

O voto distrital e suas implicações jurídico-políticas

A. MACHADO PAUPERIO

*Professor Catedrático da Faculdade de
Direito da UFRJ. Membro titular da
Academia Brasileira de Letras Jurídicas*

Como dissemos em nossa **Teoria Geral do Estado**, o sistema eleitoral, corrente até alguns anos atrás, considerava eleitos os candidatos individualmente mais votados.

Inglese e franceses praticaram-no amplamente. Estes, desde 1818. Hoje, porém, o sistema proporcional substituiu quase em toda parte o sistema tradicional.

Estabelecido na Bélgica em 1899, depois na Suécia e na Bulgária em 1909, tornou-se a regra geral depois da guerra de 1914-1918.

É muito comum comparar o governo a uma torta. No sistema majoritário, se a maioria é constituída de 4/7 do total do eleitorado e a minoria de 3/7, fica a maioria com a torta inteira. Não parece justo. Por isso, acham muitos que, nesse caso, deve ser a torta dividida em sete partes, ficando a maioria com quatro e a minoria com três. É o sistema proporcional.

O ciclo das Constituições racionalizadas recorreu com freqüência ao novo sistema (Thiele).

Nele, cada eleitor vota em uma lista completa de candidatos, do Partido de sua preferência. O número máximo de candidatos de cada

lista é geralmente dado pelo número de cadeiras vacantes no Município, Estado etc.

Cada Partido registrado oferece, assim, as suas candidaturas. Na cabeça de chapa, vota o eleitor pelo candidato de sua preferência. Se, porém, 20 são os candidatos e se vota o eleitor num desses, apresentado por determinado Partido, está automaticamente votando nos 19 restantes. Ou melhor: ao votar num determinado candidato partidário, está-lhe dando o eleitor um voto seguido de outro que se destina à legenda partidária.

Dentro de cada lista, serão sempre eleitos os candidatos que obtiverem maior número de votos. Mas apenas no caso de haver o Partido conseguido votação global suficiente pelo chamado **coeficiente eleitoral**.

Este é calculado na base do número de votantes em determinada eleição e na do número de cadeiras.

Suponhamos que acorreram às urnas 600.000 eleitores e que são 30 as cadeiras de Deputados em eleição. O coeficiente eleitoral será 20.000 ($600.000 \div 30$). Quer dizer, para cada Partido eleger um Deputado, deverá obter, no mínimo, 20.000 sufrágios.

Suponhamos então, que, dentre os cinco Partidos existentes, o Partido A tenha obtido 300.000 votos, o B 160.000, o C 100.000, o D 25.000, e o E 15.000. Dentro da proporcionalidade do sistema, o primeiro Partido obterá 15 postos, o segundo 8, o terceiro 5, o quarto 1, e o quinto nenhum.

Estão eleitos 29 candidatos, restando, portanto, uma vaga para preencher.

É preciso, então, solucionar a questão dos restos. Nesse terreno, a legislação tem experimentado diversos procedimentos.

Um deles seria canalizar os restos para o Partido majoritário. Neste caso, os 5.000 votos restantes do Partido D e os 15.000 do Partido E beneficiariam o Partido A, dando-lhe mais um representante.

Não parece justa a solução. Os eleitores seriam traídos nos seus votos e elegeriam muitas vezes seus próprios inimigos.

Outra solução é a tentada já pela nossa lei eleitoral. Manda distribuir os restos, proporcionalmente, à votação de cada Partido que logrou representação.

Para isso, divide-se o número de votos conseguidos por cada Partido pelo número de lugares por ele obtidos, mais um. Ao Partido que apresentar a maior média, caberá um dos lugares a preencher. Havendo necessidade, repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos demais lugares.

No caso, acima imaginado, dividindo-se o número de votos conseguidos pelos Partidos A, B, C e D, respectivamente, por 16, 9, 6 e 2,

obter-se-á 18.750, 17.777, 16.666 e 12.500. Por coincidência, o Partido A terá conseguido o lugar a preencher, mas nem sempre isso acontece.

É solução melhor que a anterior, mas não parece atender ainda perfeitamente à justiça, embora reconheçamos *ter que ser esta, sempre*, nesse terreno, aproximada.

O direito de representação das minorias é princípio hoje aceito por gregos e troianos e um dos postulados sobre o qual assenta o sistema proporcional.

Tal sistema, largamente aplicado, se possibilita, entretanto, a representação das minorias, o que é um bem, apresenta, de outro lado, grave inconveniente para os países de pouco espírito partidário e diminuta educação política — o de levar para o Parlamento pessoas de todo mal identificadas pela massa eleitoral.

Suponhamos que no Partido A, que imaginamos que obteve 300.000 votos, tenham dois de seus candidatos obtido respectivamente 200.000 e 80.000 votos. Os outros 13 eleitos perfarão, apenas, em conjunto, o total de 20.000 votos. Não obstante, com votações mínimas e ínfimas, estarão eleitos.

