com o sistema político e o processo político geral.

O sistema representativo assenta-se, também, na igualdade política entre os homens, bem como na participação legítima.

As doutrinas clássicas, e mesmo algumas mais modernas, consideram a idéia de representação como meramente jurídica. De acordo com JELLINEK, trata-se

(70) ORLANDI, Hector Rodolfo. *Teoría de la Representación Política...*, ob. cit., p. 16.

de uma relação jurídica entre partes independentes vinculadas por uma relação fictícia ou de causalidade.

Ao contrário da representação política, o mandato é específico do direito privado, carecendo da periodicidade do instituto político:

“Contrario a la representación política(s), el mandato es específico y de derecho privado careciendo de la periodicidad republicana, puesto que el mandante encarga a otro, su mandatario, el ejercicio de determinados actos concretos y específicos que hacen al negocio, encontrándose sujeto a instrucciones, revocación y rendición de cuentas, pero el mandante conserva sus derechos sin transferirlos al mandatario, como ocurre en la representación transmisiva del poder; además, su duración no es periódica sino en relación a la terminación del negocio encomendado. Esto ocurre en el mandato imperativo estamental o “representación vinculada” (M. WEBBER), en la que los representantes son funcionarios de los que representan (procuradores de las comunas francesas vinculados a los “cahiers”). El agente y el comisionado son servidores y no representantes (C. SCHMITT)”⁽⁷¹⁾.

A efetivação dos princípios democráticos no Estado contemporâneo depende da participação do povo na realização das funções estatais. Com o surgimento das Assembléias Legislativas representativas aparecem, de maneira institucionalizada, órgãos com caráter representativo. Essas Câmaras eletivas mantêm o contato do Estado com a coletividade popular.

A configuração da representação política, no entender de BISCARETTI DI RUFFIA, depende do esclarecimento de três dos seus aspectos:

- a) sua natureza;
- b) seu fundamento jurídico; e
- c) os requisitos de substância.

No que diz respeito à natureza da representação política, várias são as teorias que procuram explicá-la. Entendem alguns publicistas que a representação política entra na categoria de representação de interesses. Ela não toma em conta as vontades das pessoas particulares ou de determinados grupos, mas os interesses gerais de toda a coletividade popular. Ela aparece como a representação integral e genérica dos diversos interesses da coletividade. Tem como conteúdo particular a representação de interesses gerais ou políticos.

O fundamento jurídico decorre do procedimento eleitoral, dirigido para a formação do órgão legislativo.

A qualificação da representação política como representação legal da Nação, coloca o problema da determinação de seus requisitos de substância.

Mostra BISCARETTI DI RUFFIA que muitas das concepções sobre representação política foram abandonadas, tanto no plano teórico como no direito positivo, além de considerar que acontecimentos internos ou internacionais impe-

(71) ORLANDI, Hector Rodolfo. *Teoría de la Representación Política...*, ob. cit., pp. 20 e 21.

diram o recurso a regulares consultas eleitorais, apesar da permanente compreensão da necessidade de formação das Assembléias representativas.

Algumas noções inerentes à definição do tema têm permanecido, isto é:

- a) a representação de interesses particulares;
- b) a representação orgânica ou institucional (72).

Diversas correntes apontam critérios diversificados para a compreensão da teoria da representação, oportunidade em que salientam características de alguns de seus mecanismos. A primitiva doutrina clássica do mandato foi exposta por STUART MILL, no livro *Governo Representativo* e por DUGUIT. Este colocava em destaque as dificuldades para a compreensão da noção de representação. Lembra a orientação de SALEILLES, para quem ela não é uma ficção, mas uma realidade jurídica, puramente conceitual (73). Nessas diversas peregrinações doutrinárias, chegou-se à conclusão de que a representação política não corresponde, também, à "gestão de negócios".

RADBRUCH vê a representação como relação jurídica entre os representantes e seus Partidos Políticos.

Os sistemas de representação receberam teorias para a sua elaboração, entre as quais podemos destacar:

a) teoria inglesa do "trust": com a publicação da obra de sir THOMAS SMITH, *De Republica Anglorum* e a de BIRCH, *Governo Responsável e Representativo*, surgem dados para essa teorização. Com o *Agreement of the People*, de 1953, dava-se como pressuposto que os representantes tinham a suprema confiança;

b) teoria francesa do mandato representativo: surge às vésperas da Revolução. Os textos legais revolucionários foram mais expressivos, devendo-se salientar: a Declaração de Direito do Homem e do Cidadão de 1789, a lei de 22-12-1789 e a Constituição de 1791, que consagram:

1. a lei é a expressão da vontade geral;
2. a Nação só pode querer e atuar por meio de seus representantes, que a representam em seu conjunto, e não seus eleitores concretos;
3. excluem-se as instruções e a revogação dos mandatos de Deputados;
4. a Constituição francesa de 1791 denomina-se a si própria como representativa;

c) teoria do órgão: considera o representante como órgão representativo do Estado, ao qual se atribuem funções, derivando seus poderes não dos representantes, mas da Constituição. O povo é o órgão primário do Estado, o representante é órgão imediato e secundário. Os cultores da *Teoria Geral do Estado* (JELLINEK, GIERKE, LABAND) e outros elaboraram a doutrina do órgão. Com

(72) RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1965, trad. de Pablo Lucas Verdu, pp. 289 e ss.

(73) LEÓN, Duguit. *Traité de Droit Constitutionnel. La Règle de Droit — Le Problème de l'État*. Tomo primeiro, Ed. de Boccard, Successeur, Paris, 1927, 3ª ed., p. 475.

variantes surge em CARRÉ DE MALBERG, ORLANDO, BICNE DE VILLENEUVE. Entende-se o Parlamento como órgão do governo e não da sociedade.

Outra construção da representação política surge com CARL SCHMITT. Seguida por LEIBHOLZ e TRIEPEL, entende que o povo não pode ser representado em sua unidade natural, mas em sua unidade política. O povo entendido como unidade política superior, logo os representados o são propriamente do Estado (74).

Os regimes democráticos do Ocidente, em torno da dicotomia – eleições e representantes –, apontam certos caracteres essenciais à configuração da teoria da representação. No procedimento eleitoral consagra-se não mais o vocábulo “mandatário”, no sentido contratual do termo, mas “representantes”, homens que devem se esforçar por traduzir, em seus atos, as aspirações e vontades daqueles que os elegeram. O segundo caráter que afeta esses processos eleitorais é que as eleições sejam disputadas. São elas que implicam na escolha real e livre por parte dos eleitores, no que diz respeito aos homens, programas e Partidos.

As eleições disputadas são, essencialmente, o signo do constitucionalismo consagrado nos Estados que são estruturados na sociedade pluralista. Na sociedade política pluralista ocorrem:

- a liberdade de opinião;
- a liberdade de reunião;
- o pluralismo dos Partidos Políticos;
- técnicas de eleições disputadas;
- organização da contestação frente aos eleitores: escolha de candidatos, declaração da candidatura e a igualdade dos meios de propaganda utilizados pelos candidatos (75).

O relacionamento político decorrente da representação popular tem sido objeto de diversas críticas que apontam defeitos que desfiguram as noções de participação e de soberania popular, no Brasil. O regime do coronelismo, do voto de cabresto, das atas falsas, do curral eleitoral, das eleições a bico de pena, chegam a gerar ditos como o de que “governo não perde eleição”.

Mesmo assim, lema como “Representação e Justiça”, que foi o de RUI BARBOSA, em 1910, bem como dos liberais e dos Tenentes nos anos 20, demonstra a preocupação com o assunto.

Diversos estudos procuram apontar os defeitos do sistema representativo, que não exprime os diversos setores da sociedade, que são chamados a uma participação autêntica.

(74) MORAL, Antonio Torres del. “Crisis del Mandato Representativo en el Estado de Partidos”, *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, número 14, Verão de 1982, pp. 7 e ss.

(75) HAURIOU, André. *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques. Le Cours de Droit*. Paris, 1965-1966, pp. 469 e ss.; idem, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Editions Montchrestien, Paris, 1970, 4ª ed., pp. 225 e ss.; MENDEZ, Aparicio. *La Teoría del Órgano*. Imprensa Rosgal, Montevideo, 1949.

As formalidades decorrentes do sistema eleitoral — do procedimento do voto é o próprio mandato eletivo — não são tomadas como expressões significativas da população brasileira. As tendências para a democratização do Estado brasileiro encontram barreiras significativas na prática da representação política, que por sua vez impede verdadeira participação social no processo decisório. Essas circunstâncias levaram ao impenetrável dualismo: representação e consenso popular.

A falta de iniciativa popular própria desfigura as possibilidades da autenticidade representativa. Chega-se a duvidar, no exame das instituições políticas brasileiras, da ocorrência da própria representação popular. Considerada em seu aspecto meramente formal, questiona-se a sua correspondência com a realidade social sobre a qual está apenas proclamada, mesmo a nível constitucional e da legislação ordinária.

A sociedade civil não encontra respaldo na estruturação política e representativa do Estado, daí as dúvidas em torno da autenticidade de uma representação popular. A representação verdadeira precisa articular os interesses e vontades de baixo para cima. A participação política não decorre, apenas, nos tipos de sistema hierárquico, assenta-se em distribuição de autoridade em que o poder deriva diretamente do Estado.

O grau e a extensão da participação popular nos atos decisórios não florescem a nível de fórmulas de cooptação, que desfiguram a verdadeira representação.

O sistema de representação deve conter-se através da democratização da participação popular, que supere relação apenas formalmente representativa. Para sua efetivação, os Partidos Políticos necessitam viabilizar a legitimidade democrática, com o objetivo de vencer as reduzidas possibilidades de autêntica representação popular.

Qualquer tentativa para a construção de uma sociedade civil democrática moderna deve partir da criação de condições que levem a uma real participação popular nas decisões formuladas pelos governantes.

A crise essencial da representatividade afeta o prestígio do Poder Legislativo e dos próprios Partidos Políticos. Os movimentos paralelos de aglutinação, inclusive em termos de grupos de pressões, decorrem da fragilidade do processo político de representação.

A democratização do Estado, através de ampla participação da sociedade civil, constitui apreciável caminho para a autenticidade da representação popular no Estado brasileiro.

O alargamento da base social da representatividade política deve partir de verdadeira extensão do voto, que só será possível com a aceitação de Partidos que representem as correntes de idéias e de opiniões encontradas no Estado brasileiro.

O sistema representativo não deve depender do planejamento político governamental, que traçara todas as etapas de seu desenvolvimento. A oscilação pendular entre a autenticidade de representação política e as fórmulas autori-

tárias gera dificuldades para a estabilização do Estado democrático. Este não pode ficar absorvido por um programa que deve ser definido como uma estratégia do Estado, assentada no pensamento político oficial.

A análise da vida política de cada sociedade leva-nos à compreensão de seu *regime real* e de suas *instituições objetivas*. A consideração dinâmica do político leva-nos ao reconhecimento da vida política como processo, no qual existem ações humanas que podem surgir tanto dos governantes como dos governados. Tal entendimento mostra a importância do estudo do comportamento político, através da participação política e dos diversos modos nos quais cristaliza-se a própria participação. Mostra JUAN FERNANDO BADÍA que frequentemente parte-se de um conceito simplista de *participação política*, considerando-a igual à *participação eleitoral*.

A participação política é diferente nos vários regimes, revestindo-se de múltiplas modalidades. Manifesta-se por meio dos Partidos Políticos ou pelos grupos de pressão; efetiva-se por via de fenômenos isolados, que em certas ocasiões ajustam-se aos esquemas institucionais do Estado e respeitam as regras do jogo político; em outras ocasiões revestem-se de forma de oposição subversiva, por meio de Partidos clandestinos ou manifestações ilegais. Pela pluralidade de formas estampadas pela participação política, merecem destaque as lutas abertas durante as eleições. A participação política é um direito do cidadão, sendo que certas legislações a definem, também, como um dever, uma obrigação. Quando a participação política limita-se à participação eleitoral, através do ato de votar, compõe-se a sua forma mais elementar.

Nas democracias clássicas existe a participação *institucionalizada*, ao lado das manifestações *informais*.

As modalidades de participação podem ser: de forma *individual* ou *em grupos*. Na primeira, a unidade que se conta é o "indivíduo". Este participa, votando, e expondo opiniões. Através dos Partidos e dos grupos de pressão efetiva-se a segunda forma de participação. Apesar de não excluir o indivíduo, trata-se de posicionamentos indiretos, através da adesão ou apoio a um grupo. Ocorre, também, a participação através das instituições políticas da democracia semidireta: *iniciativa popular*, *referendum*, *plebiscito*, *landsgemeinde*, *veto popular*, *consulta popular*, *opção local*, *abberufungsrecht*, *recall* (76).

O *referendum* e a *iniciativa popular* surgiram em várias Constituições europeias, após a Primeira Grande Guerra Mundial: Alemanha, Áustria, Dantzig, Irlanda, Estônia, Grécia, Letônia, Lituânia, Tchecoslováquia (77).

(76) BADÍA, Juan Ferrando. *Democracia Frente a Autocracia. Hacia una democracia económica, social y política*. Editorial Tecnos, Madrid, 1980, pp. 175 e ss.; TSCHORNE, Roberto Libedinsky; SILVA, Eduardo Muñoz. *Formas de Ejercicio de la Democracia Directa*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1966; FETSCHER, Iring. "A Idéia de Participação Política Hoje", *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 3, nº 4, out./dez., 1969, pp. 57 e ss.

(77) MIRKINE-GUETZEVITCH, B. *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1936, 2ª ed., pp. 116 e segs.

Estes institutos da democracia direta diferenciam-se do sistema representativo (78).

LUIS SÁNCHEZ AGESTA considera os Partidos Políticos como instrumento fundamental para a participação política. Entende que, no século XX, uma das grandes novidades do direito constitucional foi o reconhecimento solene pelas Constituições deste instrumento de participação política. Assinala que os Partidos Políticos, como manifestação específica do direito de associação, expressam uma característica singular do Estado democrático e pluralista. Pela liberdade de sua criação e como a Constituição os considera como expressão do pluralismo, são instrumentos da *participação política*:

“Como “instrumentos fundamentados para la participación política”, están intimamente vinculados con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, que define el artículo 23” (79).

Tendo em vista o direito positivo espanhol, mostra que os Partidos Políticos têm como objetivo essencial contribuir democraticamente para a formação das decisões coletivas, promovendo a participação dos cidadãos nas instituições representativas. Uma lei de 14 de junho de 1976, retificada pelo Decreto-Lei nº 12/77, bem como a Lei nº 54/78, enunciam os três fins dos Partidos Políticos:

- a) contribuição democrática para a determinação da política nacional;
- b) colaboração para a formação da vontade política dos cidadãos;
- c) promoção da sua participação nas instituições representativas de caráter político (80).

PIER LUIGI ZAMPETTI, em estudo sobre a participação popular no poder, entende que o sistema político do Estado representativo orientou-se em sentido totalmente distinto daquele que se esperava. Os indivíduos deviam limitar-se a atribuir, mediante o voto, sua confiança naqueles que deveriam tomar as decisões, porém não são eles que têm de decidir.

O sistema representativo e representação política, apesar de serem intimamente relacionados, não se identificam. A representação é uma instituição que adquire configuração precisa no Estado representativo. Com a passagem do Estado absoluto para o Estado constitucional, a representação política toma grande impulso e vigor. Os representantes passam a receber a investidura e legitimação diretamente dos representados. Trata-se de uma relação que já não era apenas jurídica, mas política, surgida no momento eleitoral, através da ligação dos eleitos ou representantes com seus eleitores ou representados.

(78) CHECCHINI, Anton Luigi. *Istituzioni di Diritto Pubblico. Il Diritto e lo Stato*. CEDAM, Padova, 1969, pp. 114 e 115.

(79) AGESTA, Luis Sánchez. *El Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Ensayo de un sistema (Diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*. Editora Nacional, Madrid, 1980, pp. 160 e ss.

(80) AGESTA, Luis Sánchez. *El Sistema Político de la Constitución Española de 1978*, ob. cit., pp. 160 e segs.

A instituição da representação dá origem a um novo Estado, que passa a ser tido como Estado representativo:

“De ahí que podamos afirmar que la institución representativa entre a formar parte del sistema representativo cuando la relación que une a los representados con los representantes se basa en el momento electoral” (81).

A extensão do sufrágio a todos os cidadãos responde à lógica do sistema representativo, mas não atende a uma concepção autêntica de participação:

“Se trata de construir un Estado en el que la opción de las prioridades y la programación no se impongan coactivamente, sino que sean el fruto de la colaboración de toda la colectividad. Para obtener este resultado es preciso cambiar el sistema político: *el paso de la democracia representativa a la democracia participativa, cambiando la organización jurídico-política del Estado, cambiará la estructura económica de la sociedad*” (82).

Reconhece o publicista italiano que o Estado representativo não é, nunca foi, nem será um Estado democrático, no verdadeiro sentido da palavra. Entende que para a democracia, ao contrário da liberal-democracia, o direito político não se esgota com o voto.

O sistema participativo decorre da determinação da vontade popular, que só pode ser formada por representantes e representados, conjuntamente. No sistema participativo aí delineado, o eleitor exerce o poder. Torna-se necessário criar instrumentos que permitam formar originariamente uma vontade que se canaliza no próprio Estado:

“El representante en el sistema participativo tiene una función totalmente diferente. No administra el poder en nombre del pueblo, como sucede en el sistema representativo, recibiendo su legitimación de las decisiones de los electores; y tampoco por el pueblo, el cual es siempre ajeno al ejercicio del poder, al que ni siquiera proporciona la fuente de legitimación. Actúa de común acuerdo con el pueblo, del que más que representante es expoente.

No sería exacto hablar de “cogestión” del poder por parte de los electores y de sus exponentes, ya que cogestión y participación son formas diferentes de gestión del poder” (83).

Essa ideologia participacionista considera o indivíduo ativo, tanto no momento eleitoral como no momento decisório, tanto como indivíduo, como quando inserido no grupo no qual exerce a atividade concreta.

As reflexões em torno de participação surgem ao lado das distinções entre liberdade negativa e liberdade positiva, especulações constantes em BERLIN, BOBBIO e d'ENTRÈVES.

(81) ZAMPETTI, Pier Luigi. *La Participación Popular en el Poder*. EPESA, Madrid, 1977, p. 32.

(82) ZAMPETTI, Pier Luigi. *La Participación en el Poder*, ob. cit., p. 141.

(83) ZAMPETTI, Pier Luigi. *La Participación Popular en el Poder*, ob. cit., p. 171; CAPITANT, René. *Démocratie et Participation Politique*. Bordas, Paris, 1972.

A democracia liberal clássica, na forma jurídica do Estado de direito, é uma democracia de governo. Este sistema transforma-se em democracia participatória, que amplia as formas de compreensão do fenômeno político.

A democracia de governo ou a democracia governada procurou teorizar o lugar do indivíduo na sociedade política, através do reconhecimento da liberdade e das garantias constitucionais. Nem sempre ela definiu, satisfatoriamente, a participação, que o cidadão deve ter na gestão dos negócios públicos. O direito de sufrágio constitui a formalização dessa fase do processo de democratização.

O exercício do sufrágio, a consagração constitucional do sistema eletivo, a possibilidade de que o povo escolha as pessoas que exercem a autoridade e realizem a soberania do Estado exige ambiente político distinto dos Estados totalitários. Essa conjuntura só é possível, concretamente, na democracia pluralista, denominada até de "regime de opinião" (84).

A teoria democrática reconhece que o governo representativo permite a conciliação da liberdade política, ligada à eleição, com as condições de ordem e estabilidade. É através da representação que ocorre a formação popular da vontade política (85).

As manifestações eleitorais, em diversos lugares, sofrem os efeitos da manipulação das massas por líderes imprevisíveis e sem princípios. Essas circunstâncias dificultam o aprimoramento efetivo e racional do corpo eleitoral. Deturpam a formação da vontade popular, através da utilização de recursos e meios que não conduzem ao aprimoramento definitivo e equilibrado do processo democrático (86).

As preocupações em torno de uma teoria da oposição nos regimes democráticos pluralistas do Ocidente constitui tema essencial no trabalho que estamos escrevendo.

