

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1983
ANO 20 • NÚMERO 78

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

a. 20 n. 78 — abril/junho 1983

**Publicação trimestral da
Subsecretaria de Edições Técnicas
do Senado Federal**

Fundadores:

**Senador AURO MOURA ANDRADE
Presidente do Senado Federal
(1961—1967)**

**Dr. ISAAC BROWN
Secretário-Geral da Presidência
do Senado Federal
(1946—1967)**

Direção:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

Chefe de Redação:

PEDRO HELVÉCIO BOMTEMPO

Chefe de Diagramação e Revisão:

SANTYNO MENDES DOS SANTOS

Capa de GAETANO RÉ

Composição e Impressão:

Centro Gráfico do Senado Federal

**Toda correspondência deve ser dirigida à Subsecretaria de Edições Técnicas — Senado
Federal — Anexo I — Telefone: 223-4897 — 70160 — Brasília — DF**

R. Inf. legisl.	Brasília	a. 20	n. 78	abr./jun. 1983
------------------------	-----------------	--------------	--------------	-----------------------

Os conceitos emitidos em artigos de colaboração
são de responsabilidade de seus autores

Preço deste exemplar: Cr\$ 1.000,00

Encomendas à Subsecretaria de Edições Técnicas

SOLICITA-SE PERMUTA
PIDESE CANJE
ON DEMANDE L'ÉCHANGE
WE ASK FOR EXCHANGE
SI RICHIERE LO ESCAMBIO

Revista de informação legislativa. Ano 1- n. 1- março 1964-
Brasília, Senado Federal

v. trimestral

Ano 1-3, n. 1-10, publ. pelo Serviço de Informação Legislativa; ano 3-9,
n. 11-33, publ. pela Diretoria de Informação Legislativa; ano 9- n. 34- publ.
pela Subsecretaria de Edições Técnicas.

Diretores: 1964- Leyla Castello Branco Rangel.

ISSN 0034-835X

1. Direito — Periódicos. I. Brasil. Congresso. Senado Federal. Subse-
cretaria de Edições Técnicas. II. Rangel, Leyla Castello Branco, dir.



CDD 340.05
CDU 34(05)

NÚMERO ESPECIAL — VOTO DISTRITAL

SUMÁRIO

COLABORAÇÃO

	<i>Pág.</i>
Voto distrital e poder econômico — <i>Senador Tarso Dutra</i>	6
Inadequação e inoportunidade do voto distrital — <i>Josaphat Marinho</i>	11
Ontem e hoje — o voto distrital no Brasil — <i>Rosah Russomano</i>	19
O voto distrital e suas implicações jurídico-políticas — <i>A. Machado Pauperio</i>	41
A representação política e o sistema distrital misto — <i>Manoel Gonçalves Ferreira Filho</i>	49
Voto distrital: depoimento — <i>Manoel de Oliveira Franco Sobrinho</i>	55
O voto distrital e a reabertura — <i>Paulo Bonavides</i>	75
Teoria e prática do voto distrital — <i>José Alfredo de Oliveira Baracho</i>	77
Eleições e sistemas eleitorais — <i>Nelson de Sousa Sampaio</i>	173
Sistemas eleitorais — <i>Hermann M. Görden</i>	193
Simulações de divisões distritais dos Estados brasileiros para as eleições federais de 1978 — <i>David V. Fleischer e Sérgio de Otero Ribeiro</i>	205

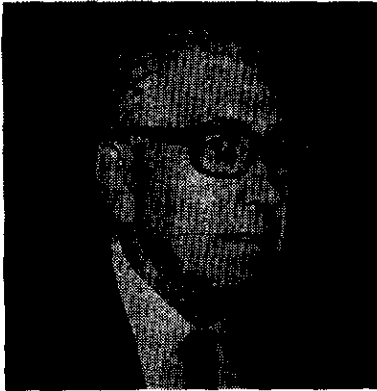
DOCUMENTAÇÃO

Voto distrital — <i>Sara Ramos de Figueirêdo</i>	233
--	-----

PUBLICAÇÕES

Obras publicadas pela Subsecretaria de Edições Técnicas	461
---	-----

HOMENAGEM



Senador Tarso Dutra

A 5 de maio deste ano, perdia o Brasil um homem público da maior envergadura. Falecia, no Rio Grande do Sul, o Senador Tarso Dutra.

Nascido em Porto Alegre, a 15 de maio de 1914, bacharelou-se em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade do Rio Grande do Sul. Exerceu no seu Estado os cargos de Presidente do Conselho Estadual do Serviço Público, e do Departamento Estadual do Serviço Público, de Inspetor Federal do Ensino Secundário e de Procurador da Caixa Econômica Federal.

Foi Deputado à Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, no período de 1947-1951. Deputado federal em cinco Legislaturas (1951 a 1971), integrou as Comissões de Legislação Social, de Serviço Público, de Constituição e Justiça, de Finanças, de Relações Exteriores e de Orçamento da Câmara dos Deputados. Afastou-se do Parlamento em 1967, para exercer o cargo de Ministro de Estado da Educação e Cultura.