Para obviar em parte tais dificuldades, ao lado das **listas obrigatórias**, criou-se o sistema das **listas livres**, nas quais pode o eleitor substituir os nomes dos candidatos que entenda.

Outro defeito apontado no sistema de representação proporcional é o de gerar governos instáveis e fracos, com o estímulo, que propicia, da multiplicação partidária.

É o que articula o Prof. HERMES LIMA contra o sistema quando doutrina que, na prática, “o princípio proporcional conduz a resultados incompatíveis com a estabilidade da vida pública, estimulando, desde logo, a multiplicidade de Partidos e a debilidade das maiorias” (v. **Lições da Crise**, Rio, 1954, pág. 73).

Para obviar a multiplicação partidária que o sufrágio proporcional favorece, entretanto, podem-se tomar medidas que neutralizem tal tendência, como tem acontecido em muitas de nossas contemporâneas legislações.

Em grande parte, ademais, os defeitos que se verificam na prática política não decorrem apenas propriamente do sistema mas também dos Partidos que, via de regra, não preenchem as suas verdadeiras finalidades.

Para evitar os inconvenientes do voto proporcional, a Indicação nº 61/80 trouxe à colação o voto distrital misto, que se pretende introduzir no sistema político brasileiro atual, conciliando-se aquele voto com o voto majoritário.

Entende-se que o voto majoritário é passível de privar certos Partidos de representação, mas, de outro lado, que o voto proporcional pode também deixar regiões pouco ou nada representadas.

Com relação às Assembléias estaduais, devem ser eleitos, na proporção de dois terços, Deputados distritais, e na proporção de um terço, Deputados proporcionais. Com relação à Câmara dos Deputados, devem ser eleitos dois terços dentro do critério proporcional e um terço dentro do critério distrital.

Sabemos que a conquista por excelência do sufrágio universal foi o voto proporcional, superior a qualquer outro sistema, pela distribuição eqüitativa que consegue fazer de todos os interesses partidários, dentro de técnica legal altamente representativa de todas as tendências políticas e de todos os segmentos sociais. O voto passa então a ser realmente a expressão numérica das maiorias e minorias votantes, não deixando nunca de ser representadas as próprias minorias.

Sem dúvida alguma, a superioridade do sistema proporcional sobre qualquer outro é inconteste e clara pela capacidade de assegurar a coexistência das várias correntes partidárias, quer sejam majoritárias, quer sejam minoritárias, não ficando nunca sem representação as minorias, que podem permanecer não representadas no caso do voto majoritário.

Por meio da representação proporcional evitam-se para o País as influências meramente locais. Não poucos autores e parlamentares reconhecem isso, que se tornou hoje um truísmo.

Pelo sistema proporcional, estabelece-se a igualdade do valor do voto, apurando-se por ele as idéias de cada eleitor.

Já o voto distrital, por ser local, é sempre objeto de pressões e de corrupção econômica, podendo constituir, no Brasil, a reintrodução dos antigos currais eleitorais e das passadas oligarquias rurais, hoje facilitadas pelos modernos meios de comunicação de massa, manipulados pelo poder econômico.

O sistema distrital não encontra dificuldades na sua conceituação: o eleitorado é distribuído por circunscrições ou Distritos eleitorais, sendo que cada eleitor fica obrigatoriamente subordinado a uma dessas áreas territoriais, cujos candidatos terá fatalmente que sufragar.

Próprio dos sistemas bipartidários, que nele encontram sua técnica por excelência, o voto distrital foi contemporânea e ecleticamente adotado na República Federal da Alemanha, que tornou compatíveis os dois sistemas eleitorais: o sistema majoritário e o sistema proporcional.

Ali, o eleitor vota 50%, pelo critério majoritário e seleção nominal, em candidato que se apresenta na sua circunscrição respectiva. De outro lado, vota 50%, pelo critério proporcional de distribuição das vagas, em candidato integrante da lista regional da legenda de sua própria escolha.

O eleitor, nesse caso, poderá dar um de seus votos a candidato de um determinado Partido X, em sua circunscrição, e o outro voto a candidato componente da lista regional do Partido Y. Para isso, o território federal foi dividido em 248 circunscrições eleitorais, cada uma das quais portadora, em média, de 220.000 habitantes.

Será que o sistema alemão é bom paradigma para o Brasil?

Não nos parece que o sistema distrital alemão possa ser bom modelo para o nosso País. Os sistemas estrangeiros, quaisquer que eles sejam, só podem ser aplicados no ambiente nacional quando obviamente encontram condições analógicas no meio para o qual são transplantados. Ora, a Alemanha Ocidental não tem a proporção de continente do Brasil: sua superfície está aquém da de um dos maiores Estados brasileiros e sua população apenas atinge 50% da nossa. Além disso, sua organização político-democrática, informada por forte instrução popular, não teme confrontos conosco.