O problema da oposição e seu caráter institucional ou legal tem estreita relação com a participação política. Nos vários modelos ou sistemas políticos a participação política tem sentidos diversos.

A participação no processo decisório e de controle, através da qual os governados fiscalizam as atividades dos poderes estatais, cristaliza-se no exercício livre e eficaz da função de exame dos assuntos públicos.

(84) SCARPELLI, Uberto. "La Partecipazione Politica, Sociologia del Diritto", Franco Angeli Editore, Milão, *Rivista Quadrimestrale*, Seconda Serie, VII, 1980/2, pp. 7 e ss.; WIGNY, Pierre. *Droit Constitutionnel. Principes de Droit Positif*. Établissements Emile Bruylant, Bruxelas, 1952, Tomo Primeiro, p. 252; SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo Colombiano*. Editorial Eemis, Bogotá, 1977, 5ª ed., p. 229.

(85) BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1980, 19ª ed., pp. 130 e ss.; SOUZA, Daniel Coelho de. *Interpretação e Democracia*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1979, 2ª ed., p. 165.

(86) ROUQUË, Alain. "Le Vote Péroniste en 1973", *Revue Française de Science Politique*, Presses Universitaires de France, Paris, vol. XXIV, nº 3, jun., 1974, p. 475.

A oposição institucionalizada é um processo recente, decorrente das democracias liberais. JUAN FERRANDO BADÍA determina que um dos primeiros antecedentes pode ser encontrado entre os tribunos da plebe em Roma, que possuíam o direito de *intercessio*, uma espécie de veto. A Igreja exerceu papel parecido frente aos monarcas feudais da Idade Média. Os fundamentos ideológicos que faziam tornar possível uma oposição institucionalizada surgem a partir do século XVIII.

O liberalismo enunciou uma concepção típica de oposição ao poder, sem criar instituições de oposição frente às instituições propriamente governamentais. Limitando o poder, criou dentro da estrutura interna do Estado, uma pluralidade de instituições, que, compartilhando do próprio poder, interferiam com independência e igualdade no processo decisório.

A proporção que o Estado se democratiza, com a crescente adoção do sufrágio universal, ampliam-se as formas e as correntes de opinião, com um novo tipo de participação dos cidadãos na vida política, através dos Partidos. A ampliação do corpo eleitoral ocorre, juntamente, com a importância dos Partidos Políticos e o aumento progressivo do sufrágio, através de novas maneiras de participação.

O desenvolvimento dos Partidos e as novas concepções políticas transformaram a finalidade da oposição ao governo:

“La concepción democrática de la oposición se encarna en instituciones más o menos organizadas pertenecientes a la comunidad, es decir, en instituciones que la ejercen desde fuera de la estructura gubernamental, del Estado-sujeto. Los Partidos, como cauces institucionales de participación ciudadana, ejercerán desde la comunidad la función del control y de oposición al gobierno. La concepción democrática de la oposición se asentará sobre el binomio Estado-sociedad. Desde ésta se controlará al Estado. Y, a su vez, los Partidos minoritarios serán los órganos que ejercerán la función de control de la gestión de los asuntos públicos que, desde el Poder, dirige el Partido mayoritario o la coalición de Partidos” (87).

A oposição democrática cria um ambiente possível à resolução dos conflitos políticos, econômicos e sociais de uma sociedade. Permite, através de comportamento pacífico, a existência de Partidos da oposição que se rivalizam com os Partidos do governo, na luta pela obtenção do voto popular.

Esta oposição política democrática, aberta, legal, sem subterfúgios, sem violência, representada nos Partidos, como ocorre nas democracias pluralistas, é de origem relativamente recente. Os Partidos, e em especial o Partido da oposição, têm a missão de exercer o controle político do governo e de oferecer uma alternativa à opinião pública:

“Se tiende a señalar como uno de los rasgos más característicos de la democracia la existencia de uno o varios Partidos de oposición, hasta

(87) BADÍA, Juan Ferrando. “En Torno a una Teoría de la Oposición en el Sistema Democrático-Liberal”, *Revista de Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, nº 173, set./out., 1970, p. 25.

tal punto que, como afirma DAHL, la ausencia de una oposición de esta naturaleza puede servir como testimonio — aunque no siempre concluyente — de la falta del carácter democrático de un régimen político” (88).

A vigência da concepção democrática de oposição serve como critério distintivo da existência ou ausência da democracia. Apenas a democracia liberal permite a sua coexistência com a concepção democrática de oposição, predominante em certos Estados europeus e no mundo anglo-saxônico. Refere-se JUAN FERRANDO BADÍA à circunstância de que, em 1964, dos 130 membros que integravam a ONU, apenas 30 possuíam regimes políticos nos quais estava legalizada a oposição, exercida por Partidos em sua triplíce dimensão, como associações, grupos eleitorais e grupos parlamentares. Nesses Estados, cujos regimes pertencem ao sistema democrático-liberal, existem diversas modalidades organizativas da oposição, que variam em função do sistema de Partidos vigentes.

Nos modelos de oposição que seguem o regime democrático, todas as grandes questões políticas são resolvidas pela alternância partidária, em que uns governam e outros exercem a função controladora.

Fala-se em oposição legalizada, tendo em vista a sua regulamentação direta ou indiretamente, pela definição de seu perfil jurídico.

O fenômeno da oposição e seu caráter legal estão vinculados à forma de participação política. Esta por sua vez está ligada à estrutura e formas de poder. A oposição direta ou indiretamente legalizada é dado consubstancial de todos os regimes do “mundo livre”. A existência de uma sociedade organizada faz surgir o dualismo: governantes e opositores. Mas nem todos os regimes permitem que grupos ou Partidos na oposição exerçam a função de controle. Várias são as formas consagradas no exercício da oposição. As experiências democráticas aperfeiçoaram os mecanismos de participação do cidadão e os modelos de oposição:

“Pero si la oposición, en la acepción amplia, puede revestir todas las formas anteriormente reseñadas; sin embargo, merece tan sólo el calificativo estricto de “oposición” aquella que reúne determinados requisitos. SÁNCHEZ ACESTA tipifica así la oposición en su acepción estricta: “Este pluralismo social y político tiende a manifestarse en el Estado contemporáneo como una fuerza alternativa que, dentro de cierta unidad de convicciones constitucionales, aspira a ejercer el poder como gobierno o influye en el ejercicio del poder, cuando no lo ejerce, mediante un control. Cuando esta situación se define de una manera que en cierta forma podríamos llamar *institucional*, se denomina oposición” (89).

(88) BADÍA, Juan Ferrando. “En Torno a una Teoría de la Oposición en el Sistema Democrático-Liberal”, ob. cit., p. 27.

(89) BADÍA, Juan Ferrando. “En Torno a una Teoría de la Oposición en el Sistema Democrático-Liberal”, ob. cit., p. 32; VIANNA, Maria Lúcia Telxeira Werneck. “O Candidato e o Processo Eleitoral”, *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, vol. 7, nº 2, abr./jun., 1973, pp. 113 e ss.

Na Inglaterra, a oposição institucionalizou-se em 1937, ao ser reconhecida a sua importância constitucional. Legalizou-se mediante *Ministers of the Crown Act*, quando concedeu-se ao líder da oposição remuneração a cargo de fundos públicos.

A forma mais completa da institucionalização da oposição completa-se através da constitucionalização e legalização dos Partidos e outras organizações análogas.

A oposição democrático-institucional, através dos Partidos, reveste-se de três modalidades:

1º — oposição exercida no período pré-eleitoral;

2º — durante a campanha eleitoral;

3º — no seio do Parlamento, através dos grupos parlamentares, expressão da pluralidade ou forças políticas existentes na sociedade.

No entendimento de JUAN FERRANDO BADÍA, a institucionalização da oposição democrática conheceu três fases, antes de consolidar-se:

1º — reconhecimento do direito de participar, por meio do voto, no processo decisório político;

2º — reconhecimento do direito de ser representado;

3º — reconhecimento do direito de organizar uma oposição, no período compreendido entre as campanhas eleitorais, no curso das eleições; no Parlamento para conseguir na fase pré-eleitoral, eleitoral e por ocasião da Legislatura, votos contra o governo e o Partido ou Partidos que o apóiam.

A oposição institucionalizada por meio de Partidos passou a ter importância, recentemente. O fenômeno da legalização dos Partidos, bem como da oposição, cresceu após a primeira guerra mundial. As Constituições passaram a proteger o direito de associação política.

O caráter legal dos Partidos, o reconhecimento da oposição, além das referências constitucionais, surgem nas leis eleitorais e nos regulamentos parlamentares.

A função política da oposição legalizada passa a ser uma necessidade nos Estados democráticos. Dentro dessa concepção, o desenvolvimento político de todo regime democrático passa a necessitar de uma oposição institucionalizada. Chega a ser imprescindível à função do governo. Passa a exercer uma atividade de controle, de crítica construtiva, necessária para a adoção de decisões políticas eficazes. Sem o mecanismo da oposição, está incompleto um dos pontos da relação política que se efetiva através dos que mandam e dos que fiscalizam. Afirma JUAN FERRANDO BADÍA que, sem a oposição, a vida política das instituições corre o perigo de morrer por asfixia, de cair no imobilismo ou na corrupção. A oposição deve ser uma oposição “no” e não “contra” o regime político, para que seja funcional, proveitosa e positiva para a gestão dos negócios públicos.

Apenas a democracia pluralista cria o ambiente propício para a institucionalização do processo oposicionista. Funciona como corretivo político, contrapeso

necessário às próprias atividades governamentais e propicia a alternância de poder.

A natureza da oposição está intimamente ligada ao tipo de luta política que os Partidos mantêm entre si. Sendo que podem ocorrer três tipos diferentes de oposições:

a) uma luta sem princípios, os Partidos são equipes rivais, que, enquanto uma ocupa o poder, a outra pretende desalojá-la, para substituí-la;

b) a defesa e discussão de idéias políticas mantêm a unidade comum, através da aceitação de certos princípios essenciais;

c) se implica na ruptura de "consensus" nos princípios fundamentais, trata-se de uma oposição revolucionária à própria estrutura do regime.

Referindo-se a R. DAHL, FERRANDO BADÍA aceita que os objetivos e conteúdos da oposição podem ser:

1. oposição à equipe governamental;
2. oposição às políticas específicas do governo; e
3. oposição à estrutura sócio-econômica e política.

Entende, ainda, o publicista espanhol que a oposição pode ser *no* regime e *ao* regime. Isto é, *oposição de governo* e *oposição revolucionária*.

A oposição em um regime varia de acordo com o sistema de Partidos, devendo-se notar que apenas nas democracias pluralistas torna-se possível a sua institucionalização. Ela será viável e eficaz desde que exista:

a) uma estratificação social mais ou menos nivelada, com acentuado desenvolvimento econômico;

b) a vigência de uma ideologia aberta, que pode conviver com outras ideologias particulares;

c) com instituições políticas adequadas;

d) mentalidade democrática que penetre em todo o sistema e em suas componentes humanas (90).

A Lei Fundamental de Bonn não faz referência expressamente, em nenhuma parte, à oposição. Mas consagra normas das quais derivam os direitos da oposição. O *Bundestag* adota suas decisões por maioria simples. Na maioria das vezes, os poderes do Parlamento são poderes dos Partidos do governo, posto que, devido à sua posição majoritária, podem derrotar a oposição. Mas não ocorre o mesmo, quando se trata das modificações da Constituição (art. 79, II) e a decisão de celebrar com portas fechadas as sessões do Parlamento (art. 42, I), para as quais requer-se a maioria de dois terços. Em todas as importantes decisões, a oposição tem o direito de participar. A Constituição concede outras faculdades a simples minorias do *Bundestag*, permitindo que a oposição atue

(90) BADÍA, Juan Ferrando. "En Torno a una Teoría de la Oposición en el Sistema Democrático-Liberal", ob. cit., p. 65.

contra a vontade dos Partidos governamentais. A quarta parte dos membros do Bundestag pode exigir a criação de uma Comissão de Investigação (art. 44, I):

“La función de control queda, fundamentalmente, en manos de la oposición. No tendría sentido pretender que la mayoría parlamentaria ejerciese un control eficaz sobre el gobierno que ella misma sostiene o esperar del Partido más fuerte una crítica de sus propios dirigentes” (91).

ROBERT A. DAHL entende que não há governo que receba, indefinidamente, o apoio das pessoas sobre as quais exerce sua jurisdição. O governo de um Estado não recebe nunca o apoio total dos governados. Denomina o cientista político americano de *preferências políticas* ou *interesses políticos* aqueles que os indivíduos pensam que o governo deveria ser ou fazer.

A *democracia igualitária* será aquela que procura responder, sempre, às preferências do maior número. Convém acertar que todos os sistemas políticos restringem em alguns aspectos a expressão, organização, representação e satisfação das preferências políticas. Levando como orientação essa maneira de reflexão, o autor acima citado aponta três categorias gerais:

— Regimes que impõem as mais acentuadas limitações à expressão, organização e representação das preferências políticas e às oportunidades acessíveis aos opositores do governo. Nesses sistemas proíbe-se que os indivíduos expressem publicamente sua oposição aos dirigentes, à sua política e ideologia, bem como às principais estruturas sociais, econômicas e políticas. Proíbe-se qualquer forma de desacordo e oposição organizados. São os sistemas que denomina de *hegemonias*.

— Regimes que impõem menores restrições à expressão, organização e representação das preferências políticas e às oportunidades acessíveis aos opositores do governo. Protege-se, efetivamente, a maioria dos indivíduos em seu direito de expressar, privada ou publicamente, sua oposição ao governo, bem como organizar e formar Partidos e competir em eleições, nas quais o voto é secreto. Essas eleições ocorrem sem qualquer intimidação. Computam-se, com honestidade, os resultados que são vinculantes, de acordo com as regras estabelecidas. Proíbe-se, normalmente, o uso de meios violentos; em certos casos será apenado quem advogar o uso de meios violentos para conseguir fins políticos. São chamados de *poliarquias*.

— Regimes mistos, que de várias maneiras aproximam-se das “hegemonias” e “poliarquias”; são os mais numerosos entre os Estados. Segundo o regime intermediário mais se aproxima da *hegemonia* ou da *poliarquia*, denomina de *quase-hegemonia* e *quase-poliarquia*. No regime que proporciona grande oportunidade de impugnação pública, para uma elite bem reduzida, denomina “oligarquia competitiva” (92).

No Brasil, WILSON ACCIOLI desenvolve várias considerações em torno dos interesses e dos objetivos das minorias parlamentares. Mostra a relação que o assunto tem com os sistemas partidários, salientando que, no esquema de or-

(91) STEIN, Ekkehart. *Derecho Político*. Aguilar, Madrid, 1973, trad. de Fernando Sainz Moreno, p. 36.

(92) DAHL, Robert A. “Tipos de Régimen y Oposición”, em *Boletim Informativo de Ciência Política*, números 11-12, dez. de 1972, abril de 1973, pp. 7 e 8.

ganização bipartidária, ocorre, com frequência, a alternância do poder, de conformidade com os modelos clássicos da Inglaterra e dos Estados Unidos.

Voltando ao tema *Oposição como instituição*, o publicista brasileiro sugere a possibilidade de ser formalizada e reconhecida. Ao propor um *Estatuto da Oposição*, esclarece:

“Tanto na chamada Lei Orgânica dos Partidos Políticos (inciso I do art. 97), quanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (arts. 11 e 12), constata-se a presença de dispositivos concernentes à oposição. O primeiro caso diz respeito à distribuição, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de 20% do total do Fundo partidário, destinados, em partes iguais, a todos os Partidos (incluindo, é claro, os minoritários). No segundo caso, é preceituado que “as representações de dois ou mais Partidos poderão constituir liderança comum, sem prejuízo das funções dos respectivos líderes, para formar a maioria ou minoria parlamentares” (art. 11); e, em acréscimo, outro dispositivo estatui que, “constituída a maioria por uma legenda ou composição partidária, a legenda de representação imediatamente inferior será considerada a minoria” (art. 12).

Nesses dois momentos, portanto, há referência legal à oposição, através de uma disponibilidade financeira, e de normas regimentais da Câmara dos Deputados, definindo maioria e minoria parlamentares.

O texto constitucional vigente não insere, obviamente, senão princípios gerais a propósito de matéria partidária (art. 152), sendo tal assunto reservado à legislação ordinária. Deste modo, poder-se-ia utilizar esse tipo de legislação, por exemplo, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, ou o Regimento Interno das Casas do Congresso, consolidando os textos acima citados, para institucionalizar de vez a oposição, conferindo-lhe certos poderes que deveriam complementar sua ação, facilitando sua tarefa. Conforme expusemos, essa subsidiariedade poderia ser cominada sob a forma de transferência, pelo governo, de informações e documentos — da mesma forma que os facilita à maioria — objetivando um melhor desempenho da minoria. Seria também conveniente *formalizar* a participação da oposição através de todos os meios disponíveis de comunicação, franqueando-se-lhe as vias adequadas.

Em síntese, o *Estatuto da Oposição* seria uma forma correta de permitir à minoria, com igualdade de recursos, a participação no processo político, revigorando e consolidando o regime.”⁽⁹³⁾

III. SISTEMA DE VOTO DISTRITAL

A Técnica da Eleição. Sistemas Eleitorais. O Sistema Distrital no Brasil: A Sua Aplicação no Império e na Primeira República — Os Diversos Projetos para Nova Implantação.

O desenvolvimento do regime representativo tem levado ao exame das técnicas de escolha que ocorrem, por meio das eleições. Essas efetivam-se através

(93) ACCIOLI, Wilson. “O Papel da Oposição nos Sistemas Representativos Democráticos”, Segundo Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, São Paulo.

de procedimentos que permitem sejam as mesmas disputadas, dentro de uma sociedade pluralista. Em termos do constitucionalismo ocidental decorrem de uma conjuntura que consagra: o pluralismo de opiniões, a liberdade de reunião, a liberdade de associação e o pluripartidarismo.

Nesses Estados desenvolveram as técnicas das *eleições disputadas*, através de um clima de regularidade, liberdade e equidade em todas as suas fases de realização.

As técnicas das eleições efetivam-se por meio de várias operações que têm como objetivo a escolha autêntica da vontade dos governados, apurada nas fases que visam colher, com autenticidade, as várias tendências da população de um determinado Estado.

Os sistemas, regimes ou modos eleitorais de votar apresentam variedades. Essas conduzem a características técnicas diferentes para os diversos sistemas de votação.

O exame da pluralidade de métodos para a definição do procedimento eleitoral, por meio da compreensão dos sistemas eleitorais, é tema essencial para a efetivação do regime político democrático. Dentro desse entendimento é que DUVERGER ressalta a influência dos sistemas eleitorais na vida política, quando destaca:

— Com relação ao número de Partidos, os métodos majoritários são mais adequados para manter o *two party system*, enquanto que os proporcionais tendem a multiplicar o número de Partidos, favorecendo o fracionamento dos mesmos.

— A representação é muito mais inexata nos sistemas majoritários do que nos proporcionais.

— O regime majoritário acentua a localização geográfica da opinião pública, ao passo que a representação proporcional tende à nacionalização das opiniões.

— Os sistemas majoritários apóiam-se em uma maioria imposta pela opinião, enquanto que a representação proporcional baseia-se na maioria livre que permite o jogo dos diversos Partidos.

— A representação majoritária é muito sensível às variações da opinião tradicional e insensível às novas correntes, contrariamente ao que ocorre nos Estados que adotam a representação proporcional⁽⁹⁴⁾.

A participação dos governados no exercício do poder político, efetivada pelos sistemas eleitorais, promove diversas interpretações quanto ao melhor modelo de técnica eleitoral para apuração correta da vontade e das tendências do eleitorado. Através desses mecanismos será possível dimensionar o comportamento eleitoral ou dirigir a vocação eleitoral?

(94) HAURIUO, André. *Derecho Constitucional y Instituciones Políticas*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, trad. de José Antonio González Casanova, pp. 294 e ss.; HERAS, Jorge Xifra. *Curso de Derecho Constitucional*. Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1957, Tomo I, 2ª ed., pp. 468 e 469; DUVERGER, Maurice, com a colaboração de François Goguel, J. Cardart, G. de Loys, S. Mastellone, A. SOULIER, G. Vlachos. *L'Influence des Systèmes Electoraux sur la Vie Politique*. Librairie Armand Colin, Paris, 1950; AUBERT, Jean-Pierre. *Systèmes Electoraux et Représentation Parlementaire. Les Elections de 1967*. Presses Universitaires de France, Paris, 1969.