Eleito em 1970, Senador da República, tomou posse em fevereiro de 1971. No Senado Federal foi Presidente da Comissão de Educação e Cultura, Vice-Presidente da Comissão de Serviço Público Civil e membro da Comissão de Finanças.

Reeleito Senador, em 1978, pelo Colégio Eleitoral, integrou as Comissões de Relações Exteriores, na qualidade de Presidente, de Educação e Cultura e de Redação.

A morte o surpreendeu no auge dessa etapa de sua vida política. Se já vinha lentamente minando-lhe as forças físicas, não conseguiu, jamais, arrefecer as forças espirituais do gaúcho, que dedicou toda a existência aos ideais da educação, da política e do bem público. A palavra equilibrada do Parlamentar, a simplicidade do homem de cultura deram sentido à sua vida e darão perenidade à sua memória.

A Revista de Informação Legislativa rende sua homenagem, seu preito de admiração e respeito ao Senador Tarso Dutra, publicando, a seguir, seu trabalho sobre o voto distrital, sistema que acreditava corrigir as deficiências (ou distorções) do processo eleitoral brasileiro e que já propusera ao Congresso Nacional, através do Projeto de Lei nº 233, de 1979, ainda em tramitação na Câmara Alta.

Voto distrital e poder econômico

Senador TARSO DUTRA

O ponto mais crítico na discussão do problema eleitoral brasileiro é a influência do poder econômico nos pleitos.

Parece haver consenso de que a anomalia grave, o poder do dinheiro, não tem escolha privilegiando um ou outro sistema, distrital ou proporcional.

A continuar o alarmante aumento da influência do poder econômico nos pleitos eleitorais, o Brasil não demorará a ser a democracia dos ricos felizes.

O proporcional está em uso no Brasil há 50 anos e todos os homens que tenham um mínimo de experiência e espírito de justiça haverão de estar reconhecendo que os índices das compras, pelo dinheiro, nos pleitos eleitorais, se tornam cada vez mais alarmantes entre nós. Candidatos pobres não têm mais vez. Podem reunir as melhores condições para pleitear um mandato, mas ficarão inapelavelmente no meio do caminho, batidos pela oferta dos competidores aquinhoados pela fortuna. Nossa democracia está, infelizmente, assim vulnerada por essa chaga, que mina cada vez mais a sanidade política e a sua beleza, fazendo quase lembrar a sentença famosa de CHURCHILL:

“Democracia é um péssimo regime. Pena que não há outro.”

É preciso ficar esclarecido de uma vez por todas que a influência corruptora do poder econômico não é obra de qualquer regime, mas do homem e, até certo ponto, por comportamento do próprio povo, que consente em dar a sua anuência ao escambo dos votos por dinheiro. Quem será capaz de negá-lo? Quem recusará a sua evidência?

O Brasil precisa definir-se; quer regime democrático livre ou prefere ser uma arrogante plutocracia?

Mais do que nunca cabe invocar com veemência a máxima do direito canônico:

“Não se deve omitir a verdade para evitar o escândalo.”

O poder nefasto é, realmente, já no tempo do voto proporcional, uma verdade e um escândalo que precisam ser denunciados, para que os clamores da sociedade urgentemente cheguem aos ouvidos e aos sentimentos dos responsáveis por tão grave enfermidade social.

A ocorrência dessa nódoa que macula a pureza de nossos pleitos vem de longe, apenas estão crescendo assustadoramente, dia a dia, os seus efeitos. Já ALEXANDRE HERCULANO dizia em meados do século passado:

“O voto do sapateiro ricaço termina a questão.”

Por todos os precedentes, há muitos homens públicos, no País, receando seriamente a adoção do voto distrital, entendendo que o território limitado será fator de agravamento do mal.

A área territorial será benéfica, ou não, no voto distrital? Veremos adiante.

A área territorial limitada é intuitivamente mais favorável ao combate à corrupção eleitoral.

O certo é que os responsáveis, parlamento, governo, homens públicos, estudiosos, sociólogos e outras categorias de pessoas voltadas para as coisas da pátria, têm de promover uma aliança sagrada e elaborar leis e medidas concretas que combatam de frente, como outros países, o poder econômico, eliminando-o ou minimizando-o. Eis a grande tarefa do patriotismo.

O jornalista VILLAS-BÓAS CORRÊA tem opinião valiosa, que é uma abertura nesse rumo conveniente:

“A simples adoção do voto distrital não terá sentido. Deverá ser um item do programa de reforma da conjuntura atual. Do contrário, nada adiantará. Seria mexer no nada.”

CHACON no mesmo sentido:

“O fundamental é que não fiquemos no voto distrital, que outras medidas igualmente importantes se sucedam na busca da verdade eleitoral.”