Para a instauração do voto distrital do sistema alemão, há que assegurar-se, antes de mais nada, educação e mínimo econômico para as populações rurais das circunscrições mais afastadas dos centros urbanos.

Dentre os projetos brasileiros anteriores sobre a matéria, de instauração do voto distrital misto, releva recordar os apresentados ao Senado e à Câmara dos Deputados, respectivamente, pelo Senador Milton Campos e pelo então Deputado André Franco Montoro.

O primeiro dispunha que a votação para os órgãos legislativos fosse feita por via distrital, embora apurada proporcionalmente por toda a circunscrição.

O segundo, por sua vez, aproximava-se mais do sistema alemão, preconizando a representação distrital baseada no sistema majoritário, para 50% das vagas parlamentares, e a representação proporcional, geral da circunscrição, para 50% das vagas restantes.

Projetos outros, que apareceram entre nós, mantiveram, com diferenças sutis muitas vezes, o projeto da Indicação nº 61/80. Entre estes, um deles preconizava o voto distrital apenas em algumas unidades da Federação brasileira, ou seja, em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Pernambuco.

No caso, a eleição de cerca de 70% dos Deputados passa a fazer-se nos Distritos e Subdistritos pelo sistema majoritário, fazendo-se a eleição dos 30% restantes pelo critério proporcional das listas e legendas partidárias.

No projeto que se discute nesse início de 1983, seriam eleitos 50% de Deputados pelo critério proporcional e 50% pelo critério distrital. Em São Paulo, por exemplo, de seus 60 Deputados, 30 seriam eleitos pelas listas partidárias e 30 pelos candidatos mais votados de cada Distrito.

Obviamente, cada Estado-Membro da Federação seria dividido em Distritos, o que não seria muito fácil para manter critérios justos e eqüitativos com relação à superfície e população dos mesmos. No que toca a quem cabe fazer tal divisão geográfica, não chegou ainda o Governo a fazer opção entre os dois sistemas que disputam a preferência: se a uma comissão de parlamentares ou se à Justiça Eleitoral, a cuja caudal viriam ter certamente todas as águas, como reconheceu o próprio Ministro da Justiça.

Tais critérios dualistas, de dois sistemas antagônicos, reúnem em si dois caminhos opostos que têm, pelo seu ecletismo, maneira hábil e casuísta de resolver o problema brasileiro da representação legislativa, sem as oposições políticas frontais do voto distrital puro.

Separa-se, com isso, o território nacional em duas facções políticas, uma, a dos territórios metropolitanos, para quem o voto distrital possibilitaria maioria às regiões interiores dos grandes Estados, e outra, para quem o voto proporcional não seria perigoso para os Estados menores, não portadores de Capitais de população altamente politizada.

O sufrágio distrital para os órgãos legislativos federais e estaduais provocaria, sem dúvida, conseqüências sobremaneira negativas, quais sejam sobretudo a reativação oligárquica dos quadros rurais e a impossibilidade de se alternarem no poder o Governo e a Oposição, como exige o processo democrático.

Com o despovoamento do interior com relação a homens aptos e representativos, voltaríamos à situação coronelista do passado, tão bem retratada por VICTOR NUNES LEAL e tão bem concretizada pela primeira República com a famigerada política dos governadores do Presidente Campos Sales, portadora do voto distrital, não só presente em áreas rurais, como em zonas urbanas. Dentro de tal sistema, só o Governo teria créditos eleitorais a recolher.

Acreditamos que o escrutínio distrital possa no futuro, ou por outra, possa, na vigência de um novo bipartidarismo, trazer a estabilidade que se pretende com ele. Neste instante, porém, em que estamos sujeitos ao pluripartidarismo, a melhor solução ainda é o escrutínio majoritário para os mandatos executivos e senatoriais e o escrutínio proporcional para os mandatos das Câmaras municipais, estaduais e federal.

O voto distrital viria, sem dúvida, exacerbar o antagonismo entre o campo e a cidade, entre o interior e a metrópole.

O voto distrital, no caso e no presente brasileiro, é um passo atrás, para volta a um passado político nada promissor.

Reconhecemos que o voto local é o mais autêntico. Mas reconhecemos também que é o mais deturpável quando não atingiu a região em que é adotado condições mínimas de cultura e de bem-estar econômico.

Quando o Brasil deixar de ser dois Brasis, um desenvolvido e um subdesenvolvido, a reforma para instaurar o voto distrital poderá, com vantagem, prosperar. Mas nesse instante ninguém se lembrará de fazê-la, porque já não haverá interesses casuísticos a defender que possam ser concretizados com a mudança do tipo de voto.