As controvérsias sobre a influência dos sistemas eleitorais ocorrem sempre. Como poderão eles levar a uma bipolarização ou bipartidarismo ou ao multipartidarismo.

As forças organizadas, na luta pelo poder no Estado, sofrem influências as mais variadas, daí a dificuldade em determiná-las em critérios rígidos ⁽⁹⁵⁾.

É preocupação dominante no Ocidente, inclusive como dado essencial da sobrevivência da democracia, purificar a representação política, por meio do pluralismo eleitoral. Essa preocupação com os mecanismos da organização política do Estado, dentro de certos padrões básicos de escolha, é tema constante de sua publicística. A ordenação e organização dos pressupostos eleitorais é essencial ao Estado democrático contemporâneo ou o que BIDART CAMPOS denomina de “teoria política da democracia popular”.

São essas preocupações que originam as investigações em torno da teoria e da prática dos sistemas eleitorais, inclusive com elaborações em torno da geometria eleitoral — *Gerrymandering*. Tomado como dado essencial para a legitimidade democrática, o processo de seleção — seu significado e objetivos — será tema de muitos questionamentos ⁽⁹⁶⁾.

(95) DABEZIES, Pierre. *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques. Les Cours de Droit*. Paris, 1979-1980, pp. 48 e ss.; VEDEL, Georges. *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques. Le Cours de Droit*. Paris, 1958-1959, pp. 602 e ss.; SILVA, José Afonso da. “Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais (O Caso Brasileiro)”, *Sugestões Literárias S/A, Separata da revista Vox Legis — Seção de Doutrina*; FRANCO, Afonso Arinos de Melo. “Os Partidos Políticos Nacionais”, *Revista Forense*, Rio de Janeiro, Ano 52, vol. 157, Fascículos 619 e 620, jan./fev. de 1955, pp. 7 e ss.; OLIVEIRA, J. Tiago de. “O Sistema Eleitoral português como forma de representação, análise social”, *Revista do Gabinete de Investigações Sociais*, vol. XVII, nº 65, 1981, 1º, pp. 7 e ss.

(96) DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel. L'Organisation Politique de la France*. Tomo IV, E. de Boccard, Successeur, Paris, 1924; LAVERGNE, Bernard. *Suffrage Universel et Autorité de l'État. Leur Conciliation Effective par le Pluralisme Electoral*. Presses Universitaires de France, Paris, 1949, p. 114; ORLANDI, Hector Rodolfo. *Ciencia Política. Teoría de la Política*. Plus Ultra, Buenos Aires, 1975; BOLLAERT, Luis Federico. “La crisis de la representación política en el Estado democrático constitucional”, *Revista del Instituto de Derecho Político y Constitucional*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, nº 2, julho, 1979, pp. 51 e ss.; CAMPOS, German José Bidart. *Derecho Político*. Aguilar, Buenos Aires, 1967, 2ª ed., pp. 479 e ss.; VIAMONTE, Carlos Sanchez. *Manual de Derecho Político. Los Problemas de la Democracia*. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, pp. 195 e ss.; CADART, Jacques. *Régime Electoral et Régime Parlementaire en Grande-Bretagne*. Librairie Armand Colin, Paris, 1948; QUINTANA, Segundo V. Linares. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*. Tomo VII, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1960, pp. 64 e ss.; LECLERCQ, C. *Le Principe de la Majorité*. Armand Colin, Paris, 1971; ISSAKOVITCH, Dragomir. *Le Pouvoir Central et le Système Electoral de la Russie Soviétique*. Jouve & Cie., Éditeurs, Paris, 1927; DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, trad. d. Jorge Solé-Tura, pp. 157 e ss.; NATALE, Alberto A. *Derecho Político*. Depalma, Buenos Aires, 1979, pp. 97 e ss.; FRIEDRICH, Carl J. *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática (En Europa y América)*. Fondo de Cultura Económica, México, 1946, trad. de Vicente Herrero, pp. 264 e ss.; MONTAÑO, Salvador M. Dana. *Significado y Objetivos de la Legislación Eléctoral*. Rawson, 1973.

A eleição pode efetuar-se segundo os diversos sistemas eleitorais existentes, sendo que para os doutrinadores a distinção entre eles é importante, desde que essa variedade corresponde a resultados diferentes. PIETRO VIRGA classifica-os em quatro categorias principais:

- a) sistema majoritário;
- b) sistema proporcional;
- c) sistema misto;
- d) sistema empírico⁽⁹⁷⁾.

Desses pronunciamentos decorrem muitas conseqüências. Indagam os estudiosos o que devemos retirar, como lição, de uma eleição que ocorre em uma pequena circunscrição, que tende a localizar a vida política de outra desenvolvida em uma grande circunscrição, onde as opiniões nacionais tendem a diluir, frente às opiniões locais:

“Mais ce sont là des abstractions qui ne tiennent aucun compte des réalités démographiques et psycho-sociales. Certains districts électoraux des États-Unis, du Canada ou de l’Australie sont infiniment plus vastes que telles “grandes circonscriptions” néerlandaises, suisses, danoises... voire même française”⁽⁹⁸⁾.

Encontramos o emprego do sistema distrital em diversas épocas e lugares. Na Espanha localizamos a Lei da Divisão em Distritos Eleitorais, de 1º de janeiro de 1871; apesar de promulgada com o caráter de provisória, esteve vigente até 1931⁽⁹⁹⁾.

As conseqüências da aplicação do sistema distrital merecem muitos comentários. Observa-se que os resultados eleitorais por Distritos demonstram certa repartição geográfica da distribuição dos votos entre os distintos Partidos, com relação às características sócio-econômicas que definem essas áreas geográficas⁽¹⁰⁰⁾.

O sistema distrital é adotado em diversos Estados. No Japão, o sistema eleitoral consagrado para a composição da Câmara dos Representantes estabelece que seus membros são eleitos por maioria simples em Distritos uninominais ou por maioria simples em segundo turno, por votação pessoal não transferível, em circunscrições plurinominais.

As Prefeituras estão subdivididas em circunscrições, nas quais na maioria dos casos são eleitos vários membros. O tamanho de cada circunscrição e o

(97) VIRGA, Pietro. *Diritto Costituzionale*, ob. cit., p. 103.

(98) LAVAU, G.-E., *Partis Politiques et Réalités Sociales. Contribution à une étude réaliste des partis politiques*. Librairie Armand Colin, Paris, 1953, p. 41.

(99) LÚCIA, Luis Aguiló. *Sociología Electoral Valenciana (1903-1923)*. (*Las elecciones en Valencia durante el reinado de Alfonso XIII*). Cátedra Fadrique Furio Cerriol, Facultad de Derecho, Valencia, 1976, pp. 37 e ss.

(100) MILLAN, Jorge A. Benedicto. “Las Elecciones del 1 de Marzo de 1979 en la Ciudad de Barcelona (Un análisis sociológico del comportamiento electoral)”, *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, nº 26, Nueva Época, março/abril, 1982, pp. 176 e ss.

número de postos decorrem da população. A cidade de Tokio, com uma população de mais ou menos dez milhões, está dividida em sete grandes circunscrições, em que cada uma delas elege três membros. Os membros da Câmara dos Conselheiros são eleitos por maioria simples, em segundo turno, em Distritos binominais.

No que diz respeito ao procedimento eleitoral, também a Argentina já adotou a divisão em Distritos eleitorais uninominais e plurinominais:

“Los sistemas electorales en cuanto al territorio están determinados en nuestra Constitución de la siguiente manera: a) para la elección de Diputados, cada Provincia y la Capital federal se consideran como Distritos electorales de un solo Estado (art. 37); la elección de Senadores, a pesar de no haber norma expresa, idem; c) para la elección de Presidente y Vice-Presidente, lo mismo (art. 81).”

De estas disposiciones derivamos que los territorios nacionales o gubernamentales no componen Distritos electorales, del mismo modo como sus habitantes tampoco forman parte del cuerpo electoral o electorado ativo” (101).

O sistema distrital do Japão é original, no que diz respeito aos Distritos denominados de *médios*, que elegem de três a cinco Deputados. Tal sistema de Distritos médios foi introduzido durante o regime Meiji (102).

Na Alemanha o escrutínio majoritário e a representação proporcional ocorrem através do voto duplo. Cada eleitor dispõe de duas oportunidades:

– com o primeiro ele designa em escrutínio uninominal majoritário um Deputado para sua circunscrição;

– através do segundo ele se pronuncia por um Partido, através da representação proporcional.

Existem duas espécies de Deputados: os eleitos em cada uma das circunscrições e os escolhidos em listas nacionais apresentadas por cada Partido.

É um sistema misto qualificado como de representação proporcional personalizada. Ocorre a combinação do sistema proporcional e do princípio majoritário. A representação parlamentar fica dividida em duas categorias. A dos representantes eleitos diretamente em cada uma das 248 circunscrições eleitorais. E a dos 247 sufragados através da representação proporcional em listas apresentadas em cada *Land*, pelos Partidos Políticos. Cada eleitor tem dois pronunciamentos: em uma coluna escolhe um homem, na outra um Partido.

Essa dupla manifestação leva o eleitor a:

– votar diretamente no candidato de seu Distrito eleitoral, em seu candidato;

(101) CAMPOS, German J. Bidart. *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. Ediar, Buenos Aires, 1981, 9ª ed., p. 500.

(102) FUKASE, Tadakasu. “La Récente Évolution du Régime Parlementaire Japonais”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Étranger*, Paris, 1969, n° 3, maio/junho, pp. 429 e 430.

— no segundo voto, escolher a lista de outra organização partidária:

“Sus miembros son elegidos mediante un sistema combinado de Distritos electorales uninominales elegidos por mayoría simple y de circunscripciones plurinominales, cuyos puestos son distribuidos por votación proporcional” (103).

Demonstra HERMANN FINER que o número de eleitores que vêm a constituir um Distrito eleitoral varia bastante. Mostra o número médio de habitantes por colégio eleitoral:

Grã-Bretanha (Distrito uninominal) 1946	70.000
França (Distrito uninominal) 1946	62.000
Alemanha de Weimar (representação proporcional)	1.800.000
Estados Unidos (Distrito uninominal) 1946	320.000
Bélgica (representação proporcional) 1946	40.000

FONTE: FINER, Hermann. *The Theory and Practice of Modern Government*, Methuen & Co. Ltd., Londres, 1954, p. 239.

Os sistemas e métodos variam nos diferentes Estados, como ocorre na Tasmânia:

“Tasmania is divided into five electoral Districts for elections to the State Parliament. The Districts average seventy miles north to south, and eighty miles east to west. Each electoral District forms one political constituency, which is represented in the State Parliament by six members” (104).

O voto distrital é acolhido em Estados nos quais o governo representativo alcançou grande maturidade, como: Alemanha Ocidental, Austrália, Canadá, França, Índia, Inglaterra, Japão, México e Estados Unidos.

As eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil ocorriam por Províncias. Passaram a ser feitas por círculos ou Distritos provinciais, de acordo com a lei de 19 de setembro de 1855:

“Este sistema reforça a dependência dos Deputados para com os respectivos eleitores, o que é de muita conveniência para o exato desempenho do mandato, enfraquece o espírito do provincialismo que entorpece a fusão e homogeneidade nacional; evita a agitação de grandes massas nas épocas eleitorais, e declina influências pessoais que podem ser nocivas, mormente quando provinciais.” (105)

(103) El Sistema Electoral de la Republica Federal Alemana, *Boletín Informativo de Ciencia Política*, nº 3, março, 1970, pp. 143 e ss.; “Parliaments and Electoral Systems”, *World Handbook*, The Institute of Electoral Research, Londres; HAND, G. Georgel, J. Sasse, Ch. (editores), “European electoral systems handbook”, Butterworths, Londres, 1979, Editores e Colaboradores; Professores de Direito Público e Ciência Política.

(104) HORWILL, George. *Proportional Representation. Its Dangers and Defects*. George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1925, p. 23.

(105) BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Senado Federal, Brasília, 1978, pp. 196 e ss.

O art. 96 da Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, determinava: os cidadãos brasileiros, em qualquer parte que existam, são elegíveis em cada Distrito eleitoral para Deputado ou Senador, ainda quando aí não sejam nascidos, residentes ou domiciliados.

A Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, regulou a maneira de proceder às eleições de Senadores, Deputados, membros das Assembléias Provinciais, Juizes de Paz e Câmaras Municipais, anunciando em seus arts. 39, 62 e 63:

— As nomeações dos Deputados e Senadores para a Assembléia Geral do Império do Brasil, e dos membros das Assembléias Legislativas Provinciais, serão feitas por eleitores de paróquia (art. 90 da Constituição e art. 4º do Ato Adicional).

— Os eleitores de paróquia se reunirão em Colégios Eleitorais, quando tiverem de proceder à eleição de Deputados e Senadores à Assembléia Geral, ou de membros das Assembléias Legislativas Provinciais.

— Logo que for publicada esta Lei, os Presidentes das Províncias procederão a uma nova divisão dos Colégios Eleitorais, conservando, ampliando, ou restringindo os círculos existentes; combinando a comodidade dos eleitores com a conveniência de não serem muito circunscritos os círculos. Determinada uma vez a nova divisão, não poderá ela ser alterada senão por lei ⁽¹⁰⁶⁾.

A Comissão Especial encarregada de dar parecer sobre o Projeto nº 345, que alterou a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, e as leis posteriores, ofereceu várias emendas e sugestões:

I — necessidade da reforma;

II — exame comparativo dos diversos sistemas de representação das minorias, ou da representação proporcional.

A reforma era, pois, por si mesma, impotente para estabelecer a eleição livre e organizar a eleição verdadeira.

A eleição, segundo a Constituição Política do Império, fazia-se por Província; e a lei de 19 de agosto de 1846, respeitando o princípio constitucional, limitara-se a instituir e a aperfeiçoar medidas regulamentares do processo eleitoral. As leis de 1855 e de 1866, no confessado intuito de trazer ao seio da Câmara membros da oposição, desarticularam e dividiram a Província, mas não conseguiram realizar o objetivo. O problema, aliás, não precisava sair do pacto fundamental para obter satisfatória solução; bastaria acautelar, por processo adaptado, a representação das minorias, a fim de que todas as opiniões e todos os interesses se reconhecessem e se encontrassem no seio do Parlamento: representadas as minorias, seriam *ipso facto* representadas as oposições. A idéia dos Distritos de um ou de três Deputados não daria por si aquele resultado, como os fatos o provarão; e ainda que por acaso, em circunstâncias especiais, pudesse

(106) Lei Regulamentar das eleições do Império do Brasil — Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, Coleção das Leis do Império do Brasil de 1846, Tomo VIII, Parte I, Na Tipografia Nacional, Rio de Janeiro, 1847, pp. 21, 26; FREITAS JÚNIOR, Augusto Teixeira de. *Legislação Eleitoral do Império do Brasil*. B. L. Garnier, Livreiro Editor, Rio de Janeiro, 1881, pp. 23 e ss.

assegurar a eleição de opositoristas, não resolveria o problema, seria apenas uma compensação entre Distritos, mas subsistiria inexorável e sempre capaz de vitórias unânimes o princípio do predomínio da maioria.

O Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, Lei dos Círculos, alterou a lei de 19 de agosto de 1846, pela qual o Imperador sancionou e mandou executar a Resolução da Assembléa Legislativa, nos seguintes termos:

“Art. 1º – A lei de 19 de agosto de 1846 será observada com as seguintes alterações:

§ 3º – As Províncias do Império serão divididas em tantos Distritos eleitorais quantos forem os seus Deputados à Assembléa Geral.

§ 4º – A primeira divisão será feita pelo governo, ouvidos os Presidentes das Províncias, e só por lei poderá ser alterada. Na divisão guardará o governo as seguintes bases:

1ª) as freguesias, de que se compuser cada Distrito eleitoral, serão unidas entre si sem interrupção;

2ª) os diferentes Distritos eleitorais de cada Província serão designados por números ordinários e iguais, quanto for possível, em população de pessoas livres.

§ 5º – O governo designará para cabeça de cada Distrito eleitoral a Cidade, ou Vila mais central, onde se reunirão em um só Colégio no dia marcado para a eleição dos Deputados à Assembléa Geral, e no edifício, que o governo também designar, todos os eleitores do Distrito; e depois de observadas as formalidades para organização do Colégio, e as mais de que tratar o Capítulo 1º do Título 3º da lei, procederão à eleição de um Deputado, votando cada eleitor por cédula não assinada, e escrita em papel fornecido pela Mesa. Recolhidos os votos, em escrutínio secreto, contados e apurados, ficará eleito o Deputado e cidadão que obtiver maioria absoluta de votos.

§ 13 – O cidadão que for eleito Deputado por mais de um Distrito terá opção do Distrito que quiser representar, e será substituído pelo respectivo suplente, e na falta deste proceder-se-á a nova eleição. A opção será feita dentro de três dias depois da verificação dos poderes; e na falta dela a preferência se regulará pela disposição do art. 124 da lei.

§ 14 – As Províncias do Rio de Janeiro e Sergipe darão mais dois Deputados, e mais um a do Piauí.

§ 15 – A eleição dos membros das Assembléas Provinciais será também feita por Distritos, guardando-se a respeito dela as mesmas regras estabelecidas para a eleição de Deputados, e alterando-se o seu número de maneira declarada no parágrafo seguinte.

§ 16 – A Assembléa Provincial da Bahia terá 42 membros, a três por Distrito; a de Minas Gerais 40, a dois por Distrito; a de Pernambuco 39, a três por Distrito; a de São Paulo 36, a quatro por Distrito;

a do Rio de Janeiro, tantos quantos derem os seus Distritos a razão de 5, excetuados o Distrito ou Distritos da Corte, e seu Município; a do Ceará 32, a quatro por Distrito; as de São Pedro e Maranhão 30, a cinco por Distrito; a do Pará 30, a dez por Distrito; as das Alagoas e Paraíba 30, a seis por Distrito; a de Sergipe 24, a seis por Distrito; a do Piauí 24, a oito por Distrito; as de Goiás, Rio Grande do Norte e Mato Grosso 22, a onze por Distrito; as de Santa Catarina, Espírito Santo, Amazonas e Paraná 20⁷ (107), (Anexo II).

ANEXO II

PROVÍNCIAS	Número de membros das Assembléias Legislativas	Número de membros por Distrito
Amazonas	20	11
Espírito Santo	20	11
Santa Catarina	20	11
Paraná	20	11
Goiás	22	11
Rio Grande do Norte	22	11
Mato Grosso	22	11
Pará	30	10
Piauí	24	8
Alagoas	30	6
Paraíba	30	6
Sergipe	24	6
Rio de Janeiro (excetuados os Distritos da Corte e seu Município)	45	5
Rio Grande do Sul	30	5
Maranhão	30	5
São Paulo	36	4
Ceará	32	4
Bahia	42	3
Pernambuco	39	3
Minas Gerais	40	2

Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, altera a Lei de 19 de agosto de 1846 — § 16, art. 1º — *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1855* — Tomo XVI, Parte I, Seção 18ª, Tipografia Nacional, Rio de Janeiro, 1856, pp. 51 e 52.

(107) *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1855*, Tomo XVI, Parte I, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1856, pp. 49, 50, 51 e 52.

Para todos os efeitos eleitorais até o novo arrolamento da população geral do Império subsistirão inalteráveis as circunscrições paroquiais e municipais contempladas na divisão dos Distritos eleitorais, feita em virtude da lei, não obstante qualquer alteração resultante de criação, extinção e subdivisão de paróquias e Municípios. A divisão feita nesta conformidade será posta provisoriamente em execução até a definitiva aprovação do Poder Legislativo, não podendo o governo alterá-la depois da sua publicação.

Cada Distrito elegerá um Deputado à Assembléia Geral e o número de membros da Assembléia Legislativa Provincial marcado no art. 1º, § 16, do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855 (108).