Dentro desse círculo de opiniões válidas, apresentei, há anos, na Câmara dos Deputados, projeto que se transformou em lei, instituindo o fundo partidário, para custeio das eleições. Outro Deputado, JOÃO AGRIPINO, associou-se à iniciativa. Trabalhamos juntos, e a proposição recebeu valiosa colaboração. Pena que tivesse sido executada apenas em parte, timidamente, até hoje, limitando-se a canalizar para os Partidos os minguados recursos das multas eleitorais.

O fundo partidário e outras medidas mais severas devem ser ativados e promovidos, sob pena de estarmos perdendo tempo em salvar os anéis e perder os dedos.

Noutro Projeto, o de nº 233, de 1979, que ofereci ao Senado sobre o voto distrital, incluí um capítulo especialmente referente à repressão do poder econômico, com medidas já mais avançadas e enérgicas sobre a matéria. Entendo que, em termos de providência a serem tomadas nesse terreno, "tem que se botar para quebrar", como se diz no povo. Se não for assim, haverá apenas perda de tempo. Será como querer debelar com baldes de água o incêndio de um edifício.



Em outros países, a legislação a respeito é mais ampla e cumprida severamente. O poder econômico reduziu-se ao mínimo ou desapareceu nos pleitos eleitorais.

É o caso da Alemanha, por exemplo, onde o candidato nada gasta, todas as suas despesas são pagas pelo Partido que, a sua vez, recebe subvenção dos Poderes Públicos, além de contribuições diversas, livres de imposto de renda. A ajuda do Estado é de 3 marcos e meio, multiplicados pelo número de eleitores registrados e divididos pelos votos que o Partido alcançou no pleito. A organização tem de perfazer 0,5% de todos os votos para ter direito a receber a ajuda. E pode solicitar adiantamento para eleições a serem realizadas, devendo prestar contas publicamente da procedência de seus recursos.

Na Grã-Bretanha, conforme refere a **Revista de Ciência Política**, em edição especial, "a soma que um candidato pode gastar em sua campanha à Câmara dos Comuns é de 1.075 libras, mais 0,06 libra para cada eleitor em Distrito de vilas (borough constituencies) ou nos Distritos de condados (county constituencies)". Os candidatos possuem agentes eleitorais, responsáveis pela contabilização de seus gastos. É obrigatório, como pleiteei seja adotado no Brasil, o depósito compulsório de determinada quantia, pelo candidato (vol. 20, pág. 96).

Na Índia, cada candidato deverá manter uma conta em separado de todos os gastos relativos à eleição, autorizados por ele ou por seu agente eleitoral (revista citada, pág. 85).

Finalmente, para não citar tantos outros casos, no Canadá no momento da entrega e aceitação de formulário para registro, será depositada pelo candidato a importância de 200 dólares (pág. 59).

A alegada falta de recursos financeiros para combater a corrupção eleitoral significará a incidência maior da corrupção e mais falta, ainda, de recursos financeiros.

Não faltam, portanto, bons exemplos e resultados a serem imitados. Preceitos sobre o fundo partidário estão em pleno vigor e datam de muitos anos. A alegação que se ouve do governo, a cada oportunidade, é a de

que não há dinheiro. Era um sacrifício que devia ser feito, para contarmos com boa democracia. A continuar como está aí, nunca disporemos de recursos financeiros e teremos, sim, cada vez menos democracia.

É uma evolução que deprime os brasileiros, ante a conspiração, respaldada pela omissão e o descaso, de suas instituições eleitorais e, portanto, de sua preocupação com o bem do povo.

E não se alegue que o voto distrital ou o voto de legenda é responsável por esse desmazelo. O homem, quando é livre para praticar o mal, podendo corromper impunemente a seu interesse, é, como diria MONTAIGNE, “o pior animal”.

De qualquer maneira, se tivermos que situar o poder econômico diante dos dois sistemas eleitorais, o distrital e o de legenda, há argumentos, *in casu*, capazes de apontar, razoavelmente, vantagens para o primeiro. É este um assunto que se apresenta com muitas divergências. Vários sociólogos e estudiosos da matéria chegam a entendimentos frontalmente contrários.

O texto e demais conclusões são iguais. Apenas, onde se diz distrital, leia-se proporcional.

Eis:

“Voto distrital. Redução da influência do poder econômico” (Fundação Getúlio Vargas, pág. 366).

Ou:

“O sistema distrital tende a facilitar a corrupção pelo poder econômico” (opinião citada por DALMO DE ABREU DALLARI, pág. 172).

A referência fundamental em todos os raciocínios é, sempre, a área territorial. Na área menor o combate é mais fácil; na área maior, mais difícil. Aí está posta a questão, em torno da qual a discussão começa e se esgota inteiramente.

O debate iniciou-se praticamente com o Ministro EDGAR COSTA, ao apresentar seu anteprojeto, em 1958:

“... a diminuição, senão a eliminação de influências do poder econômico nas eleições, pois, desapareceria para o candidato a necessidade de disputar votos fora do círculo de suas atividades políticas” (Fundação Getúlio Vargas, pág. 263).