Qualquer sistema de voto há de compatibilizar-se com o ato eleitoral e com os ideais da democracia que devem com ele ser melhor alcançados.

Mas será que o voto distrital vai tornar mais autêntico esse ato e possibilitar uma maior efetivação do ideal democrático?

Quando se preconiza a efetivação do voto distrital, tem-se em vista — devemos reconhecer — trazer ao regime um mecanismo mínimo de estabilidade, acreditando-se que com a não-adoção daquele voto em sua pureza continue a ser preservado o chamado partidarismo ideológico, que não interessa aos conservadores e é fruto das injustiças sociais.

Sabemos que o voto distrital aproxima o eleitor do seu representante político e que com ele se limita a influência do poder econômico nas eleições. Tudo isso é verdade e não se pode negar.

Mas há um reverso da medalha que não aparece claro nas elucubrações dos panegiristas do voto distrital, que clamam sempre, ainda que às vezes indiretamente, por uma maior estabilidade política e institucional.

Mas, por que isso? A resposta é fácil: as eleições que se acabaram de efetivar demonstram a politização das grandes áreas metropolitanas, que assusta agora os donos do poder.

Tais áreas já são de **povo** e não de **massa**, como algumas do interior, facilmente manipuláveis pelo próprio situacionismo.

A população das grandes metrópoles brasileiras já acordou de seu sono secular e já não admite o modelo econômico que se quer a todo transe perpetuar para gáudio dos ricos e poderosos, em benefício do exclusivismo do lucro privado e de uma distribuição iníqua da renda nacional, que torna os ricos cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres.

Quando se fala que o voto distrital será o voto da estabilidade, provocando a imaneente tendência do revezamento no Poder de dois grandes Partidos do centro — um mais liberal (e o liberalismo interessa vitalmente ao modelo econômico atual), outro mais conservador —, tem-se naturalmente em vista afastar do Brasil a mobilidade social que está às vésperas de fazer ruir, pela arma democrática do voto, todo um sistema econômico divorciado do bem comum.

E é essa perspectiva que o voto distrital quer fazer desaparecer, com o peso do imobilismo social das zonas interioranas, ainda não capazes de perceber o porvir.

Estabilidade, quando não racional e progressista, é estagnação e inércia, incompatíveis com os dias dinâmicos do presente, que já não admitem compasso de espera para os grandes problemas que desafiam o homem nesse trágico e acidentado alvorecer do século XXI.

O cientista político francês MAURICE DUVERGER defende o voto distrital, mas fá-lo em termos em que nós também o podemos defender.

Sabemos que o voto distrital favorece a formação de dois grandes Partidos.

No tempo, porém, em que tínhamos um sistema bipartidário, com a ARENA e o MDB, tínhamos representação proporcional, que tende a multiplicar os Partidos. Agora, que temos pluripartidarismo, pretende-se inaugurar o voto distrital.

Andamos sempre às avessas, o que demonstra o aspecto pragmático e casuísta de nossas reformas, que nascem ao sabor dos interesses em pauta.

Com dois Partidos, o sistema eleitoral funcionava em bases proporcionais. A conseqüência foi a divisão do MDB, que se fragmentou em cinco Partidos. Agora, cuida-se de instituir o voto distrital que, se vier, terá o condão de unificar novamente a Oposição. Esta, dividida como está, será fatalmente esmagada nas próximas eleições se continuar dividida.

DUVERGER entende que, se o sistema distrital houvesse sido introduzido na época do bipartidarismo, a Oposição teria chegado ao poder. Tão-só por isso se manteve a representação proporcional, que no sistema bipartidário não permite a inversão da maioria. Hoje, com a manutenção da proporcionalidade no sistema pluripartidário, a Oposição poderá ter maioria de votos mas maioria profundamente dispersa.

O voto distrital, no atual sistema pluripartidário, impedirá a Oposição de chegar ao poder. Esse deve ser o pensamento do Governo. Sem se importar com a questão da vitória ou não da Oposição, DUVERGER entende que, para manter um sistema democrático estável, a representatividade distrital será melhor. Mas, no caso, não há alternativa opcional para a Oposição: ou se mantém dividida e perderá as eleições futuras ou se dispõe a vencer e marchará para a unidade partidária.

Em que pese à opinião do grande DUVERGER, para o qual, dentro do sistema proporcional, nunca terá a Oposição margem de atingir a maioria, o que será sempre um mal e um perigo para a democracia, entendemos que a situação não é a mesma nos países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos com áreas de pleno desenvolvimento.

Nesses últimos, como o Brasil, mesmo com o sistema pluripartidário e proporcional, poderá a Oposição chegar ao poder, como o demonstram e prenunciam os resultados das recentes eleições de 15 de novembro próximo passado.