EDGARD COSTA, ao examinar as transformações ocorridas com a adoção do sistema de eleição por Distritos ou círculos eleitorais (Decretos de 1855 e 1860), comenta:

“A eleição por Distritos, ou círculos eleitorais, constitui a grande inovação do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, após longos e contraditórios debates no Parlamento, a partir do projeto apresentado em julho de 1848 pelo Senador Paula Souza. A Comissão da Câmara, que emitiu parecer sobre o projeto vindo do Senado, chegou até a considerá-lo contrário à Constituição, porque a divisão das Províncias em Distritos eleitorais modificava, em sua essência, o disposto pelo art. 90 dela, que mandava fossem os representantes da Nação eleitos por “eleitores de Províncias”; os eleitores e a eleição que, assim, eram da Província, se tornariam propriamente “de Distritos”. O projeto inicial, com substitutivo oferecido no Senado e emendas, foi, não obstante, aprovado afinal pela Câmara por 54 votos contra 36, em votação nominal” (109).

O Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, alterou a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, e o Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855. Reformou os círculos, transformando-os em Distritos de três Deputados. Originou-se de um projeto apresentado na sessão de 2 de agosto de 1859 pelo Deputado Sérgio de Macedo, então Ministro do Império. Os círculos de um Deputado são substituídos pelos Distritos de três Deputados.

O Decreto nº 1.812, de 23 de agosto de 1856, estabeleceu instruções para a execução do Decreto nº 842:

“Art. 22 — Na eleição de Deputados à Assembléia Geral, e membros das Assembléias Legislativas Provinciais, se observarão em cada uma das Províncias do Império as disposições dos decretos concernentes à divisão dos respectivos Distritos eleitorais, de conformidade com as regras prescritas nos Capítulos 1º e 3º do Título 3º da Lei nº 387,

(108) FREITAS JUNIOR, Augusto Teixeira de. *Legislação Eleitoral do Império do Brasil*. B. L. Garnier, Livreiro-Editor, Rio de Janeiro, 1881, pp. 136 e 137.

(109) COSTA, Edgard. *A Legislação Eleitoral Brasileira (Histórico, Comentários e Sugestões)*. Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1946, pp. 26 e 27.

de 19 de agosto de 1846, na parte em que não foram alterados pelo Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855.”

Novas Instruções ocorreram para a execução dos Decretos n.ºs 1.082 e 2.621: na eleição de Deputados à Assembléa Geral e membros das Assembléas Legislativas Provinciais, se observarão em cada uma das Províncias do Império as disposições dos decretos concernentes à nova organização dos Distritos eleitorais, e de conformidade com as regras prescritas nos Capítulos 1º, 2º e 3º do Título 3º da Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, e Capítulos 2º e 3º das Instruções de 23 de agosto de 1856, na parte em que não foram alteradas pelo Decreto nº 1.082, de 18 de agosto do corrente.

A legislação eleitoral foi reformada pelo Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875. Consagrado como “Lei do Terço”, por meio dele, deveriam ter sufrágios apenas dois terços das vagas para Deputados, ficando o terço restante para a representação minoritária. O voto distrital foi aí abolido, sendo restabelecido pela Lei Saraiva ou Lei do Censo (110).

Profunda reforma eleitoral ocorreu no Brasil com a *Lei Saraiva*, consubstanciada no que alguns denominavam de *Decreto Legislativo* ou simplesmente *Decreto* (111). Conforme aparece em fontes analisadas, o Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, procedeu a modificações na legislação eleitoral, por meio de Resolução da Assembléa Geral, nos seguintes termos:

As Províncias serão divididas em tantos Distritos eleitorais quantos forem os seus Deputados à Assembléa Geral, atendendo-se quanto possível à igualdade de população entre os Distritos de cada Província e respeitando-se a contigüidade do território e a integridade do Município (art. 17).

O Governo organizaria e submeteria à aprovação do Poder Legislativo a divisão dos Distritos eleitorais com as seguintes bases:

I — o Município da Corte compreenderá três Distritos eleitorais e os das Capitais da Bahia e Pernambuco dois Distritos cada um;

II — os Distritos eleitorais de cada Província serão designados por números ordinais, computada a população segundo a base do art. 2º do Decreto Legislativo nº 2.675, de 20 de outubro de 1875;

III — para cabeça de cada Distrito eleitoral será designado o lugar mais central e importante dele;

(110) FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. MEDAUAR, Odete. “O Aperfeiçoamento da Legislação Eleitoral Brasileira”, em *As Eleições Nacionais de 1978. Estudos Nacionais*, Fundação Milton Campos, vol. I, Brasília, 1979, pp. 81 e ss.

(111) Nessa fase da elaboração legislativa, sem uma exata definição das figuras normativas, nem do processo legislativo, vamos encontrar nas coletâneas de leis e em trabalhos as denominações como *Lei*, *Decreto*, *Decreto Legislativo* ou *Resolução da Assembléa Geral*. Também expressão como “a Assembléa Geral decretou”; *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1881*, vol. I, Parte I. Tomo XXVIII — Parte II. Tomo XLIV. Tipografia Nacional, Rio de Janeiro, 1882, pp. 1 e ss.

IV — na divisão dos Distritos eleitorais só serão contempladas as paróquias e Municípios criados até 31 de dezembro de 1879 ⁽¹¹²⁾.

Foi regulado pelo Decreto nº 8.213, de 13 de agosto de 1881, sendo que algumas de suas disposições foram alteradas pelo Decreto nº 3.122, de 7 de outubro de 1882.

Para atender às disposições da Lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, foram baixadas as seguintes normas sobre a *divisão de Distritos eleitorais*:

Decreto nº 8.100, de 21 de maio de 1881 — divide a Província do Amazonas em dois Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.101, de 21 de maio de 1881 — divide a Província do Pará em três Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.102, de 21 de maio de 1881 — divide a Província do Maranhão em seis Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.103, de 21 de maio de 1881 — divide a Província do Piauí em três Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.104, de 21 de maio de 1881 — divide a Província do Ceará em oito Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.105, de 21 de maio de 1881 — divide a Província do Rio Grande do Norte em dois Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.106, de 21 de maio de 1881 — divide a Província da Paraíba em cinco Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.107, de 21 de maio de 1881 — divide a Província de Pernambuco em três Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.108, de 21 de maio de 1881 — divide a Província de Alagoas em cinco Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.109, de 21 de maio de 1881 — divide a Província de Sergipe em quatro Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.110, de 21 de maio de 1881 — divide a Província da Bahia em quatorze Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.111, de 21 de maio de 1881 — divide a Província do Espírito Santo em dois Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.112, de 21 de maio de 1881 — divide a Província do Rio de Janeiro em 12 Distritos eleitorais.

(112) *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1881*. Tomo XXVIII, vol. I, Parte I, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1882, p. 20 — O Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, reforma a legislação eleitoral, no que diz respeito ao sistema de juntas paroquiais e dos eleitores de paróquias. *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1875*, Tomo XXIV, vol. I, Partes I e II, Tipografia Nacional, Rio de Janeiro, 1876, p. 156, Lei da Reforma Eleitoral do Império do Brasil. Com o Regulamento e atos expedidos pelo governo para sua execução por um magistrado. H. Laemmert Cia., Rio de Janeiro, 1884, 3ª edição.

Decreto nº 8.113, de 21 de maio de 1881 — divide a Província de São Paulo em nove Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.114, de 21 de maio de 1881 — divide a Província do Paraná em dois Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.115, de 21 de maio de 1881 — divide a Província de Santa Catarina em dois Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.116, de 21 de maio de 1881 — divide a Província de São Pedro do Rio Grande do Sul em seis Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.117, de 21 de maio de 1881 — divide a Província de Minas Gerais em vinte Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.118, de 21 de maio de 1881 — divide a Província de Goiás em dois Distritos eleitorais.

Decreto nº 8.119, de 21 de maio de 1881 — divide a Província de Mato Grosso em dois Distritos eleitorais.

As críticas ao sistema de eleições, também, naquela época da evolução política e institucional brasileira, eram constantes:

“As Falas do Trono na abertura das Câmaras, os relatórios dos Ministros, os discursos parlamentares, os escritos políticos têm tornado desde longos anos um lugar comum a necessidade de reforma eleitoral. E o que mais é, no dia seguinte ao de qualquer dos que temos realizado no atual regime, o mal-estar continua, novos defeitos aparecem, os antigos se agravam, e a urgência de reforma mais completa afigura-se a todos cada vez mais imprescindível para a marcha regular do mecanismo político”⁽¹¹³⁾.

No Império vamos encontrar diversas opiniões sobre o nosso sistema representativo em geral. Ao mesmo tempo ocorrem pronunciamentos sobre Distritos eleitorais: José de Alencar (Sessão da Câmara, em 13 de julho de 1874); Diogo Velho (Sessão da Câmara, em 4 de junho de 1875); Cunha Leitão (Sessão da Câmara, em 7 de junho de 1875); João Mendes (Sessão da Câmara, em 27 de julho de 1875).

O voto distrital recebe inúmeros comentários na doutrina brasileira. Pela agudeza como reflete sobre certos temas nacionais, convém destacar as palavras de ASSIS BRASIL:

“Voto uninominal por Distritos de um — Tivemos este sistema com a nossa primeira lei de eleição direta, chamada — Lei Saraiva. A Nação, ou cada Província, divide-se em tantos Distritos quantos representantes deve ter, e, em cada Distrito, quer se exijam dois escri-

(113) SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral no Império* (com apêndice contendo a legislação eleitoral no período de 1821-1889). Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos (série Estudos Jurídicos), vol. 18, Senado Federal, Brasília, 1979, p. 19.

tinios, para o caso de nenhum candidato haver vingado o quociente, quer se aceite a mera pluralidade de votos, sempre a simples maioria fará o representante único. Pode dar-se mais (e os exemplos fervem na experiência da Lei Saraiva), pode dar-se que pouco mais do que um terço do eleitorado triunfe muito legalmente. Nos Distritos 6º e 7º de São Paulo, se bem me lembro, os três Partidos, Conservador, Liberal e Republicano, estavam mais ou menos equilibrados; no primeiro escrutínio nenhum candidato era proclamado, por não haver colhido o quociente; no segundo, prevalecendo a maioria relativa, era sagrado representante o candidato da minoria que mais se avantajasse, quando não vinha uma coligação das duas outras minorias menores falsificar ainda mais a opinião. O sistema dos Distritos de um representante pode dar, como se acaba de ver, resultados ainda mais monstruosos do que o da simples maioria.

Depois, admitindo mesmo que a maioria seja real em todos os Distritos em favor de um dos Partidos, a injustiça pode não ser menos flagrante; uma pequena maioria de cada Distrito conquistando para tal Partido a unanimidade da representação. Tenha a maioria, em uma Província que há de dar 20 representantes, 60.020 eleitores e sejam 60.000 da outra parcialidade; se em cada Distrito a maioria dispuser de 3.001 e a minoria de 3.000 votos, a esta não tocará um só representante. Há aí patente injustiça — simples e pequenínissima maioria fazendo legalmente unanimidade; mas pior como pode ainda acontecer: se o Partido A vencer em 12 dos 20 Distritos por 50 votos e perder em 8 por 200, em benefício do Partido B, terá minoria de 1.000 eleitores e conquistará grande maioria na representação” (114).

Com o regime constitucional de 1891, que deu início à Primeira República, surge a primeira lei relacionada com matéria eleitoral. Consubstancia-se na Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, restabelecendo o sistema distrital, de círculo de três Deputados, combinado com o sistema de lista incompleta ou voto limitado:

“Cada eleitor votaria em dois terços do número de Deputados do Distrito, de modo a deixar uma margem para as minorias opositoras do Distrito. Como já ficou assinalado, este sistema de voto incompleto, já praticado no Império com a lei de 1875, não conseguia seu objetivo — favorecer a representação das minorias —, agravado agora por se tratar de Distritos e não do Estado inteiro, visto que a oposição em um Distrito normalmente não recebia votos nesse Distrito.

Em 1904, uma nova lei — Lei Rosa e Silva — veio alterar o sistema distrital, alargando os círculos e aumentando para cinco o número de Deputados de cada Distrito. Este sistema de escolha dos Deputados, que vigorou até o final da Primeira República, conservou a lista incompleta, introduzindo o voto cumulativo. Por este sistema — uma outra tentativa de assegurar a representação às minorias opositoras-

(114) BRASIL, J. F. de Assis. *Democracia Representativa. Do Voto e do Modo de Votar*. Guillard, Ailland & Cia., Paris, Lisboa, 1893, pp. 179 a 181.

tas —, o eleitor deveria votar em quatro nomes quando o Distrito fosse de cinco Deputados, podendo “acumular os seus votos ou parte deles em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos fossem os votos que lhe quizer dar” (115).

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891, com Emendas de 1926, não usa a expressão voto distrital, nem representação proporcional ou majoritária, mas prefere usar a designação *garantida a representação da minoria*. Pelo destaque que merece no sistema constitucional brasileiro, convém realçar que apenas a Imperial e o parágrafo único do art. 148, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982, utilizam: *distrito eleitoral e sistema distrital misto, majoritário e proporcional*:

Constituição de 1824, art. 96.

Constituição de 1891, arts. 28, 30 e 47 e seu § 2º, e art. 6º, nº II, alínea *h*.

Constituição de 1934, art. 109, arts. 23 e 89, e § 1º e § 3º do art. 52, art. 181, e parágrafo único do art. 4º das Disposições Transitórias.

Constituição de 1937, art. 26, alínea *a*, art. 46 (emendado pela Lei Constitucional nº 9), parágrafo único do art. 50 (emendado pela Lei Constitucional nº 9), art. 82 (emendado pela Lei Constitucional nº 9), e parágrafo único do art. 84 (suprimido pela Lei Constitucional nº 9).

Constituição de 1946, art. 134, art. 60.

Constituição de 1967, art. 143, art. 43.

Emenda Constitucional nº 1/69, art. 148, parágrafo único, art. 41.

Antes da Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, acima referida, torna-se imperativo destacar a Lei nº 20, de 26 de novembro de 1891, do Estado de Minas Gerais, contendo matéria de reforma eleitoral. Essa, em seu art. 91, dispunha:

“As eleições se farão por Distritos, qualquer que seja o número dos eleitores nestes alistados, contanto que este número não exceda de 150, por Seção de Distrito” (116).

Já o art. 98 estabelecia que para a eleição de Deputados seria o território do Estado dividido em oito circunscrições eleitorais, compreendendo população tão igualmente numerosa quanto possível.

O Presidente do Estado de Minas Gerais, usando das atribuições que lhe conferia o art. 57 da Constituição do Estado, aprovou o regulamento expedido para executar a Lei nº 20. O Decreto nº 596 promulgou o regulamento da lei eleitoral, dizendo em seu art. 64:

(115) KINZO, Maria D'Alva Gil. *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*. Coleção Ensaio e Memória, 25, Edições Símbolo, São Paulo, 1980, pp. 97 e 98.

(116) Coleção das Leis. Estado de Minas Gerais. Confeccionadas pelo Congresso em sua Primeira Reunião. Em 1891, Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, Ouro Preto, 1895, p. 145.

“As eleições se farão por Distrito, qualquer que seja o número dos eleitos nos mesmos alistados, contanto que esse número não exceda de cento e cinquenta” (117).

Normas estaduais, em Minas Gerais, como o regulamento a que se refere o Decreto nº 3.331, de 2 de outubro de 1911, estabeleciam, em seus preceitos, dispositivo como o art. 30:

“As eleições serão feitas por Distritos qualquer que seja o número de eleitores incluídos nos alistamentos respectivos, nos edifícios para esse fim designados. (Lei nº 20, de 1891, art. 91; Lei nº 436, de 24 de setembro de 1906, art. 2). (118).

Parágrafo único – Se o número de eleitores exceder de 200, será o Direito dividido em Seções, não podendo cada uma destas ter mais de 200 eleitores (Lei nº 20, de 1891, art. 91; Lei nº 558, de 1911, arts. 5 e 7)” (119).

Novo Decreto, de nº 4.476, de 26 de outubro de 1915, aprovando regulamento eleitoral, repete no art. 30, os dizeres acima transcritos.

A Primeira República continuaria o sistema vindo do Império, adotando as eleições por círculos ou Distritos plurinominais. Em 1904, com o objetivo de impedir o esmagamento das minorias, instituiu-se o voto cumulativo. Por esse processo, o eleitor dispunha de tantos votos quantas eram as vagas a preencher, sendo reconhecido o direito de cumular os votos num só candidato ou distribuí-los entre vários. Foi naquele ano, também, que, pela Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, surgiu a representação distrital de cinco Deputados (Lei Rosa e Silva).

Na fase republicana encontramos interrupção do sistema distrital. Abolido no regime republicano pelo Decreto nº 511, de 23-11-1890, voltou a ser adotado pela Lei nº 35, de 26-1-1892.

Em 1936, as eleições para as Câmaras Municipais adotaram o sistema distrital, mas a duração foi pequena, tendo em vista o Estado Novo.

Durante a fase republicana do voto distrital, tem grande significado a Lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916, que regula o processo eleitoral. Em seus artigos encontramos vários dispositivos referentes aos Distritos eleitorais:

a) Para a eleição de Deputados, os Estados da União e o Distrito Federal serão divididos em Distritos eleitorais de cinco Deputados (art. 5º).

b) Os Estados que derem sete Deputados, ou menos, constituirão um só Distrito eleitoral (§ 1º, art. 5º).

(117) Coleção das Leis e Decretos do Estado de Minas Gerais. Em 1892. Imprensa Oficial de Minas Gerais, Ouro Preto, 1893, p. 312.

(118) Coleção das Leis e Decretos do Estado de Minas Gerais. 1911 — Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1911, p. 496.

(119) Coleção das Leis e Decretos do Estado de Minas Gerais, 1915 — Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1915, p. 388.

c) Quando o número de Deputados não fosse divisível por cinco, juntar-se-ia a fração, quando de um, ao Distrito da Capital do Estado, e, quando de dois, ao primeiro e segundo Distritos.

d) Cada eleitor votará em três nomes nos Distritos cuja representação constar apenas de quatro Deputados; em quatro, nos Distritos de cinco; em cinco, nos de seis, e em seis, nos de sete.

e) Na eleição geral da Câmara, ou quando o número de vagas a preencher no Distrito for de dois ou mais Deputados, o eleitor poderá acumular todos os seus votos ou parte deles em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo tantas vezes quantos os votos que lhe quiser dar.

f) Divisão do território da República em Distritos eleitorais (art. 47, itens I a X) ⁽¹²⁰⁾. (Ver anexo III).

ANEXO III

Dos Distritos Eleitorais

Legislação:

- 1 – Lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916: art. 47, I – X.
- 2 – Decreto nº 12.391, de 7 de fevereiro de 1917, art. 4º e Instruções de 17 de fevereiro de 1917.
- 3 – Decreto nº 14.631, art. 3º, §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º; art. 4º
- 4 – Instruções, a que se refere o Decreto nº 14.631:

<i>Estados</i>	<i>Distritos Eleitorais</i>	<i>Representantes na Câmara dos Deputados</i>
Alagoas	Um só Distrito eleitoral	6
Amazonas	Um só Distrito eleitoral	4
Bahia	4 Distritos eleitorais <i>1º Distrito:</i> Capital (São Salvador), Alagoinha, Abrantes, Itaparica, Mata de São João, Pojuca e Santana do Catu. <i>2º Distrito:</i> Cachoeira, Aratuípe, Amargosa, Areia, Alcobaça, Afonso Pena (Conceição do Almeida), Barra do Rio de Contas, Belmonte, Barcelos, Cruz das	22

(120) *Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1916*. Vol. I. Atos do Poder Legislativo, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1917, pp. 454 e ss.; *Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1921*, vol. II. Atos do Poder Executivo (janeiro e fevereiro), Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1922, pp. 105 e 106; *Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1917*, vol. II, Atos do Poder Executivo, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1918, pp. 303 e 304.