Realmente, os abusos do poder econômico serão mais facilmente denunciáveis no voto distrital, em face da limitação do campo territorial da eleição.

“A presença permanente do candidato dentro do Distrito permite defesa direta e imediata. A disputa, deixando de ser pessoal,

para ser partidária, facilitará o combate ao poder econômico. O mal será fixado, localizado. Impedem a proliferação do elemento corrupto" (conclusões da FGV, págs. 9 e 10).

Desloquemos, com a preocupação de raciocinar, a ação do poder econômico para a grande área em que impera triunfante o voto proporcional.

E suponhamos uma disputa, em Municípios dispersos, entre candidatos de poder econômico desigual. O rico "encharcaria" os Municípios do Norte do Estado. E para lá deveria deslocar-se, a fim de dar o seu combate, o candidato pobre. Enquanto isso, o abonado já estaria "encharcando" os Municípios do Sul. Prosseguindo na corrida desigual, o menos bafejado pela fortuna tomaria, depois de algum tempo, o mesmo rumo. Quando o rico completasse metade de sua tarefa corruptora, já o outro estaria combalido e esfalfado, infelizmente alijado da competição, vencido antes da realização do pleito.

Na grande área, o candidato financeiramente fraco é cada vez mais esmagado pelo rico e poderoso.

Agora calculem a partir desse exemplo, os efeitos desses devastadores "passeios" do poder econômico em Estados de grande porte territorial, como Bahia, Minas e outros.

O argumento parece decisivo e irrespondível, em favor da possibilidade da pequena área ser mais adequada, pelo menos quanto à preservação dos poucos recursos do candidato pobre, tornando mais fácil dar combate ao poder econômico diante da trincheira inimiga localizada e à sua vista.

Parece terem razoável procedência as opiniões referidas por DALLARI, de que:

"Pelo sistema distrital, ao contrário disso, vincula-se o representante a um Colégio Eleitoral definido, dando-se aos eleitores a possibilidade de fiscalizar permanentemente o comportamento de seu representante. Isso contribui também para reduzir a influência do poder econômico, pois além de ser limitado, em cada Colégio, o número de votos compráveis, nenhum Colégio dará muitas oportunidades a um representante que, embora sem conceder benefícios pessoais, se mostre incapaz de trabalhar pelos interesses gerais. E qualquer outra forma de corrupção eleitoral se torna muito mais fácil de ser percebida e comprovada quando praticada no âmbito reduzido de um Distrito."

E assim continuará sendo certamente, enquanto não forem adotadas e efetivadas medidas e sugestões para eliminar, de vez, a influência e a ação corruptora do poder econômico nas eleições brasileiras.

Inadequação e inoportunidade do voto distrital

JOSAPHAT MARINHO
Professor da Universidade de Brasília

S U M A R I O

- 1 — *Inexistência de sistemas eleitorais perfeitos*
- 2 — *A opção por um sistema como decisão de política jurídica*
- 3 — *Falta de pressupostos para adoção do voto distrital*
- 4 — *Inconvenientes do voto por Distrito*
- 5 — *Modelos inaplicáveis*
- 6 — *A experiência brasileira*
- 7 — *Superioridade do sistema proporcional*
- 8 — *Advertência de Barbosa Lima Sobrinho*
- 9 — *Sistema proporcional, vontade do povo e vontade nacional*
- 10 — *Inadequação do sistema distrital*

1 — É de reconhecimento comum a inexistência de sistema eleitoral perfeito. Como peça do mecanismo institucional, o sistema eleitoral reflete um pensamento dominante, a que se opõe de ordinário outra tendência. Reveste-se sua adoção do mesmo sentido polêmico que segue a prática dos regimes políticos, pela incidência saliente de interesses

dos grupos governantes. Pode dizer-se, mesmo, que o processo eletivo representa um dos ângulos mais controversos da organização política, porque influi diretamente na posição dos Partidos e de seus candidatos.

Se um sistema eleitoral é ou pode ser mais adequado ou conveniente do que outro, todos, inclusive o proporcional e o majoritário, retratam impropriedades, que a experiência agrava ou reduz, segundo o modelo estabelecido e a educação política do povo. A estrutura política, se efetivamente garantidora da participação dos cidadãos nas decisões da vida pública, de modo especial na escolha dos representantes, corrige ou atenua desvios do processo eleitoral. Mas também este repercute naquela ⁽¹⁾, em grau e direção que variam com as peculiaridades de comportamento dos políticos e do corpo de votantes. Sendo, assim, recíproca a influência, e como a verdade, bem traduzida na linguagem de GIOVANNI SARTORI, “é que a representação política cobre todo o percurso que vai da política ao direito, e vice-versa” ⁽²⁾, também com certeza na formação dela, ou seja, no processo de eleição, se inserem fatos e circunstâncias que escapam aos limites rígidos das normas positivas.

2 — A opção, portanto, por um sistema eleitoral, pelo legislador, há de exprimir uma decisão de política jurídica, em que o respeito a princípios teóricos se harmonize com razões de conveniência pública. As instituições políticas e as formas com que são delineadas não devem desprezar as particularidades nacionais, mesmo quando se destinem a operar a supressão de procedimentos condenáveis. É que ainda o escopo educativo das instituições não deve desconhecer as singularidades do meio, para que mudanças não se confundam com deformação. Como toda técnica de educar, a lei há de concorrer para o aperfeiçoamento da ação do indivíduo e da coletividade, orientando-lhes a vontade, e não lhes impondo fórmulas anulatórias ou demasiado restritivas de sua capacidade de deliberar.

Ao legislador de leis qualificadamente políticas, sobretudo, cabe lembrar sempre a importância da aceitação geral, isto é, pelos membros da sociedade, do instrumento normativo, para que este se consolide num estado de espírito coletivo. PAUL FORIERS resume pensamento fundado na observação ao advertir que “é a adesão que acarreta a eficácia, e não o contrário” ⁽³⁾. Leis impostas, ou urdidas sem consideração à

(1) MAURICE DUVERGER, *L'Influence des Systèmes Electoraux Sur La Vie Politique*, Lib. Armand Colin, Paris, 1955.

(2) GIOVANNI SARTORI, *A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno*, trad. de ERNESTA GAETANE e ROSA GAETANI, Edições da Rev. Bras. de Est. Políticos, M. Gerais, 1962, pág. 16.

(3) PAUL FORIERS, “Règles de Droit — Essai d'une Problématique” — in *La Règle de Droit* (Études publiées par Ch. Perelman), Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 1971, pág. 7; cit. pág. 15.

consciência dos grupos sociais, podem durar, e têm vigorado, porém sucumbem com o crepúsculo da violência ou do artifício. Perdem as condições de sobreviver como regras cogentes, quando a ordem democrática prevalece, na organicidade e na permanência de seus cânones.

Por sua natureza e destinação, a lei reguladora do sistema eleitoral pressupõe, para ser legítima, não tolher, mas apenas disciplinar, o amplo direito de escolha dos cidadãos.

3 — Em “mesa-redonda” de que participamos, promovida pela Fundação Getúlio Vargas em 1971, concluiu-se, apesar das divergências sobre a adoção do sistema, que, “para assegurar a vigência e a prática regular do voto por Distrito, impõe-se a revisão do quadro institucional e, particularmente, da organização partidária” (4). Essa convicção decorreu do reconhecimento de que, se qualquer sistema eleitoral exige armadura política e partidária adequada, o do voto por Distrito o impõe com rigor dobrado, dadas as limitações que estabelece ao poder de seleção dos candidatos à representação, atribuído ao eleitorado, e pela prevalência do critério de maioria na designação dos escolhidos.

É certo que, a partir da Emenda Constitucional nº 11, de 1978, com a legislação superveniente, notadamente a Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que modificou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 21-7-71) e extinguiu os existentes (art. 2º), começou um processo de reforma, cessando o regime forçado de duas agremiações. Em verdade, porém, tal processo de mudança ainda não se completou. Há Partidos, até, em dificuldade para sobreviver, diante das exigências constitucionais e legais. E, no conjunto, as organizações partidárias ainda não se consolidaram, quer quanto a seu funcionamento normal, quer no atinente a programas e objetivos políticos. As sucessivas prorrogações de mandatos das direções partidárias, ou a faculdade legal de sua continuação, refletem a insegurança dominante e a gravidade de problemas resultantes da excessiva heterogeneidade na composição das agremiações.

Demais, não há vida política, nem, conseqüentemente, atividade partidária, regular, criadora e educativa, se não vigora uma Constituição prestigiada, aceita pela opinião comum como instrumento normativo superior, a que todos devam obediência. Não tem essa dignidade institucional a Carta que vige entre nós, já viciada na sua feitura por abuso de poder, depois diminuída pela superposição dos atos discricionários, e obscurecido seu contexto com a incorporação de emendas arbitrárias. Sem substituir-se esse amálgama excessivamente enfraquecido, não pa-

(4) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI e outros, *O Voto Distrital no Brasil*, Edit. Fund. Getúlio Vargas, 1975, pág. 369.

rece razoável pensar em fortalecimento dos Partidos, em condições de influírem na melhoria do sistema eleitoral.

Assim, ainda que fosse conveniente o voto por Distrito, e não o é, faltaria elemento indispensável à instituição e ao funcionamento regular do sistema.

4 — Restritivo do exercício do direito político de pleitear eleição, de um lado, e, de outro, do de praticar a prerrogativa de escolha, o voto por Distrito é de implantação delicada mesmo em quadro institucional estável.