<i>Estados</i>	<i>Distritos Eleitorais</i>	<i>Representantes na Câmara dos Deputados</i>
	<p>Almas, Castro Alves (Currálinho), Canavieiras, Caravelas, Cairu, Camumu, Ilhéus, Igrapiúna, Itabuna, Jaguaribe, Jequiriçá, Jequié, Maragogipe, Maraú, Monte Cruzeiro, Nazaré, Nova Boipeba, Porto Seguro, Prado, São Félix, Santo Amaro, São Gonçalo dos Campos, São Felipe, Santo Antônio de Jesus, São Miguel, São José de Porto Alegre, Santarém, Santa Cruz, Taperoá, Trancoso, Una, Vila de São Francisco, Valença, Vila Verde, Viçosa, Vila de Nova Lage.</p> <p>3º Distrito: Bonfim (Vila Nova), Abadia (Cepa Forte), Amparo, Araci (Raso), Barracão, Baixa Grande, Cícero Dantas (Bom Conselho), Conceição do Coité, Coração de Maria, Cumbé, Campo Formoso, Curaçá (Capim Grosso), Camisão, Conde, Capivari, Entre Rios, Feira de Santana, Geremoabo, Inhambupe, Irará (Purificação), Itapicuru, Itaperaba, Joazeiro, Jacobina, Monte Alegre, Monte Santo, Mundo Novo, Morro do Chapéu, Orobó, Pombal, Patrocínio do Coité, Riachão do Jacuípe, Santo Antônio dos Queimados, Saúde, Serrinha, Santo Antônio da Glória, Santa Sé, Soure, Tucano, Vila Rica e Wagner.</p> <p>4º Distrito: Barra do Rio Grande, Andaraí, Angical, Bom Jesus do Rio de Contas, Bom Jesus dos Meiras, Bom Jesus da Lapa, Brotas de Macaúbas, Barreiras, Boa Nova (Poções), Conquista (Vitória), Caitité, Condeúba, Chique-Chique, Carinhanha, Correntina, Campos Largos, Guarani, Gameleira do Asuana, Ituaçu, Juraci, Jussiape, Lençóis, Monte Alto, Maracás, Minas do Rio de Contas, Macaúbas, Oliveira dos Brejinhos, Pilão Arcado, Paramirim (Água Quente), Remanso, Rio Branco (Urubu), Riacho da Casa Nova, Riacho de Santana, Remédios, São João do Paraguassu, Santa Maria da Vitória, Santa-</p>	

<i>Estados</i>	<i>Distritos Eleitorais</i>	<i>Representantes na Câmara dos Deputados</i>
Ceará	<p>na dos Brejos, Santa Rita do Rio Preto, Dr. Seabra (Campestre), Umburanas e Vila Bela das Palmeiras.</p> <p>2 Distritos eleitorais:</p> <p><i>1º Distrito:</i> compor-se-ia dos seguintes Municípios: Fortaleza, Porangaba, Redenção, Pacatuba, Aracoiaba, Maranguape, Cascavel, Aquiraz, Beberibe, Mecejana, Soure, São João de Uruburetama, Pentecoste, Guarani, São Francisco, Itapipoca, Paracuru, Trairi, Acaraú, Camocim, Granja, Santana, Palma, Massapé, Meruoca, Sobral, Santa Quitéria, Entre Rios, Tamboril, Ipu, Ipueiras, Campo Grande, Ibiapina, São Benedito, Tianguá, Viçosa, Independência, Crateús, Canindé e Caridade.</p> <p><i>2º Distrito:</i> Iguatu, Jardim, Porteiras, Brejo dos Santos, Milagres, Barbalho, Crato, Missão Velha, Aurora, Lavras, Icó, Assaré, Saboeiro, Santana do Cariri, Quixadá, São Mateus, Tauá, Arneiroz, Várzea Alegre, Pereiro, Benjamin Constant, Senador Pompeu, Pedra Branca, Boa Viagem, Quixeramobim, Jaguaribe-mirim, Limoeiro, Campos Sales, Umari, Morada Nova, São Bernardo das Russas, União, Aracati, Cachoeira, Riacho do Sangue, Baturité, Mulungu, Coité, Pacoti, Iracema, Araripe, Joazeiro e São Pedro do Crato.</p>	10
Distrito Federal	<p>2 Distritos eleitorais:</p> <p><i>1º Distrito:</i> Distritos municipais da Gávea, Copacabana, Lagoa, Glória, São José, Candelária, Santa Rita, Ilha do Governador e Ilha de Paquetá, Sacramento, Santo Antônio, Santa Tereza, Santana e Gamboa.</p> <p><i>2º Distrito:</i> Distritos do Espírito Santo, São Cristóvão, Engenho Velho, Andaraí e Tijuca, Engenho Novo e Méier,</p>	10

<i>Estados</i>	<i>Distritos Eleitorais</i>	<i>Representantes na Câmara dos Deputados</i>
	Inhaúma, Irajá, Jacarepaguá, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba.	
Espírito Santo	Um só Distrito eleitoral	4
Goías	Um só Distrito eleitoral	4
Maranhão	Um só Distrito eleitoral	7
Mato Grosso	Um só Distrito eleitoral	4
Minas Gerais	7 Distritos eleitorais.	37
	<p><i>1º Distrito:</i> compreendia os Municípios seguintes: Belo Horizonte, Santa Quitéria, Bonfim, Pará, Pitangui, Sabará, Vila Nova de Lima, Caeté, Santa Bárbara, Itabira, Ferros, São Miguel de Guanhões, Serro, Conceição, Curvelo, Sete Lagoas, Santa Luzia do Rio das Velhas, Itaúna, Diamantina, Antônio Dias Abaixo, Contagem, Vila Pequi, Vila do Rio Piracicaba, Vila Paraopeba e Pirapora.</p> <p><i>2º Distrito:</i> compreendia os Municípios de: Caratinga, Manhuassu, Rio José Pedro, São Manoel do Mutum, Aimorés, Viçosa, Palma, Carangola, São Manuel, São Paulo do Muriaé, São José d'Além Paraíba, Cataguases, Rio Branco, Ubá, São João Nepomuceno, Guarará, Rio Novo, Mar de Espanha e Leopoldina.</p> <p><i>3º Distrito:</i> compreendia os seguintes Municípios: Juiz de Fora, Rio Preto, Lima Duarte, Barbacena, Pomba, Palmira, Piranga, Ponte Nova, Abre Campo, São Domingos do Prata, Alvinópolis, Mariana, Ouro Preto, Queluz, Entre Rios, Oliveira, Alto Rio Doce, Prados, Tiradentes, Vila Mercês, Vila Guarani, Rio Casca, Passa Tempo, Cláudio, Rio Espera, Lagoa Dourada e Rezende Costa.</p> <p><i>4º Distrito:</i> compreendia os Municípios seguintes: Lavras, São João Del Rei, Bom Sucesso, Itapecerica, Formiga,</p>	

<i>Estados</i>	<i>Distritos Eleitorais</i>	<i>Representantes na Câmara dos Deputados</i>
	<p>BambuÍ, Piumi, Campo Belo, Dol'rs da Boa Esperança, Três Pontas, Alfenas, Carmo do Rio Claro, Varginha, Três Co-rações do Rio Verde, Águas Virtuosas, Campos Gerais, Aiuruoca, Turvo, Silvestre Ferraz, Baependi, Caxambu, Vila Nepomuceno, Perdões, Divinópolis, Elói Mendes, Cambuquira, Conceição do Rio Verde e Vila Gomes.</p> <p>5º Distrito: compreendia os seguintes Municípios: Pouso Alegre, Passa Quatro, Pouso Alto, Cristina, Pedra Branca, Itajubá, Santa Rita de Sapucaí, Santo Antônio do Machado, Ouro Fino, Jacutinga, Paraisópolis, Cambuí, Jaguari, Caldas, Poços de Caldas, Caracol, Cabo Verde, Santa Rita da Extrema, VirgÍnia, Maria da Fé, Vila Braz, Paraguaçu, Campestre, São José dos Botelhos, Silvianópolis, Campanha e São Gonçalo do Sapucaí.</p> <p>6º Distrito: compreendia os Municípios de: Uberaba, Monte Santo, Muzambinho, Guaranésia, Jacuí, São Sebastião do Paraíso, Passos, Santa Rita de Cássia, Vila Nova de Rezende, Sacramento, Araxá, Uberabinha, Frutal, Prata, Monte Alegre, Araguari, Estrela do Sul, Monte Carmelo, Patrocínio, Carmo do Paranaíba, Dol'rs do Indaiá, Abaeté, Patos, Paracatu, Santo Antônio do Monte, Arceburgo, Guaxupé, Conquista, Ituiutaba, São Gotardo, Vila João Pinheiro, Abadia do Bom Sucesso e Bom Despacho.</p> <p>7º Distrito: compreendia os seguintes Municípios: Grão Mogol, Araçuaí, Boa Vista do Tremedal, Rio Pardo, Salinas, Januária, São Francisco, Montes Claros, Vila Brasília, Minas Novas, Teófilo Ottoni, Peçanha, São João Batista, Bocaiúva, São Miguel de Jequitinhonha, Fortaleza, São João Evangelista, Capelinha e Inconfidência.</p>	

<i>Estados</i>	<i>Distritos Eleitorais</i>	<i>Representantes na Câmara dos Deputados</i>
Pará	Um só Distrito	7
Paraíba	Um só Distrito	5
Paraná	Um só Distrito	4
Pernambuco	3 Distritos eleitorais. <i>1º Distrito:</i> compor-se-ia dos seguintes Municípios: Recife, Bom Jardim, Goiana Igarassu, Itambé, Jaboatão, Limoeiro, Nazaré, Olinda, Pau d'Alho, São Lourenço e Timbaúba. <i>2º Distrito:</i> compor-se-ia dos seguintes Municípios: Caruaru, Água Preta, Altinho, Amaragi, Barreiros, Bezerras, Bonito, Brejo, Cabo, Escada, Gameleira, Glória, Gravatá, Ipojuca, Palmares, Panelas, Quipapá, Rio Formoso, Serinhaem, Taquaretinga e Vitória. <i>3º Distrito:</i> compor-se-ia dos seguintes Municípios: Pesqueira, Águas Belas, Alagoa de Baixo, Belmonte, Boa Vista, Bom Conselho, Buíque, Cabrobó, Canhotinho, Correntes, Flores, Floresta, Garanhuns, Granito, Ingazeira, Leopoldina, Ouricuri, Pedra, Petrolina, Salgueiro, São José do Egito, São Bento, Tacaratu, Triunfo, Vila Bela e Nova Exu.	17
Piauí	Um só Distrito	4
Rio Grande do Norte	Um só Distrito	4
Rio Grande do Sul	3 Distritos eleitorais <i>1º Distrito:</i> compor-se-ia dos seguintes Municípios: Porto Alegre, Viamão, Gravatá, São Leopoldo, Taquara, São Francisco de Paula, Santo Antônio da Patrulha, Conceição do Arroio, Torres, Alfredo Chaves, Antônio Prado, Bento Gonçalves, Garibaldi, Caxias, Caí, Montenegro, Triunfo, Estrela, Lageado, Gua-	16

<i>Estados</i>	<i>Distritos Eleitorais</i>	<i>Representantes na Câmara dos Deputados</i>
Rio de Janeiro	<p>poré, Venâncio Aires, Taquari, Santo Amaro e Encantado.</p> <p>2º Distrito: compor-se-ia dos seguintes Municípios: Cruz Alta, Júlio de Castilhos, Santa Maria, Cachoeira, Rio Pardo, Santa Cruz, Soledade, Passo Fundo, Palmeira, Guaraí, Santo Ângelo, São Luís, São Borja, Itaqui, Uruguaiana, Alegrete, São Francisco de Assis, São Tiago do Boqueirão, São Vicente, Lagoa Vermelha, Vacaria, Ijuí e Bom Jesus.</p> <p>3º Distrito: compreendia os seguintes Municípios: Pelotas, Rio Grande, São José do Norte, Jaguarão, Arroio Grande, Santa Vitória do Palmar, Cangussu, São Lourenço, Piratini, Cacimbinhas, Herval, Bagé, D. Pedrito, Livramento, Rosário, São Jerônimo, São Gabriel, Lavras, Caçapava, São Sepé, Encruzilhada, São João de Camaquam e Dores de Camaquam.</p> <p>3 Distritos eleitorais:</p> <p>1º Distrito: compreendia os seguintes Municípios: Niterói, São Gonçalo, Maricá, Itaboraí, Saquarema, Rio Bonito, Araruama, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Barra de São João, Capivari, Santana de Japuiba, Magé, Iguaçú, Petrópolis, Teresópolis, Nova Friburgo e Bom Jardim.</p> <p>2º Distrito: compreendia os seguintes Municípios: Campos, São João da Barra, Macaé, São Francisco de Paula, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto, Cantagalo, Itaocara, São Fidélis, Santo Antônio de Pádua, Monte Verde e Itaperuna.</p> <p>3º Distrito: compreendia os seguintes Municípios de: Barra do Pirai, Barra Mansa, Rezende, Pirai, Rio Claro, Angra dos Reis, Parati, Mangaratiba, Itaguaí, São João Marcos, Vassouras, Valença,</p>	17

<i>Estados</i>	<i>Distritos Eleitorais</i>	<i>Representantes na Câmara dos Deputados</i>
Santa Catarina	Santa Teresa, Paraíba do Sul, Sapucaia, Sumidouro, Duas Barras e Carmo. Um só Distrito	4
São Paulo	4 Distritos eleitorais <i>1º Distrito:</i> São Paulo, Cotia, Guarulhos, Itapeverica, Juqueri, Botucatu, Parnaíba, Santo Amaro, São Bernardo, Santos, São Vicente, Itanhaém, Iguapé, Cananéia, Xiririca, Iporanga, Apiaí, São Roque, Araçariguama, Una, Piedade, Sorocaba, Campo Largo, Tieté, Tatuí, Guareí, Pereiras, Rio Bonito, Itapetininga, Angatuba, São Miguel Arcanjo, Sarapuí, Pilar, Capão Bonito, Faxina, Bon-sucesso, Itararé, Itabaré, Ribeirão Branco, Santo Antônio da Boa Vista, Itaporanga, Anhembí, São Manoel, Avaré, Itatinga, Santa Bárbara do Rio Pardo, Espírito Santo do Turvo, São Pedro do Turvo, Agudos, Bauru, Lençóis, Campos Novos do Paranapanema, Monte Alegre, Piraju, Fartura, Santa Cruz do Rio Pardo, Ribeira, Piratininga, Penápolis, Pirajuí, Ipauçu, Platina e Salto Grande do Paranapanema. <i>2º Distrito:</i> Atibaia, Campinas, Jundiá, Itatiba, Bragança, Piracaia, Salto, Indaiatuba, Cabreúva, Itu, Monte Mór, Capivari, Porto Feliz, Piracicaba, Rio das Pedras, São Pedro, Santa Bárbara, Limeira, Araras, Leme, Santa Cruz da Conceição, Pirassununga, Porto Ferreira, Santa Rita do Passa-Quatro, Descalvado, Rio Claro, Anápolis, São Carlos, Ribeirão Bonito, Boa Esperança, Brotas, Dois Córregos, Mineiros, Jaú, Pederneiras, São João da Bocaina, Bariri, Ibitinga, Itápolis, Araraquara, Matão, Taquaritinga, Jaboticabal, Monte Alto, Bebedouro, Pitangueiras, Barretos, São José do Rio Preto, Barra Bonita, Bica de Pedra, Monte Azul, Santa Adélia,	22

<i>Estados</i>	<i>Distritos Eleitorais</i>	<i>Representantes na Câmara dos Deputados</i>
	<p>Dourado, Joanópolis (antigo Curralinho) e Nazaré.</p> <p>3º Distrito: Ribeirão Preto, Pedreira, Serra Negra, Socorro, Mogi-Mirim, Mogi-Guaçu, Espírito Santo do Pinhal, Itapira, Palmeira, Casa Branca, Tambaú, São João da Boa Vista, São José do Rio Pardo, São Simão, Cravinhos, Sertãozinho, Cajuru, Santo Antônio da Alegria, Caconde, Mococa, Batatais, Jardinópolis, Franca, Orlandina, Patrocínio do Sapucaí, Ituverava, Igarapava, Santa Rosa e Brodowski.</p> <p>4º Distrito: Guaratinguetá, Santa Isabel, Igaratá, Mogi das Cruzes, Guararema, Salesópolis, São Sebastião, Vila Bela, Caraguatatuba, Ubatuba, São Luís do Paraitinga, Natividade, Paraibuna, Lagoinha, Redenção, Jambeiro, Santa Branca, Jacareí, São José dos Campos, Caçapava, Buquira, Taubaté, Tremembé, Pindamonhangaba, São Bento do Sapucaí, Cunha, Lorena, Piquete, Cachoeira, Silveiras, Jataí, Cruzeiro, Pinheiro, Queluz, Areias, São José do Barreiro e Bananal.</p>	
Sergipe	Um só Distrito.	4

Distritos Eleitorais

Dos Quadros Sinóticos de Tito Fulgêncio

Distritos Eleitorais	Espécies	Históricos — os ingleses; Mecânicos — os dos demais países.
Distritos Eleitorais	Crítérios da Divisão	
		São: a) o imposto; b) o território; c) a população; d) o eclético;
		Da lei: população, contigüidade de território e integridade dos Municípios.

TITO FULGÊNCIO, ao comentar a Lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916, no que diz respeito aos Distritos eleitorais, assinala:

“Agrupar os eleitores para o exercício do sufrágio, consideram os autores o ponto mais importante do direito eleitoral, porquanto é dele que depende principalmente a sinceridade da representação.

Se a distribuição for feita por uma forma correspondente aos interesses e às condições e às aspirações dos vários grupos sociais, a representação será uma verdadeira e própria emanção da sociedade, cujas necessidades refletirá fielmente.

Se, pelo contrário, não for feita em harmonia com as condições dos grupos sociais, a representação será sempre uma falsa representação sem relação verdadeira com a vida real da sociedade (MARNOCO E SOUZA).

Aos agrupamentos de eleitores fixados pela lei, constituindo uma unidade política com o direito de eleger um ou mais representantes, chamam os escritores, colégios eleitorais, círculos eleitorais, organismos eleitorais, Distritos eleitorais.

Prendendo-se intimamente com a organização do Poder Legislativo, são fixados por lei e, portanto, só por lei podem ser alterados.

São históricos e mecânicos. Os primeiros são os ingleses; e os dos demais países, não tendo a base histórica, são mecânicos.

Os critérios mecânicos são:

a) o *território*. Favorece às regiões desertas, e é regresso ao feudalismo;

b) a *população*. Faz com que cidades populosas possam ter representação com Províncias inteiras, e deixa sem representação os grupos orgânicos da sociedade;

c) o *imposto*. Leva ao critério da população;

d) o *eclético*. É o da população combinado com as unidades geográficas e administrativas, econômicas e morais (PALMA ESMEN), e outros escritores combinam com a comuna, tomando-a para base da divisão eleitoral, acrescentando-se-lhe os habitantes necessários para perfazer uma mais vasta aglomeração, quando ela seja pequena (ORLANDO e BRUNIALTI).

Sendo a igualdade de representação na Câmara dos Deputados contrária à organização do Estado federal, a Constituição, art. 28, fixou a base da representação em proporção tal que o número de Deputados não exceda de 1 por 70.000 habitantes, não podendo esse número ser inferior a 4 por Estado, com base tudo no recenseamento.

Na divisão dos círculos, o legislador, para melhor servir à exigência constitucional, tomou por critério a população, contigüidade do território e a integridade dos Municípios.

O Município é um agregado natural, constituindo um centro de interesses e de afetos consagrados pela evolução histórica, e pelo agru-

pamento de vários Municípios com contigüidade territorial; é natural que se formem relações orgânicas entre eles, que consolidem os Distritos eleitorais, principalmente desde que na formação destes agrupamentos se atenda a afinidade de idéias e de sentimentos das populações (MARNOCO E SOUZA).

Com tais critérios o legislador organizou o seguinte quadro dos Distritos eleitorais" (Anexo IV) ⁽¹²¹⁾.