Qualquer que seja a forma com que o legislador o configure, em caráter puro ou misto, em um turno ou na seqüência de dois turnos, estabelecido o critério de maioria simples, ou de maioria absoluta, fixada a unicidade ou a multiplicidade de representação por circunscrição, o voto distrital implica sempre desequilíbrio na distribuição dos eleitos. É da natureza do sistema gerar desigualdade injusta na partilha das vagas em prejuízo dos Partidos minoritários. Teóricos e pesquisadores fazem a mesma observação. Estudioso constante do problema, MAURICE DUVERGER assevera que “o caráter comum aos sistemas majoritários é que não asseguram senão uma representação indireta e aproximativa das minorias. O candidato que chega à frente é eleito: os que o seguem são derrotados. Assim os votos atribuídos a esses últimos não têm representação no Parlamento” (5). Já em 1961, em estudo comparativo da estrutura e do funcionamento das instituições representativas em 41 países, promovido pela Union Parlementaire, a conclusão foi idêntica, acentuando-se que as minorias somente são contempladas quando “majoritárias em certas circunscrições”. E se repetiu a observação na edição de 1966, ampliada a pesquisa a 55 países (6). O que resulta dessa fórmula não equivale a simples diferenciação entre forças políticas de poder eleitoral dessemelhante, que seria compreensível. Tal regime supervaloriza o voto conferido à maioria e subestima o sufrágio dado à minoria. Em suma, e como nota PABLO LUCAS VERDU, esse sistema “produz certas notórias desigualdades”: “sobre-representação dos candidatos triunfantes”, isto é, das maiorias, e “correlativa sub-representação das minorias, e até falta de representação destas, embora sejam correntes políticas estimáveis do País” (7). A condenação a esse regime não decorre apenas de convicção, mas de apuração da verdade eleitoral, na distri-

(5) MAURICE DUVERGER, *Institutions Politiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 13e éd., 1973, págs. 113-114.

(6) *Union Parlementaire*, Parlements, Presses Universitaires de France, Paris, 1961, pág. 24; 1966, pág. 26.

(7) PABLO LUCAS VERDU, *Curso de Derecho Político*, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, Vol. III, pág. 241.

buição anômala de cadeiras parlamentares aos Partidos. Trabalho recente de EDUARDO CARRION ressalta que, “na Inglaterra, em 1974, enquanto um Deputado trabalhista correspondia em média a 35.915 eleitores e um Deputado conservador a 37.771 eleitores, um Deputado liberal correspondia em média a 411.288 eleitores. Na França, em 1958, quando da adoção do escrutínio majoritário em dois turnos, o PC com 3.882 mil votos obteve 10 Deputados, e a UNR, Partido situacionista, com 3.604 mil votos, 196 Deputados. Em outros termos, um Deputado do primeiro Partido correspondia a 388.200 votos e um do segundo a 18.387 votos (1962: 97.640 e 25.570, respectivamente; 1967: 69.980 e 44.468, respectivamente; 1968: 134.380 e 31.282, respectivamente). Neste mesmo país, caso tivesse sido aplicada a representação proporcional no primeiro turno das eleições legislativas de 1978, a Oposição daria uma maioria de 10 cadeiras, ao invés de ter sido derrotada” (8).

Esses números mostram, claramente, a falta de equidade inerente ao sistema de índole majoritária, a que se vincula o voto por Distrito. Contam-se os votos sem considerar a influência de expressivas correntes de opinião. Acresce que outros inconvenientes, geralmente salientados por escritores e políticos, desaconselham o voto distrital, como: a tendência a instituir o bipartidarismo; o aumento da influência do poder econômico, pela predeterminação do espaço de interesse; a redução do exame dos problemas nacionais e de amplas camadas da população, diante da preponderância natural de questões locais, e em função de todos esses fatores a formação fácil de “feudos eleitorais” e a desfiguração da representação política. Dir-se-á que o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, como previsto na Carta brasileira vigente (parágrafo único do art. 148), atenua os males presumíveis. Não os impede, porém, até por que a área do Distrito prevalece também para a eleição pelo sistema proporcional, o que restringe o campo de ação do candidato e as opções do eleitor, no plano do Estado.

É de não esquecer, igualmente, que a extensão territorial do País e a diversidade de suas regiões, distintas mesmo dentro de cada Estado e com variações intensas quanto à distribuição da população e ao desenvolvimento econômico, cultural e político, determinarão a existência de Distritos demasiadamente diferenciados de outros no que concerne ao poder de escolha do corpo eleitoral, o que refletirá na qualidade da representação.

Não basta, ainda, para aconselhar a aceitação do sistema, a presumível identificação do candidato com o Distrito. Com rigorosa imparcialidade no estudo dos regimes eleitorais, SULLY ALVES DE SOUZA pon-

(8) EDUARDO K. M. CARRION, “Representação Proporcional e Voto Distrital”, *Rev. Bras. de Est. Políticos*, Univ. Fed. de M. Gerais, n. 56 (jan. 1983), pág. 142.

dera que “um político dominante na área pode fazer candidatos sem que estes sejam tão concededores assim dos problemas regionais” (9).