O Decreto nº 12.391, de 7 de fevereiro de 1917, baixou instruções para execução da Lei nº 3.208, de conformidade com o art. 67 do mencionado diploma. Em seu art. 4º, determinava que continuavam 212 os Deputados, assim distribuídos:

ANEXO IV

Amazonas	4	Espírito Santo	4
Pará	7	Rio de Janeiro	17
Maranhão	7	São Paulo	22
Piauí	4	Paraná	4
Ceará	10	Santa Catarina	4
Rio Grande do Norte	4	Rio Grande do Sul	16
Paraíba	5	Minas Gerais	37
Pernambuco	17	Goiás	4
Alagoas	6	Mato Grosso	4
Sergipe	4	Distrito Federal	10
Bahia	22		(122).

Outras normas trataram, também, do processo eleitoral. Nesse sentido, podemos destacar: Lei nº 3.139, de 2 de agosto de 1916; Decreto nº 12.103, de 6 de setembro de 1916; Decreto Legislativo nº 4.215, de 20 de dezembro de 1920; Decreto nº 14.631, de 19 de janeiro de 1921 ⁽¹²³⁾.

As opiniões sobre a prática do sistema ditrital variam: enquanto muitos não lhe medem elogios, outros preferem criticá-lo. "AFONSO DIONÍSIO DA GAMA, em seu *Código Eleitoral da República* (1925), cita LASTARRIA, que "considera a divisão em colégios ou Distritos eleitorais (do mesmo modo que a genera-

(121) FULGÊNCIO, Tito. *A Cartetrinha do Eleitor*. Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1917, pp. 359 a 361.

(122) FULGÊNCIO, Tito. *Cartetrinha do Alistando e Eleitor*. Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1918, pp. 527 e 528; MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Jacintho Ribeiro dos Santos, Rio de Janeiro, 1923, 2ª ed., p. 339; GAMA, Afonso Dionysio da. *Alistamento Eleitoral da República*. Casa Gráfica Tipografia e Papelaria, São Paulo, 1917, 2ª ed.; VALLE, Júlio G. do. *A Nova Legislação Eleitoral da República. Formulário Completo*. Livraria Editora Leite Ribeiro & Maurillo, Rio de Janeiro, 1917, 2ª edição.

(123) COSTA, Edgard. *Prontuário da Legislação Eleitoral*. Jacintho Ribeiro dos Santos, Rio de Janeiro, 1917, 1ª ed.; idem, *Primeiro Volume*, 2ª ed., 1922; MARQUES, Silva. *Elementos de Direito Público e Constitucional*. Benjamim de Agulla — Editor, Rio de Janeiro, 1919, 2ª ed., p. 187.

lidade do sufrágio e o voto secreto), como um dos meios indiretos de evitar a fraude nas eleições, pois, por tal meio, torna-se mais fácil evitar a violência e o engano, denunciar a cabala e a venalidade, evitar as falsificações e comprovar a identidade das pessoas e de seu direito para manter a independência de todos”.

Na prática, porém, esses supostos benéficos resultados da sistemática distrital nunca se concretizaram. Mais forte do que a lei foi a manipulação que exerceram os grupos de poder nos Municípios, principalmente os do interior, grupos componentes e elo primeiro de uma rígida e disciplinada hierarquia de mando, conforme já referimos. Esse processo de manipulação de resultados esclareceremos em detalhes ao tratar da fraude eleitoral.

A própria inexistência na legislação de qualquer tipo de exigência vinculatória do candidato ao Distrito foi a válvula que sempre permitiu às cúpulas partidárias dirigentes nos Estados indicar livremente os escolhidos, freqüentemente, sem qualquer laço de identidade com a gente que lhes competia representar (124).

Com o Decreto nº 21.076, de 1932, veio o Código Eleitoral, desaparecendo o sistema distrital. Em seu art. 56 determinava: “O sistema de eleição é o do sufrágio universal direto, voto secreto e representação proporcional.” O art. 58 estabelecia como era processada a representação proporcional: “O regime da representação proporcional tem por fim conceder à minoria uma representação no seio do Partido, proporcional à sua importância no País” (125).

EULER COELHO entendeu, após ressaltar sopro renovador no processo eleitoral:

“A grande reforma, porém, está no método das eleições, no sistema eleitoral.

O voto secreto e a representação proporcional são, sem dúvida, a cúpula do novo regime. O voto secreto é um dos cânones do direito eleitoral dos nossos dias, e a representação proporcional, sobre ser igualmente uma das conquistas das modernas legislações, é, ainda, para os seus próprios opositores, o sistema que realiza, pode-se dizer, completamente, a proporcionalidade da votação deferida aos diversos Partidos e demais concorrentes à eleição, garantindo-se por esta forma não já a representação das minorias, mas as próprias frações do corpo de eleitores que possam atingir o quociente eleitoral” (126).

(124) TELAROLLI, Rodolpho. *Eleições e Fraudes Eleitorais na República Velha*, Editora Brasiliense S/A, São Paulo, 1982, pp. 32 e 33.

(125) FULGÊNCIO, Tito. *Anotações ao Código Eleitoral (Decreto nº 21.076, de 1932)*. Saraiva & Cia., São Paulo, 1932, p. 55; idem. “Legislação Eleitoral”, *Revista Forense*, vol. XLVIII, p. 322; SOUZA, Marnoco e. *Direito Político*; KELLY, Octavio. *Código Eleitoral Anotado. Decreto nº 21.076, de 1932. Decretos posteriores. Decreto nº 2.168, de 5 de dezembro de 1932 (Lei de Emergência)*. A. Coelho Branco Filho (Editor), Rio de Janeiro, 1933, 2ª edição.

(126) COELHO, Euler. *Código Eleitoral. Decreto nº 21.076, de 1932, e Legislação Subsequente*. Tipografia Americana, Belo Horizonte, 1932, p. XIII; TRIGUEIRO, Oswaldo. “A Crise do Sistema Eleitoral Brasileiro”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, vol. III, nº 6, julho, 1969, pp. 102 e ss.

A consagração dos princípios majoritário e proporcional na legislação eleitoral brasileira, a partir de 1932, bem como nos Códigos de 1950 (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950), e 1965 (Lei nº 4.737, de 5 de julho de 1965, texto consolidado, com diversas modificações), não superaria o debate em torno dos sistemas eleitorais, nem sobre a evolução do corpo eleitoral. As formas de ordenação da representação política continuaram a ser motivo de indagações, nem sempre lisonjeiras. Palavras como "vícios" ou "distorções" acompanham os estudos sobre a representação proporcional. Essas indagações apontam que a autenticidade e a estabilidade da vida política dependem de adequado e eficiente sistema eleitoral, representativo da vontade política que emana do povo. As preocupações com a permissão de ampla participação no processo eleitoral vêm de há muito. Têm sido a tônica de muitas das modificações da sistemática eleitoral. É assim que a reforma de 1881 trouxe amplas alterações ao sistema eleitoral de 1846. Desde aqueles remotos períodos, a polêmica sobre o sistema eleitoral brasileiro continua. Defensores da representação proporcional mostram-na como mais democrática, em comparação com a majoritária.

A preocupação com a verdade do voto está presente nessas interrogações. A exatidão da vontade popular é substancial à democracia. As leis eleitorais, como instrumento de efetivação desse regime, transformam-se em tema central no processo de escolha (127).

PINTO FERREIRA afirma que a "legislação eleitoral brasileira tem-se revelado não só na atualidade como na história do País em geral como uma legislação extremamente débil e oscilante" (128).

- (127) PORTO, Walter Costa. *Eleições e Partidos. Coleção de Textos Legais do Ministério da Justiça. Fundação Petrônio Portella*. vol. 6, Brasília, 1982; FIGUEIREDO, Sara Ramos de. *Legislação Eleitoral e Partidária. (Instruções do TSE para as eleições de 1982)*. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, 1982, 4ª ed.; BONAVIDES, Paulo. "O Sistema Representativo", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, a. 7, n. 26, abr./jun., 1970, pp. 69 e ss.; BRITO, Luiz Navarro de. "A Representação Proporcional", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, a. 2, n. 6, abr./jun., 1965, pp. 17 e ss.; LAMOUNIER, Bolívar. "A Representação Proporcional no Brasil. Mapeamento de um Debate", *Revista de Cultura e Política*, CEDEC, Cortez Editora, São Paulo, vol. 7, pp. 5 e ss.; FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. MEDAUAR, Odete. "O Aperfeiçoamento da Legislação Eleitoral Brasileira", em *As Eleições Nacionais de 1978. Estudos Nacionais*. Vol. I, Brasília, 1979, pp. 81 e ss.; MARINHO, Josaphat. *Legislação Eleitoral e Partidária (1973-1974)*, *Notícia do Direito Brasileiro (1973/1974)*. Brasília, 1975, pp. 119 e ss.; CUNHA, Fernando Whitaker da. "Evolução do Direito Eleitoral Brasileiro", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, a. 16, n. 63, jul./set., 1979, pp. 113 e ss.; RUSSOMANO, Rosah. "Sistemas Eleitorais. Justiça Eleitoral — sua problemática no constitucionalismo brasileiro", *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Brasília, a. 18, n. 71, jul./set., 1981, pp. 133 e ss.; SAMPAIO, Nelson de Sousa. "A Justiça Eleitoral". Número Especial sobre o Poder Judiciário no Brasil, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, nº 34, julho, 1972, pp. 111 e ss.; BUESCU, Mircea. "No Centenário da Lei Saraiva", *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, a. 18, n. 70, abr./jun., 1981, pp. 235 e ss.; BRANDÃO, A. C. Palmeira, Dercílio. *Repertório Eleitoral. Código Eleitoral (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950)*, A. Coelho Branco Fº Editor, Rio de Janeiro, 1950; GOMES NETO, F. A. *Teoria e Prática do Código Eleitoral Vigente*. Rio de Janeiro, 1954.
- (128) FERREIRA, Pinto. *Código Eleitoral Comentado*. Editora Rio, Rio de Janeiro, 1976, p. 19; *Manual Prático de Direito Eleitoral*. Edição Saraiva, São Paulo, 1973.

As dúvidas em torno da melhor proposta para reformulação do sistema eleitoral brasileiro trazem, constantemente, ao debate o sistema distrital como a opção mais adequada à reformulação da representação política. Desde um projeto de emenda à lei eleitoral, em 1893, de ASSIS BRASIL, até os nossos dias, a temática da reformulação não desapareceu (129).

Nessa permanente busca de uma solução adequada à representação política, o voto distrital, sempre, ocorre ao debate:

“E uma das razões principais dessa voracidade pelo voto dos eleitores não nitidamente partidários – os quais são a imensa maioria – reside no fato de haver o Código Eleitoral abandonado a tradicional divisão do Estado em Distritos. A existência dos Distritos eleitorais, como em outros tempos, circunscrevia o âmbito das campanhas e facilitava quer aos candidatos a própria propaganda, quer aos eleitores a escolha. Abolido esse sistema, a luta dos candidatos a Deputado sofreu ampliação impressionante, por ter de se travar em todos os recantos do Estado” (130).

As tentativas de implantação do voto distrital no Brasil são constantes. Em 1958, o Ministro Edgard Costa formulou o anteprojeto por incumbência do Ministro da Justiça. Entendia que a votação por Distritos era inovação adequada ao aperfeiçoamento da forma de votação, com a eliminação das falhas que ocorriam nos pleitos. Explica que não se tratava de eleição por Distrito, ou representação distrital, mas de votação, apenas, por Distrito:

“A sua prática busca, entre outros fins, uma vinculação maior do eleitorado com o candidato; a diminuição, senão a eliminação, da influência do poder econômico nas eleições, pois desapareceria para o candidato a necessidade de disputar votos fora do círculo de suas atividades públicas; e, finalmente, o uso facilitado da cédula oficial, do voto em legenda, e, com ele, o desenvolvimento do caráter partidário dos pleitos” (131).

A proposta oferecia os seguintes preceitos:

1º) proibidas as alianças ou coligações partidárias, nas eleições para Deputados à Câmara federal e às Assembleias Legislativas, os Estados e o Distrito Federal, noventa dias antes do pleito, seriam divididos pelo respectivo Tribunal

- (129) CABRAL, João C. da Rocha. *Sistemas Eleitorais do Ponto de Vista da Representação Proporcional das Minorias*. Livraria Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1929, p. 35; CARVALHO NETO, Joviano de. *Os Partidos Políticos no Brasil: desde 1945 a Nossos Dias*. Cadernos do CEAS, nº 73, maio/junho, 1981, pp. 7 e ss.
- (130) BLOEM, Ruy. *A Crise da Democracia e a Reforma Eleitoral*, Livraria Martins Editora S/A, São Paulo, 1955, pp. 34 e 35; LYRA, A. Tavares de. “Regime Eleitoral. 1821-1921”, em *Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921*, Caderno da UnB, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1981, pp. 161 e ss.; AMADO, Gilberto. *Curso de Direito Político. Eleição e Representação*. Ariel, Editora Ltda., Rio de Janeiro; idem, *Eleição e Representação. Curso de Direito Político*. Sá Cavalcante Editores, Rio de Janeiro, 1969, 3ª ed.; CAVALCANTE, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal Comentada*. Vol. III, José Konfino Editor, Rio de Janeiro, 1948, p. 90; FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno*. Tomo I, Editora Revista dos Tribunais Ltda., São Paulo, 1971, 5ª ed., pp. 226 e ss.
- (131) COSTA, Edgard. *A Legislação Eleitoral Brasileira*, ob. cit., p. 328.

Regional Eleitoral em tantos Distritos eleitorais quantos os seus representantes àquela Câmara e às respectivas Assembléias, vedada a coincidência dos pleitos;

2º) cada Distrito abrangeria um ou mais Municípios, observada sua contigüidade territorial, tendo por base, aproximadamente, a mesma população eleitoral;

3º) em cada um desses Distritos seria registrado, pelos Partidos concorrentes, apenas um candidato, mediante prévia escolha ou convenção;

4º) a cédula de votação, distribuída exclusivamente pela Justiça Eleitoral no ato, conteria apenas a designação dos Partidos concorrentes e suas legendas, na ordem do respectivo registro, precedidas de um retângulo para a assinalação do voto preferido do eleitor;

5º) na apuração do pleito, somados os votos obtidos pelos Partidos em toda a circunscrição ou Estado, considerar-se-iam eleitos tantos candidatos, de cada um, quantos indicassem o respectivo quociente partidário, e na ordem da votação obtida por cada um dos vários Distritos, e suplentes os imediatos (Código Eleitoral, arts. 58 e 62)⁽¹³²⁾.

Em 1964, o Tribunal Superior Eleitoral elaborou um anteprojeto de Código Eleitoral. Depois de ouvidos os seus membros componentes, como também quase todos os Presidentes dos Tribunais Regionais, reunidos em Brasília, a Comissão Redatora, presidida pelo Ministro Vilas Boas, acolheu a idéia de instituir-se o sistema eleitoral misto. De acordo com o mesmo, metade dos candidatos seria eleita por Distritos, enquanto que a outra metade concorreria pelos votos recebidos pela legenda de cada Partido.

Não foi aceito porque, na época, a Constituição de 1946 acolhia sem reserva a representação proporcional. Apesar de não ser adotado, a semente da idéia do voto distrital misto ficou, com aceitação de muitos.

Nos últimos anos, vários são os pronunciamentos favoráveis ao voto distrital, vindos dos setores mais diferenciados da sociedade brasileira. O Desembargador Francisco Thomaz de Carvalho Filho, ex-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, por ocasião da diplomação na Assembléia Legislativa, dos Deputados eleitos no pleito de 15-11-1974, referiu-se à necessidade de adotar-se no Brasil o sistema de eleição distrital mista. Mais uma vez o tema veio à baila, com a perspectiva da reformulação do sistema eleitoral então vigente, no que dizia respeito à representação proporcional total. No mesmo sentido, ADRIANO MARREY concluiu que o ideal da instituição do voto distrital misto mostra-se mais capaz de contribuir para a melhoria da representação política, circunstância que justificaria a nova experiência ⁽¹³³⁾.

A aceitação do sistema do voto distrital consubstanciou-se em diversos projetos e estudos para sua implantação. Algumas manifestações obtiveram maior projeção, além de outras conseqüências significativas:

“No Brasil inúmeras têm sido as tentativas desencadeadas para reforma do sistema eleitoral, muitas das quais se servindo do esboço distrital.

(132) COSTA, Edgard. *A Legislação Eleitoral Brasileira*, ob. cit., p. 329.

(133) MARREY, Adriano. “Voto Distrital — Tema de atualidade”, *Boletim Eleitoral*. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, ano 11, nº 1, Nova Fase, março, 1976, pp. 3 e ss.

Em sua grande maioria, contudo, não estão os seus propugnadores a defender a introdução de autêntico sistema distrital. Ao contrário, quando defendem as suas posições, fazem imediatas ressalvas de que estão pretendendo apenas vincular eleitores e candidatos a reduzidos e contíguos espaços geográficos para as disputas eleitorais. Mas, afora essa redução territorial, no mais, afastam-se as proposições do modelo distrital, desde que a sorte dos candidatos não fica a depender exclusivamente do eleitorado do Distrito, incorporando-se o voto ao cômputo geral da circunscrição, elevando-se o quociente eleitoral com a distribuição das vagas obtidas pelos Partidos entre os seus candidatos mais votados” (134)

O sistema de representação proporcional, como temos afirmado, tal como está consagrado, tem sido objeto de críticas, com tentativas de sua reformulação. Dentre os projetos de reforma, podemos destacar os que são mais mencionados, a partir de 1958:

- a) Edgard Costa (1958).
- b) Projeto de Lei do Senado nº 38/60 (Autor: Senador Milton Campos).
- c) Projeto de Lei da Câmara nº 1.036/63 (Autor: Deputado Oscar Corrêa).
- d) Projeto de Lei da Câmara nº 2.152/64 (Autor: Deputado Franco Montoro).
- e) Projeto de Lei nº 280, de 1977 (Autor: Senador José Sarney).

f) Com o acréscimo do parágrafo único do art. 148 da Constituição Emendada de 1969, consagrou-se o sistema distrital misto, majoritário e proporcional. Para regulamentar a proposta constitucional, o Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel, por Portaria de 30-7-82, criou uma Comissão de nove membros para elaborar o anteprojeto que em fevereiro de 1983 teria redação final: Orlando Magalhães Carvalho, Artur Pereira de Castilho, José Francisco Pais Landim, Antônio Luís de Souza Rocha, Ronaldo Poletti, Vamireh Chacon, David Fleischer, Miriam Campelo de Melo Amorim e Antônio de Araújo Costa.

Vários são os inconvenientes apontados no sistema eleitoral brasileiro. Para diminuir muitos de seus aspectos negativos, defende-se a idéia de dividir as atuais circunscrições em *Distritos eleitorais*:

“Nesse caso a solução mais simples seria a de adotar o escrutínio majoritário, elegendo o candidato que reunisse maior número de votos.

Mas os projetos apresentados de 1958 em diante (Edgard Costa, Milton Campos, Oscar Corrêa, Gustavo Capanema, Franco Montoro...) optam por fórmulas mistas, combinando a votação por Distritos com a representação proporcional.

Essas fórmulas poderiam ser:

1 — Manter, exatamente como está, o sistema de representação proporcional, mas dividindo o Estado em tantos Distritos quantos os lugares a preencher. Em cada Distrito só haveria um candidato de cada Partido. Na apuração, determinado o quociente partidário, con-

(134) RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. Forense, Rio de Janeiro, 1976, p. 61.

siderar-se-iam eleitos para representação do Estado, por cada Partido, os seus candidatos mais votados nos Distritos, por ordem decrescente da votação obtida, ficando os menos votados para suplentes.

2 — Distinguir em cada Estado duas formas de designar os Deputados: por Distrito e pela circunscrição estadual. Os lugares a preencher seriam repartidos, cabendo por exemplo, 80% das vagas à eleição distrital e 20% à eleição geral. O Estado seria dividido em tantos Distritos quantos os lugares a preencher por eleição distrital, apresentando os Partidos um candidato por cada Distrito e mais uma lista incluindo os candidatos à eleição geral. Quanto ao modo de votar, podiam admitir-se dois processos:

a) o eleitor escolhe apenas o Partido, sufragando assim as duas chapas, distrital e geral. Como a chapa distrital é uninominal, fica escolhido o candidato distrital. Quanto à chapa geral, os nomes que dela constam seriam previamente dispostos por ordem de precedência, segundo determinado critério (antigüidade de filiação partidária, exercício anterior do mesmo mandato, idade...);

b) o eleitor marca na cédula o Partido escolhido quanto ao candidato distrital, e escreve um dos nomes, consoante a sua preferência, que conste da chapa geral e será pela votação obtida que se procederá, na apuração, ao ordenamento dos candidatos" (135).

Os estudos de GUSTAVO CAPANEMA (1969), sempre mencionados, não se consubstanciaram em um projeto, apesar de sua relevância. Ele entregou ao então Presidente da ARENA, Deputado Rondon Pacheco, um plano de reforma eleitoral, conciliando o princípio de representação proporcional com a eleição de Deputados federais e estaduais por Distritos. Esse trabalho seria submetido à direção da ARENA, em forma de projeto. Era plano de que, se não houvesse objeções, seria levado ao Governo, para que esse o remetesse ao Congresso Nacional:

"1. A reforma pretende modificar somente o sistema das eleições para a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas. Tudo o mais (eleições para o Senado Federal, para o Poder Executivo da União e dos Estados e para Prefeitos e Vereadores) continuará a reger-se pela legislação vigente.

2. O presente trabalho não se apresenta sob a forma de artigos de lei, porque consiste, de início, somente num conjunto de bases para a elaboração do projeto de lei concernente à reforma. Tal projeto, feito depois das possíveis pesquisas de opinião, deverá dispor sobre a matéria com os indispensáveis pormenores, aqui não indicados" (136).

O mencionado esquema ocupa, entre outras, as seguintes postulações:

a) desaparecer a luta áspera que se trava entre correligionários, por ocasião das eleições;

(135) CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Volume II. *Direito Constitucional Brasileiro*. Forense, Rio de Janeiro, 1978, pp. 113 e 114.

(136) VOTO DISTRICTAL. Documentação. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas (antiga Diretoria de Informação Legislativa), a. 9, n. 34, abr./jun., 1972, p. 378.

b) diminuir ou cessar o abuso do poder econômico;

c) simplificar o processo de apurar e votar;

d) consagração de sistema eleitoral eclético: cada Estado elegerá metade de seus Deputados federais, assim como metade de seus Deputados estaduais, conforme o sistema majoritário distrital, e a outra metade, tanto de uns como de outros, observando o critério proporcional;

e) tanto para as eleições majoritárias distritais como para as proporcionais, cada Estado constituiria uma circunscrição eleitoral;

f) o Tribunal Regional Eleitoral dividirá o Estado em tantos Distritos federais e em tantos Distritos estaduais quantos forem os lugares por preencher, pela eleição majoritária distrital, na Câmara dos Deputados e na Assembléia Legislativa;

g) os Distritos federais e os Distritos estaduais deverão ser constituídos de tal modo que aqueles e estes se equivalham entre si, aproximadamente, quanto ao número de habitantes e de eleitores, e sejam formados por um conjunto de Municípios contíguos;

h) a primeira divisão distrital eleitoral será feita, em todo o País, dois anos, pelo menos, antes das eleições.

O Projeto de nº 38/1960, de autoria de Milton Campos, para instituição dos Distritos eleitorais, definia, entre outras situações, os seguintes pontos:

a) até quatro meses antes do pleito para Deputados federais, cada Tribunal Regional Eleitoral dividirá o Estado sob sua jurisdição em Distritos eleitorais; em número igual ao dos lugares a serem preenchidos;

b) respeitados, quanto possível, os limites das Zonas Eleitorais, os Distritos terão número aproximadamente igual de eleitores inscritos;

c) os eleitores de cada Distrito só poderão votar em um dos candidatos aí inscritos;

d) é permitida a inscrição do mesmo candidato até em três Distritos diferentes, sempre pelo mesmo Partido.

O Projeto Milton Campos, na sua justificação, aponta algumas de suas vantagens:

a) o projeto facilita ao extremo a prática da cédula oficial;

b) no regime eleitoral vigente, vem se tornando insuportável a emulação entre os candidatos do mesmo Partido;

c) a arregimentação eleitoral e partidária é mais simples, uma vez reduzida a pequena área;

d) o projeto não chega a estabelecer propriamente a *representação distrital*, mas institui apenas a *votação por Distritos*;

e) do ponto de vista da corrupção eleitoral, que é a grande chaga do regime, talvez se argumente que, limitada a área de incidência da compra de votos, ter-se-á facilitado o êxito dos corruptores;

“O argumento impressiona. Mas há de considerar que na pequena área do Distrito as resistências podem surgir com mais eficácia, sobre-

tudo se se arregimentassem os homens bons do lugar. A vigilância será mais viva, maior o escândalo e mais terrível a desmoralização dos que participarem da corrupção. De resto, poderão ser tomadas providências preventivas e repressivas no Código Eleitoral. E, de qualquer forma, dificilmente a incidência da corrupção será maior do que atualmente, quando ela se dilui por montes e vales, generalizando, da parte de muitos candidatos, uma prática que tende a afastar os homens de bem dos prélios eleitorais. Em suma, o que se pretende com o projeto é uma conciliação do sistema proporcional com a votação por Distritos"⁽¹³⁷⁾.

Pelo Parecer nº 1.044, de 1965, da lavra do então Senador Josaphat Marinho, como Relator, ao propor o arquivamento, entendia o publicista: "a matéria foi debatida quando se procedeu a elaboração do novo Código Eleitoral; a fórmula de criação dos Distritos eleitorais não foi consagrada no projeto, convertido na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965".

O Projeto de nº 1.063, de 1963, de Oscar Dias Corrêa, pressupunha:

a) as eleições para preenchimento dos cargos de Deputado federal e Deputado estadual obedecerão à divisão em Distritos e Subdistritos eleitorais, nos termos desta Lei, feita, até oito meses antes do pleito, pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais;

b) cada Estado terá o número de Distritos eleitorais correspondentes ao número de cadeiras de Deputados federais a serem preenchidas e o número de Subdistritos correspondentes ao número de cadeiras de Deputados estaduais a serem preenchidas, menos as cadeiras que se destinarem aos Deputados por votação geral;

c) o número de eleitores que comporá um Distrito ou Subdistrito eleitoral será, aproximadamente, o quociente que se encontrar, dividindo-se o eleitorado inscrito pelo número de Deputados federais e estaduais de cada Estado, levando o TRE em conta tais dados para a finalidade de estabelecimento dos limites dos Distritos e Subdistritos;

d) o Distrito ou Subdistrito poderá ser constituído por partes de um Município, todo um Município ou mais de um, desde que não fragmentadas as Zonas Eleitorais.

O Projeto nº 2.152, de 1964, de autoria de Franco Montoro estabelecia: a eleição por Distritos; a cédula oficial para todos os pleitos; proibia a aliança de Partidos nas eleições proporcionais; fixava requisitos mínimos para criação e existência dos Partidos Políticos e determinava Presidência obrigatória das Convenções partidárias pela Justiça Eleitoral.

Dentre outros preceitos aí consagrados, temos:

a) nas eleições federais e estaduais a circunscrição será o Estado; nas eleições municipais, o respectivo Município;

(137) CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Diretor de Pesquisa. CINTRA, Miguel Uihôa. MARINHO, Armando de Oliveira. AZEVEDO, Hélvécio de Oliveira. Pesquisadores, *O Voto Distrital no Brasil. Estudo em torno da conveniência e da viabilidade de sua adoção*, FGV — Instituto de Documentação, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1975, pp. 263 e ss. e p. 268.

b) o número de Distritos de cada circunscrição será:

— para a Câmara dos Deputados e para as Câmaras Municipais, igual à metade dos lugares a preencher, elevando-se à unidade superior quando o número de cadeiras for ímpar;

— para a Assembléia Legislativa, igual ao dobro dos Distritos para a eleição federal, cada um dos quais será subdividido em dois;

c) os Distritos serão equitativamente formados pelos Tribunais Regionais Eleitorais, nas circunscrições sob sua jurisdição, observados os seguintes princípios:

- contigüidade de áreas
- número de eleitores
- número de habitantes
- unidade sócio-econômica;

d) a divisão do Estado ou dos Municípios em Distritos deverá ser aprovada pelo Tribunal Regional ao menos um ano antes do pleito.

Também o Projeto de Lei do Senado, de nº 280, de 1977, da autoria de José Sarney, seria motivo de múltiplas considerações. Nas eleições para a Câmara federal e as Assembléias Legislativas adota o voto distrital puro⁽¹³⁸⁾.

O Projeto Sarney propõe o distrital completo:

a) a eleição para Deputados federais e estaduais obedecerá ao critério da divisão por Distritos;

b) cada Estado ou Território terá tantos Distritos quantas as vagas de Deputados federais a preencher;

c) cada Distrito elegerá 1 (um) Deputado federal e, nos Estados, 3 (três) Deputados estaduais;

d) o Tribunal Superior Eleitoral, ouvidos os Tribunais Regionais Eleitorais, dividirá o território nacional em Distritos;

e) a divisão acompanhará os seguintes critérios:

- I — população
- II — contigüidade de áreas, e
- III — aspectos sócio-econômicos;

f) aprovada a divisão prevista neste artigo, só se poderá alterá-la após a realização de duas eleições sucessivas.

Ao justificar o projeto, afirma:

“A instituição do voto distrital no País não encontra qualquer obstáculo de ordem constitucional e atende a uma aspiração que vem sendo sustentada, nas duas Casas do Congresso, desde a 3ª Legislatura, ou seja, ainda no império da Constituição de 1946.

(138) PEREIRA, Joscel. “Voto Distrital”. *Política*, Fundação Milton Campos, Brasília, nº 10, out./dez., 1979, pp. 8 e ss.

A dificuldade, no entanto, consiste na constituição dos Distritos eleitorais, de tal sorte que, nos Estados, a medida não resulte em disparidades capazes de revelar “quocientes” eleitorais tão diversos que dificultem a obtenção de candidatos nos Distritos de maior densidade populacional.”

Antes da designação da atual Comissão encarregada para regulamentar a aplicação do texto constitucional, outras soluções de adoção do sistema distrital, além das mencionadas, ocorreram; Tarso Dutra (o mais extenso), Raphael Baldacci Filho, Alfeu Gasparini, Jorge Arbage (Projeto nº 1.293/79).

A Comissão encarregada de elaborar o anteprojeto que regulamenta o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados federais e estaduais, fez um trabalho de alto nível técnico, do qual destacamos alguns pontos essenciais:

Do Sistema Distrital Misto

a) A eleição para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas obedecerá ao sistema distrital misto, majoritário e proporcional, na forma desta Lei, do disposto no Código Eleitoral e na Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

b) Nas eleições federais e estaduais, os Estados e Territórios serão divididos em Distritos e Subdistritos, para efeito de escolha dos Deputados pelo sistema majoritário, na forma seguinte:

— o número de Distritos para a Câmara dos Deputados será igual à metade dos lugares a preencher, elevando-se à unidade superior, quando o número de cadeiras for ímpar;

— para a Assembleia Legislativa, cada Distrito será dividido em dois Subdistritos.

c) A divisão distrital de cada Estado ou Território somente poderá ser alterada após o resultado de cada censo decenal.

d) O número de Deputados federais e estaduais de cada Estado ou Território será fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

e) A divisão de cada Estado ou Território em Distritos eleitorais será procedida até dois meses após a fixação do número de Deputados.

f) A divisão em Distritos levará em conta os seguintes critérios:

— equivalência aproximada do número de eleitores;

— equivalência aproximada do número de habitantes;

— contigüidade de área, preservada, quanto possível, a unidade municipal;

— respeito aos limites das Zonas Eleitorais;

— condições sócio-econômicas semelhantes;

— facilidade de comunicações, estradas e meios de transporte na área do Distrito.

f) Esse projeto traça inclusive as normas processuais para impugnação, por parte dos Partidos Políticos, da divisão distrital.

O projeto estabelece, ainda, as formas de escolha e registro dos candidatos; a vinculação no ato de votar; a sistemática da apuração e normas de propaganda, bem como disposições gerais e transitórias.

Ao liberar o anteprojeto do sistema distrital misto a ser aplicado em 1986, enviando-o ao Congresso, o Governo abriu nova fase no processo político brasileiro. A justificativa do projeto afirma na Mensagem de encaminhamento, entre outras coisas, o seguinte:

“O anteprojeto visa a cumprir o mandamento constitucional expresso no parágrafo único do art. 148 da Lei Maior, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982; consagrado o sistema distrital misto para a escolha dos representantes do povo na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas, cabe à lei ordinária estabelecer a forma da eleição, em obediência ao citado preceito constitucional.

A edição da lei ordinária em apreço impõe-se, ainda, em face do que dispõe o art. 216 da Lei Maior, também acrescentado pela referida emenda, o qual restringiu as eleições de 1982 à eleição dos Deputados exclusivamente pelo sistema proporcional.

Conclui-se, portanto, que as normas legais sobre o sistema proporcional puro já não pertencem ao nosso ordenamento jurídico.”

A mudança geral no sistema eleitoral tem como objetivo fortalecer os Partidos e dar estabilidade política ao regime. Ao submeter ao Congresso Nacional o projeto de lei regulamentando o voto distrital, sem fixar prazos de aprovação, demonstrou o Governo as possibilidades de amplas discussões sobre o assunto, apesar da importância que terá na evolução do sistema eleitoral. Para ponderável corrente, o sistema distrital assegurará melhor autenticidade à representatividade dos eleitos. Outros pensarão de maneira diferente. Percebe-se que o voto distrital receberá críticas e elogios, desde aqueles que o apontam como medida para aprimorar os pleitos, como aquelas que o vêem capaz de desfigurá-los.

As opiniões sobre o distrital são discordantes, mas manifestações importantes apontam, de há muito, as suas qualidades. Existem opiniões que admitem que o voto distrital não perpetuará oligarquias residuais em certas regiões, nem irá ampliar o abuso do poder econômico. Dentro de outras perspectivas, a identificação dos Distritos ampliará as possibilidades de fiscalização, com evidente repulsa dos que procuram monopolizar os votos. Não achamos, num mundo democrático de amplas possibilidades, que o distrital obstruirá o avanço do voto ideológico. O distrital não terá o condão de impedir ou dificultar certas opiniões políticas. Tido como mecanismo para aprimorar o sistema eleitoral e ampliar a representatividade dos mandatários, a sua experiência será bem válida.

O voto distrital tem obtido apoio em diversas correntes políticas, bem como em setores independentes do pensamento nacional. Seria ampliar muito esse trabalho um levantamento de todas as opiniões favoráveis, que são muitas, e as contrárias ao voto distrital.

As vantagens e desvantagens são apontadas em muitos estudos, sendo que várias vezes elas se equivalem. Em vista desses posicionamentos, os estudos

empreendidos acerca do voto distrital, de maneira cíclica, retornam. OSCAR DIAS CORRÊA, a propósito do voto distrital, acentua que ele, além de delimitar a área do poder econômico ou as motivações demagógicas, será a fórmula para revigorar o Poder Legislativo. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO admite que ele ensinará um conhecimento mais preciso do candidato por parte do eleitor. O Deputado do Distrito falará em nome desse eleitor. DALMO DE ABREU DALLARI argúi: "o sistema de Distritos eleitorais contribuirá, sem dúvida alguma, para aumentar o interesse dos eleitores, sendo esse o primeiro passo para se chegar a uma representação autêntica e responsável. Na atual situação brasileira não se pode afirmar, de antemão, que a adoção do sistema iria favorecer a ARENA ou o MDB. Mas o que se pode assegurar é que ele iria criar uma nova possibilidade de participação dos eleitores nas decisões de interesse público. E isto significaria um avanço considerável no sentido da prática da democracia" (139).

A viabilidade do voto distrital no Brasil encontra, assim, grande aceitação no meio jurídico. As objeções de que poderia representar a anulação das minorias locais são contestadas. Nem, como afirma THEMISTOCLES CAVALCANTI, iria o voto distrital reverter no aniquilamento da oposição. A conscientização do eleitorado trabalharia contra a eliminação da oposição. A autenticidade da representação política não é apenas um privilégio do voto distrital, mas poderá ela colaborar para o seu aprimoramento. As críticas, em torno de qualquer dos sistemas eleitorais, seja proporcional ou majoritário são constantes. O que se deve pretender é o seu aperfeiçoamento seguro. A grande expectativa em torno de um sistema eleitoral é que ele assegure o pronunciamento livre e autêntico. Deve impedir a fraude, a corrupção, o abuso de poder de qualquer espécie, econômico ou não.

A possível reforma do sistema eleitoral reabriu o debate em torno do voto distrital, tema que vem mantendo certa preferência dos estudiosos. Essas interrogações dirigem-se, também, para as qualidades dos outros sistemas eleitorais:

"Em síntese apontem-se estas prováveis vantagens do voto distrital, em relação ao eleitor: a) maior aproximação de eleitores e candidatos tendo em vista a pequena área de atuação; b) voto mais consciente ante o melhor conhecimento pessoal, pelos eleitores, dos candidatos; c) em consequência, eleição mais autêntica por melhor expressar a vontade do eleitor que, assim, também estaria mais defendido das

(139) CORRÊA, Oscar Dias. "Os Partidos Políticos — Os Sistemas Eleitorais", *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 5, n.º 3, jul./set., 1971, p. 24; idem, "Voto Distrital em Debate", *O Estado de S. Paulo*; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia Possível*. Saraiva, São Paulo, 1972, p. 129; idem, *Comentários à Constituição Brasileira (Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-1969, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais até a de nº 22, de 29-6-1982)*. Edição Saraiva, 1983, 3ª ed., p. 562; DALLARI, Dalmo de Abreu. "Voto Distrital em Debate", *O Estado de S. Paulo* — 4 — ed. de 18-9-75; idem, *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Edição Saraiva, São Paulo, 1981, 7ª ed., p. 168; CAVALCANTI, Themistocles Brandão. "Voto Distrital em Debate" — 1, na ed. do *O Estado de S. Paulo*, de 14-9-1975, p. 5; "Voto Distrital em Debate" — 2, na ed. do *Estado de S. Paulo*, de 16-9-1975.

influências do poder econômico e do coronelismo; d) maior motivação dos eleitores pela eleição de cunho mais doméstico" (140).

Essa listagem de argumentos favoráveis ao sistema distrital ocorre em outros trabalhos, sendo que alguns deles colocam as posições adversas a esse modelo eleitoral. O funcionamento dos colégios eleitorais mediante as técnicas distritais merecem observações como:

"Gostaria de fazer um comentário ainda sobre o voto distrital. Efetivamente, sabemos que o eleitorado de uma determinada área é dividido em Distritos. Cada Distrito, de acordo com os critérios previstos em lei, pode apresentar um número reduzido de candidatos, o que iria minimizar o aspecto agora abordado pelo Professor Cintra. O eleitor, então, só pode votar no candidato de seu Distrito eleitoral. Alguns combatem, enquanto outros defendem e esta é, talvez, a polêmica mais ampla do sistema representativo brasileiro, no momento, chegando, mesmo, os que defendem o voto distrital a afirmar que o eleitor é favorável ao sistema, pois sua adoção traz o benefício geral ao Distrito, além de promover uma maior ligação entre o povo e o seu representante. Para alguns, a dificuldade da aprovação do voto distrital, no Brasil, é que sua implementação será submetida, justamente, àqueles que o combatem, por reconhecerem nele um perigo à sua carreira política, razão pela qual tal sistema não foi adotado há mais tempo. Pouco aceitável, entretanto, é o sistema distrital puro, aquele em que o candidato eleito é que consegue sempre maior número de votos."

Em seguida, temos:

"... Municípios brasileiros, principalmente os da área rural, com o processo de migração crescente provocado pelo desenvolvimento econômico, se sentem esvaziados na sua representação política, o que traz reflexos negativos ao desenvolvimento econômico da região. Algumas dessas regiões não são representadas nas Legislaturas estadual e federal, embora sejam dotadas de uma força eleitoral substancial, que é utilizada em favor de candidatos de outras regiões.