5 — Não importa que povos política e culturalmente desenvolvidos hajam adotado e mantenham o voto por Distrito, e até em caráter misto. Nesse domínio, é óbvio, como já lembramos, que se impõe a cada Estado confrontar, prudentemente, os princípios com a realidade, a fim de incorporar às suas instituições apenas as regras e os mecanismos que possam concorrer para o aperfeiçoamento das práticas individuais e coletivas. Os fatos e os números já referidos não autorizam, ou recomendam, a recepção do voto distrital.

Atente-se, também, em que duas das mais recentes Constituições europeias, a de Espanha (art. 68, nº 3) e a de Portugal (art. 116, nº 5), consagraram sem artifícios deformadores do processo democrático, o “critério” ou “princípio” da representação proporcional. Não o teriam feito, em momento de notória restauração da legitimidade do regime representativo, se o sistema proporcional não fosse, comprovadamente, mais adequado do que o majoritário.

6 — A própria experiência brasileira do voto por Distrito, no Império, desde a Lei dos Círculos — Decreto Legislativo nº 842, de 19-9-855 —, na Primeira República, a partir da Lei nº 35, de 26-1-892, não estimula o restabelecimento do sistema. É o que revela o testemunho de autores idôneos, a que se refere e a que junta o prestígio de sua correção VICTOR NUNES LEAL (10). E EDUARDO CARRION, no estudo já mencionado, frisa que “o voto distrital no Brasil carrega o estigma da manipulação eleitoral” (11). Partamente descritos em publicações diversas, os vícios de nosso processo eleitoral, nas duas fases apontadas, dispensam enumeração. Relevante observar é que, embora nem todos os vícios possam ser levados à conta do voto por Distrito, inegavelmente o sistema não concorreu para o aperfeiçoamento do regime representativo. Tanto que um dos lemas do movimento revolucionário de 1930 foi a legitimidade da representação. Significativamente, e como salienta o último autor citado, “a adoção da representação proporcional coincide, entre nós, com a extensão do direito de voto às mulheres e com a criação da Justiça Eleitoral”, nos termos do Código Eleitoral aprovado pelo Decreto nº 21.076.

7 — Mesmo que se considere essa circunstância simples coincidência histórica, é irrecusável, segundo a nossa e a experiência de outros povos

(9) SULLY ALVES DE SOUZA, “Sistemas Eleitorais”, in *Curso de Introdução à Ciência Política — Voto e Representação, Legalidade e Legitimidade*, Editora Univ. de Brasília, 1982, Unidade IV, pág. 31.

(10) VICTOR NUNES LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, ed. 1975, Editora Alfa — Omega, S.P., págs. 221-230.

(11) EDUARDO K. M. CARRION, *Estudo e Rev. cits.*, pág. 145.

e de harmonia com a doutrina, que o voto proporcional, assegurando a representação das minorias, garante o pluralismo democrático. Na límpida expressão de DUVERGER, “o princípio básico da representação proporcional é que assegura uma representação das minorias em cada circunscrição, na equivalência exata dos votos obtidos” (12). Composta a assembléia política, por essa forma, de delegados de diferentes núcleos significativos da opinião pública e partidária, positiva-se condição essencial ao exercício contido dos poderes do Estado. A existência de numerosas e organizadas forças contrapostas cria equilíbrio e moderação no uso do poder político e administrativo.

Esse tipo de estruturação política é fundamental nos povos, como o nosso, em que, por vários motivos, inclusive de ordem econômica e cultural, a opinião coletiva ainda não se manifesta com firmeza, constância e espírito associativo. Na medida em que o indivíduo e os grupos sentem que seu voto é válido, e não apenas símbolo de uma formalidade, as instituições se tornam educativas e se fortalecem, identificando-se com os anseios gerais e diferenciados do homem e da sociedade.

8 — Objeta-se, como o faz BARBOSA LIMA SOBRINHO, que “é um engano supor que o regime eleitoral se destina apenas a registrar as diversas correntes de opinião; tende, também, a organizar um governo capaz de atender aos encargos que lhe correspondem”. Donde a advertência: “Toda vez que se exagera a preocupação da representação exata das correntes de opinião, enfraquece-se o governo e dificulta-se sua tarefa administrativa” (13). Decerto, não é correta a concepção unilateral, nem a preocupação exagerada da representação proporcional, sobretudo tendo em vista os complexos deveres atuais do governo. Mas, há fórmulas que suprimem ou reduzem o inconveniente salientado, como a exemplo, garantir-se, na apuração dos votos, “a incorporação dos restos ao Partido majoritário”, segundo lembra o ilustre publicista e tem sido praticado. Outros procedimentos, aliás, podem ser legalmente permitidos, visando ao fim de apropriada organização e de eficiência do governo, como as coligações de Partidos. De rigor é que os mecanismos criados se destinam a proteger o interesse público, e não apenas a favorecer soluções de circunstância ou do empenho de grupos.

No regime da Constituição brasileira de 1946, até a vitória do movimento militar de 1964, se o sistema proporcional revelou defeitos, que a experiência corrigiria gradualmente, como o número excessivo de Partidos, também propiciava a educação e o fortalecimento da vontade popular, pela crescente legitimação das eleições, retratada, sobretudo,

(12) MAURICE DUVERGER, *Institutions Politiques*, ed. cit., pág. 115.