- (140) SOUZA, Sully Alves de. "Voto e Representação Distritais", *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 4, nº 3, jul./set., 1970, p. 43; CINTRA, Miguel Gonçalves de Ulióa. "Pesquisa sobre a conveniência e a viabilidade da adoção do Voto Distrital no Brasil", *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 5, nº 4, outubro/dezembro, 1971, pp. 105 e ss.; LOPES, Alfredo Cecílio. "Novas Considerações sobre os Partidos Políticos", *Problemas Brasileiros*, Revista Mensal de Cultura, Ano X, nº 107, julho de 1972, p. 12; SOARES, Gláucio Ary Dillon. "Desigualdades Eleitorais no Brasil", *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, jan./mar., 1973, pp. 25 e ss.; ETZIONI-HALEVY, Eva. *Manipulação Política e Poder Administrativo. Um Estudo Comparativo*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982, trad. de Nathanael C. Calzeiro; BARROS Sylvio Fernando Faes de. "Os Sistemas Eleitorais e os Partidos Políticos. Bipartidarismo ou Multipartidarismo", *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, jan./mar., 1969, pp. 82 e ss.; MACABU, Adilson Vieira. "A Formação do Poder — Os Partidos Políticos — O Eleitorado — A Representação", *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 7, nº 3, jul./set., 1973, pp. 77 e seguintes.

O voto distrital talvez seja o mecanismo, ainda que experimental, capaz de contribuir para o aperfeiçoamento do processo eleitoral brasileiro. O fato é que a forma política de um país, em regra, reflete uma certa evolução quando alcança determinado nível de desenvolvimento econômico, social e cultural, e uma tentativa de resposta satisfatória para todos os problemas políticos estaria muito mais próxima da utopia do que da realidade. Entretanto, não podemos deixar de ressaltar a importância que os Partidos Políticos desempenham no funcionamento da engrenagem política de um Estado democrático, bem como o de fazer pensar na circunstância de que o próprio tempo permitirá verificar o papel dos novos Partidos na vida política brasileira à medida que surgirem problemas relevantes" (141).

A adoção do sistema eleitoral baseado na representação por Distrito é, no momento, motivo de curiosidade intelectual, daí os inúmeros trabalhos que tomam o assunto como tema central de investigações e reflexões políticas e jurídicas. É uma demonstração evidente de como o assunto atrai a atenção de muitos de nossos estudiosos.

O voto distrital, delimitando uma área determinada para a escolha do candidato, dá ao eleitor um poder de controle sobre seu representante. Dentre as investigações que vêm ocorrendo sobre o voto distrital destacam-se as do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas. As pesquisas em torno da viabilidade e a adoção do voto distrital do Brasil; os estudos comparativos sobre o sistema de representação distrital em vários países, de autoria da equipe de pesquisadores (abril/julho) de 1977, oferecem conclusões importantes para a sua implantação, no atual esforço em prol do revigoramento do governo representativo.

Existem, também, pronunciamentos que apontam os pontos negativos do sistema de Distritos. Seria um instrumento de perpetuação de lideranças locais, decorrentes dos favores do Governo aos seus partidários. Envolveria a consolidação de lideranças tradicionais, invencíveis nos limites do Distrito. Alega-se que o sistema tende a facilitar a corrupção pelo poder econômico, devido à concentração de recursos num só Distrito. O sistema distrital vincula o representante a um colégio eleitoral definido, fornecendo aos eleitores a possibilidade de fiscalizar, permanentemente, o comportamento de seu representante. Esse fator reduziria a influência do poder econômico. Seria limitado em cada colégio o número de votos compráveis. O sistema distrital será mais eficiente para o conhecimento do desempenho do representante. Problema que surge como contrário, seria o da representação das minorias. Tal consequência será atenuada

(141) "Tendências do Sistema Representativo", em *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 23, n.º 2, maio/ago., 1980, pp. 130 e 131; KINZO, Maria D'Alva Gil. *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*, ob. cit., pp. 108 e ss.; REIS, Palhares Moreira. "Voto Distrital no Brasil de Hoje", em *Realidade Eleitoral Brasileira*, ob. cit., pp. 217 e ss.; CARVALHO NETO, Joviano S. de. "Sistema Eleitoral e Poder no Brasil", *Cadernos do CEAS*, n.º 78, março/abril, 1982, pp. 8 e ss.; FERREIRA, Pinto. *Teoria Geral do Estado*. Edição Saralva, São Paulo, 1975, 3ª edição, vol. 2º; GONÇALVES, Lopes. *Código Político e Constitucionalismo. Elementos fundamentais da democracia*. Rio de Janeiro, 1935; JORDÃO FILHO, Angelo. *A eficiência da Justiça Eleitoral na democracia brasileira*, Recife, 1955.

pelo distrital misto, através da reserva de certo número de cargos para serem preenchidos por meio de votação originária de qualquer parte do Estado.

Múltiplos são os argumentos favoráveis ou contrários ao sistema distrital, mas convém realçar que nenhum dos sistemas está fora de críticas e censuras. A garantia e a pureza do direito de voto é uma aspiração de qualquer dos sistemas eleitorais. Pois esses têm dentro dessa perspectiva as melhores conseqüências de sua aplicação e aprimoramento (142).

Apesar dessas conclusões, convém anotar, ainda, outros ataques feitos ao sistema distrital; sistema que privilegia os candidatos, dotados de poder econômico; contraria o pluripartidarismo; municipaliza a representação parlamentar.

A Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, acrescentou ao art. 148 da Constituição Emendada de 1969, o parágrafo único instituindo o sistema distrital misto, nos seguintes termos: "Igualmente na forma que a lei estabelecer, os Deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional."

O reconhecimento constitucional do sistema distrital levará o Congresso a uma decisão política, desde que existe o anteprojeto do Ministério da Justiça, que deve ser encarado como uma peça técnica.

Essa perspectiva do pronunciamento definitivo sobre o trabalho da Comissão tem gerado diversas sugestões, principalmente tendo em vista a nova composição do Legislativo federal. As opiniões sobre a implantação do voto distrital são divergentes, circunstâncias que acarretarão múltiplas sugestões ou mesmo condenação do texto sugerido. As conseqüências da adoção do voto distrital não podem ser definitivas, nem desprovidas de dúvidas quanto ao seu resultado. Concluir que o voto distrital levará ao bipartidarismo ou que os pequenos

(142) FLEISCHER, David V. "Concentração e Disposição Eleitoral: Um Estudo da Distribuição Geográfica do Voto em Minas Gerais (1966-1974)", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Número Especial sobre as Eleições de 1974, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n.º 43, julho de 1976, pp. 333 e ss.; AZEVEDO, Helvélio de Oliveira. "A Propósito da Metodologia do Voto Distrital no Brasil", *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 18, n.º 3, jul./set., 1975, pp. 41 e ss.; CARRION, Eduardo K. M. "Representação Proporcional e Voto Distrital", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n.º 56, janeiro, 1963, pp. 135 e ss.; idem, *Estudos Jurídicos*. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Ano XV, vol. XII, n.º 34, 1982, pp. 19 e ss.; MALHEIROS, Arnaldo. "O Comportamento do Eleitorado Paulistano no Pleito de 1959", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n.º 10, janeiro, 1961, pp. 70 e 71; ARAÚJO, Aloizio G. de Andrade. "Previsão dos Resultados com a Aplicação do Voto Distrital", em "As Eleições em Minas Gerais", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n.º 51, julho, 1980, pp. 51 e ss.; idem, *As Eleições Nacionais de 1978*, vol. II, pp. 207 e ss.; PAIM, Antônio. Suplemento-Livro, *Jornal do Brasil*; *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 22, n.º 3, jul./set., 1979, "O Voto Distrital em Debate (A Redação)"; MONTANO, Salvador M. Dana. *La Justicia Electoral*. Santa Fé, 1945; COKE O., Carlos Cruz. "Proyecto de Sistema Electoral de Escrutinio Mayoritario Provincial a dos Turnos", *Revista Chilena de Derecho*, IX Jornadas Chilenas de Derecho Público. Universidad Católica de Chile, Santiago, vol. 6, n.º 1-4, fevereiro/agosto, 1979; DORIA, A. de Sampaio. *Direito Constitucional. Curso e Comentários à Constituição*. Primeiro Tomo. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1953, 3ª ed., p. 427; TORRES, João Camilo de Oliveira. *Harmonia Política*. Edição Itatiaia, Belo Horizonte, 1961.

Partidos terão maiores possibilidades, com o aumento do número de Distritos, é prematuro. Também a ampliação do número de representantes eleitos pelo sistema distrital não conduzirá ao aperfeiçoamento da representação política.

A regulamentação do dispositivo constitucional que implantou o voto distrital misto será assim um tema da maior relevância, desde que seja colocado, através de amplo debate, como instrumento de aperfeiçoamento institucional e não apenas uma decorrência de soluções imediatistas.

A adoção do voto distrital e a definição dos Distritos eleitorais, para escolha dos futuros Deputados, merece um debate amplo que coloque todas as suas vantagens e desvantagens em discussão.

O envio da Mensagem presidencial sobre o voto distrital dá início a uma polêmica, que poderá ser útil ao aperfeiçoamento das nossas instituições políticas, e em especial, às eleitorais, tendo em vista a sua aplicação nas eleições de 1986.

O projeto oficial deverá ser o documento sobre o qual surgirão os grandes debates no Congresso Nacional, podendo ocasionar substitutivos e emendas. A conciliação entre o sistema distrital puro e a representação proporcional será objeto de profundas indagações.

É duvidosa a afirmativa de que o voto distrital é capaz de coibir os abusos do poder econômico nas eleições, que para seus opositores seriam ampliados pelo retorno do coronelismo e as antigas oligarquias.

O anteprojeto do sistema distrital de votação, elaborado por Comissão especial, designada pelo Ministério da Justiça, procura conciliar o receio dos parlamentares que, não possuindo redutos eleitorais restritos, têm votação em todo o Estado, ameaçados que se sentem pelos limites geográficos do Distrito.

Discutíveis são os aspectos relativos à influência do Partido governista, a situação dos Partidos Políticos e das pequenas agremiações partidárias. Afirma-se que o Distrito reduz e limita o voto ideológico; a demarcação geográfica dos Distritos pode limitar velhos redutos ou desfazer antigas influências.

O voto distrital não deve ser examinado com casuísmos, soluções passageiras, que acarretam dúvidas, incertezas e desesperança no povo.

O sistema em vigor em vários países, como a França, tem uma continuidade que facilita o seu aperfeiçoamento e a adaptação às conjunturas sociais e econômicas contemporâneas.

A divisão dos entes federativos em circunscrições fechadas, para alguns, leva a um maior comprometimento com o corpo eleitoral das localidades distritais, com maior reciprocidade no acompanhamento do desempenho do mandato popular.

A regulamentação do voto distrital gerou inquietação até no Judiciário, chegou-se a falar que o TSE avocaria para si o direito de estabelecer a divisão do Estado brasileiro em Distritos, com o objetivo de dar cumprimento à disposição constitucional.

O sistema misto, através do qual parte dos candidatos serão eleitos pelo critério proporcional e parte por meio do voto distrital, para certos setores acarretaria nova emenda constitucional para retirar do TSE a competência para determinar o mapa eleitoral brasileiro, com base na divisão por Distritos.

A regulamentação, agora deferida à legislação ordinária, só terá efeito benéfico ao aperfeiçoamento do processo político brasileiro, desde que apure e aperfeiçoe a representatividade dos eleitos.

As mudanças na legislação eleitoral devem atingir objetivos permanentes e duradouros. O retorno aos Distritos, experiência que não teve continuidade e que pode demonstrar a falta de persistência de nossas instituições, por si só não trará resultados suficientes ao aprimoramento institucional.

O voto distrital misto passou a englobar o projeto político governamental, já com cobertura constitucional, sendo tido como fator de estabilidade no processo de recrutamento dos representantes do País. Com o novo sistema de eleições, objetiva-se tornar mais expressiva a vontade democrática popular.

O encaminhamento do projeto do voto distrital misto deverá levantar questões de grande repercussão.

O projeto instituindo o voto distrital suscitará profundos debates, quando entrar na pauta dos trabalhos parlamentares.

Vários setores acompanham o desenvolvimento do sistema distrital. Essa circunstância já define a sua importância e o interesse que é seguido, mesmo por aqueles que o combatem. Muitas dessas análises procuram averiguar os diversos sistemas eleitorais e as suas conseqüências para a representação política (143).

A solução do problema eleitoral brasileiro ocorrerá num amplo clima de debates e contestações. Convém que a forma mista proposta seja objeto de exames sérios e objetivos. Deve ser encaminhada como uma tentativa para aprimorar a representação política.

O projeto de lei que institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados estaduais e federais deve ser visto, em seus pontos positivos e negativos, mas como um instrumento que confere estabilidade aos colégios eleitorais, com o objetivo de chegar-se a uma representação legítima e autêntica. O sistema distrital dará vida à política local, permitindo o surgimento de nomes próximos do eleitor.

(143) SENNA, Raul Bernardo Nelson de. Crônica. "Repúdio ao Voto Distrital", *Revista Forense*, Rio de Janeiro, vol. 267, Fascículos 913-914-915, jul./ago./set., 1979, pp. 361 a 364; ALEIXO, José Carlos Brandi. "Voto Distrital e Representação Proporcional", *Jornal do Brasil*, ed. de 20-2-77; LOPES, Mauro Brandão. "A Reforma Eleitoral e a Evolução Política Brasileira", em *Sistema Eleitoral — I, Fundamentos Políticos Brasileiros (Subsídios para uma revisão constitucional)*, Instituto de Sociologia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, 1956; MENDONÇA, Otávio. "Partidos Políticos Brasileiros", *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 24, jan./abr., 1981, pp. 26 e ss.; CAVALCANTI, Themistocles Brandão. "Representação e Participação", *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 18, Número Especial, novembro, 1975, pp. 21 e ss.; DUMONT, Cícero. "Voto Distrital Misto", *Estado de Minas*, 27 de maio de 1981; CATAO, Valmir. "Cartilha para se entender o que é o Voto Distrital" *Estado de Minas* — 4 de janeiro de 1983; COSTA, Vasconcelos. "O Distrito Eleitoral", *Estado de Minas* — 3 de abril de 1983; Idem, "O Voto Distrital", *Estado de Minas*; SILVEIRA NETO, Honório. "Voto Distrital", *Diário da Tarde*, 1983; PORTUGAL, Henrique Furtado. "Voto Distrital", *Diário da Tarde*, 1983; ANDRADE, Theóphilo de. "O Voto Distrital", *Estado de Minas* — 12 de abril de 1983.

O sistema distrital misto vem sendo denominado de voto da estabilidade. O mecanismo eleitoral misto resolveria as desvantagens do distrital puro. É considerado como próprio ao federalismo nacional, reduzindo as distâncias entre o eleitor e seu representante político. A municipalização do Congresso, tese bem precária nos dias de hoje, tendo em vista a explosão das diversas formas de comunicação, será atenuada pela eleição proporcional. Apesar de não eliminar a influência econômica, estabelece ao menos condições espaciais para seus limites.

Considerado como motor da estabilidade política e institucional, deve ser encarado em sua plenitude, em todas as conseqüências positivas e adversas. Assim devem ser vistas como Distritos da estabilidade saudável e progressista. A regulamentação do sistema eleitoral misto, após os longos caminhos percorridos desde 1946, poderá contribuir para o aprimoramento definitivo de nossas instituições. Não deve ocorrer apenas mais um adiamento de sua institucionalização, muitas das reformulações eleitorais foram recebidas com maturidade por seus destinatários. Não será conveniente transferi-lo de 1986 para 1990. Os interesses maiores e profundos devem dirigir todos os procedimentos para implantação do sistema. A utilização do sistema distrital misto, sem qualquer prorrogação desnecessária, deve ser interpretada com espírito público. Sua adoção parte do pressuposto de seu sucesso nos regimes democráticos que o seguem. Deve ser encarado como caminho precípua à superação das crises institucionais.

A mudança no sistema eleitoral terá como meta fundamental a estabilidade democrática, tão bem seguida nos Estados que consagram esse processo de escolha eleitoral.

O projeto deverá ter ampla circulação, pois contribuirá para aprimorar o discurso político e a formação da consciência nacional, em torno de debates essenciais à vida política brasileira.

Sua divulgação, o interesse que tem despertado, demonstra a sua atualidade. Mesmo os pequenos Partidos não devem combatê-lo, o sistema proporcional vigente não lhes foi favorável. As discussões sobre esse instituto são hoje concretas, não estão mais em nível de especulação. A ampla divulgação tem permitido que todos compreendam a natureza e as particularidades do voto distrital. A análise da proposta governamental está aberta a todos que queiram trabalhar em prol do aperfeiçoamento das instituições políticas. Ninguém pode negar o papel que ocupa no aprimoramento e na consolidação do processo democrático, desde que haja seriedade no aplicá-lo. Muitas das críticas endereçadas ao sistema distrital cabem melhor ao modelo proporcional.

Muitos questionamentos ocorrerão. Alguns sem substância. Outros não passarão de meras especulações, sem maior seriedade e espírito público. A própria utilização de termos como confinamento em Distritos eleitorais não tem qualquer profundidade ou ligação com a sistemática distrital. Convém realçar que poucos são os Deputados que conseguem sua eleição com votos vindos de todo o Estado, para isso o corretivo adequado é a permanência dos critérios da proporcionalidade.

O voto distrital misto não levará o País ao bipartidarismo, nem ao afunilamento do processo político partidário. Se ele viesse a ter essa conseqüência, ninguém poderia negar que no sistema proporcional esse resultado foi evidente

nas últimas eleições. É o mecanismo para estabelecer a conjugação da representação local com a representação partidária.

A proposta irá provocar contestações e polêmicas, muitas resistências. Mas convém esclarecer que várias delas não têm profundidade, são incapazes de apontar justificações definitivas e irrespondíveis.

Será precipitação impedir a sua tramitação no Congresso, com emenda constitucional que vise suprimir o voto distrital, baseando-se em interesses apenas eleitorais e momentâneos. Mesmo em momentos de crises econômicas, não devemos esquecer o aprimoramento das instituições. Precisa ser entendida, essa modificação, não como um casuismo. Nem irá afrontar o sistema pluripartidário, tão afetado pela sistemática da representação proporcional.

O projeto já superou diversos questionamentos que poderiam ocorrer, inclusive aqueles que decorreriam da apreensão do Tribunal Superior Eleitoral, com possível conflito de competência no que diz respeito à implantação do sistema distrital.

A questão do número de Deputados, federais e estaduais a eleger-se pelo voto proporcional, a divisão dos Distritos, é essencial. Essa implantação deve evitar os vícios do processo eleitoral brasileiro.

O Governo brasileiro, ao utilizar o modelo alemão, pretende dar estabilidade política ao País. As disparidades regionais, a existência de 4 mil Municípios, agravam a questão da competência para a demarcação dos Distritos, com o objetivo de evitar as oligarquias e o enfeudamento do eleitorado.

A influência do poder econômico não deve aumentar. A neutralidade na divisão dos Distritos é essencial.

Dando destaque aos Partidos, bem como definindo a posição dos Tribunais Eleitorais, a nível federal e estadual, a proposta evitou inúmeras celeumas. As sugestões ocorridas foram muitas, inclusive a de criação de uma comissão interpartidária para proceder à divisão do País em Distritos eleitorais, mas ela não teria competência jurídica para tal definição.

A divisão dos Distritos eleitorais em cada Estado poderá motivar sérios desentendimentos. É conveniente que o espírito público prevaleça sobre qualquer tipo de composição ou de solução. Formulações que viabilizem a participação política na definição dos Distritos eleitorais devem colocar, em primeiro lugar, as perspectivas de aplicação definitiva do sistema em discussão. A sobrevivência dos Deputados, apesar de ser um dado a ser considerado, não pode afetar decisão maior, que objetive o aperfeiçoamento da representação política. Esses interesses devem ser conciliáveis, mas com ressonância maior para o aprimoramento institucional.

A competência para a divisão dos Estados e Territórios em Distritos eleitorais motivará muitas polêmicas, inclusive para negociações. Os Deputados estão atentos, principalmente, na definição dos Distritos. Daí a preocupação de quem fará e como será feita a divisão.

É ponto fundamental, em qualquer sistema eleitoral, que os representantes e representados tenham elevada consciência e alto grau de educação cívica. Sem essas forças essenciais o sistema distrital, o majoritário ou o proporcional, não prosperam de maneira correta e significativa para a melhoria institucional e política.