(13) BARBOSA LIMA SOBRINHO, in *Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos*, Fund. Getúlio Vargas, 1956 — Relatório e Comentário, pág. 73.

na eficácia do voto e no surgimento de novas lideranças. Mesmo em 1982, apesar dos resíduos do discricionarismo e dos artifícios limitativos da ação dos Partidos, o sistema proporcional permitiu a manifestação de tendências variadas do corpo eleitoral.

9 — Diante desses elementos de informação, uns gerais, outros peculiares à fisionomia brasileira, parece lógico e real concluir-se, como o fez CARLOS FAYT, sem paixão em face dos sistemas eleitorais, que a representação proporcional tende “a estabelecer uma relação de concordância entre a vontade do povo e a vontade nacional que as assembleias legislativas devem exprimir” (14).

Ora, se a representação proporcional opera a conjugação da vontade popular difusa com a vontade nacional organizada nas Casas legislativas, e se a tradição brasileira não recomenda o voto por Distrito, nosso propósito deve ser o de aperfeiçoamento, não de mudança do sistema eleitoral.

A previsão constitucional de estabelecer-se o voto distrital não estipulou prazo, ao passo que é notória a idéia de reforma ou de substituição da Carta política, para que se adote instrumento compatível com as modificações institucionais e de pensamento, geralmente reclamadas. Tal circunstância é outro dado valioso que desaconselha a efetivação de providência legislativa inovadora no estilo do anteprojeto do Executivo, já encaminhado ao Congresso Nacional. Se, hoje sobretudo, a Constituição, consoante acentua BURDEAU, “não se limita a descrever os mecanismos governamentais, determina, também, o sentido segundo o qual estes devem funcionar” (15), é claro que alteração da natureza da proposta, em período de transição das instituições, tem nítido caráter de imprudência, ou pelo menos de inoportunidade.

10 — Em resumo: o sistema do voto por Distrito, sobre não ser de índole igualitária, antes exageradamente favorável à maioria, não repousa em pressupostos lógicos nem em razões históricas que o tornem aconselhável ao Brasil, principalmente nessa fase de transformação institucional. Cabe lembrar que, em essência, e conforme a síntese de ASSIS BRASIL, “quem governa é a sociedade, não a maioria” (16). Vale dizer, em harmonia com o pensamento democrático evoluído, que a maioria deve governar, respeitados os direitos da minoria. Se a maioria comanda sem os freios das correntes opostas, a tirania do número suprime a legitimidade democrática.

(14) CARLOS S. FAYT, *Sufragio y Representación Política*, Bibliográfica Omega, Buenos Aires, 1963, pág. 111.

(15) GEORGES BURDEAU, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Lib. Gén. de Droit et Jurisp., Paris, 1972, pág. 64.

(16) J. F. DE ASSIS BRASIL, *Democracia Representativa*, 4ª ed., Rio, 1931, pág. 31.

Ontem e hoje — o voto distrital no Brasil

ROSAH RUSSOMANO

Professora Titular na Faculdade de
Direito da Universidade Federal de
Pelotas (RS)

*"There is no electoral system which
exactly reflects views and divisions..."*

CARTER/HERZ

SUMÁRIO

1. *Sistemas eleitorais e representação popular*
2. *Retrospecto dentro de nossas fronteiras — de 1855 a 1932*
3. *Estado Novo, sua queda e atividade legiferante em prol do voto distrital*
4. *Emenda Constitucional nº 22/82 e supressão de problemas de inconstitucionalidade*
5. *Fonte direta de nossa orientação atual: República Federal Alemã*
6. *Convergências e divergências entre ambos os sistemas*
7. *O problema dos "candidatos natos" no Brasil*
8. *Argumentos a favor e contra o voto distrital*
9. *A "realidade" do momento e sua indissociabilidade da "real" dinamização de nossa ambiência democrática*

1. *Sistemas eleitorais e representação popular*

Ao longo dos anos, têm encarnado aqueles e esta problemas interligados.

Para que a representação popular seja, tanto quanto possível, autêntica, deve fluir de uma variante dos sistemas eleitorais que simbolize, necessariamente, um agente de integração política.

O assunto, em si, vem despertando e aguçando as preocupações de juristas, doutrinadores, professores, cientistas políticos, integrantes de Partidos Políticos, através do tempo e do espaço, na busca do sistema que mais se ajuste aos interesses que, num instante histórico, se encontrem a polarizar as atenções, pela sua relevância e pela necessidade de seu atendimento.

Divergem, naturalmente, os Estados, quando efetuam suas opções.

Assim, um determinado Estado, por exemplo, entre os distintos sistemas eleitorais, escolhe o que lhe parece mais positivo. Consagra-o. Dinamiza-o. Rolados os anos, no entanto, a ambiência sócio-político-cultural altera-se. Em extensão e em profundidade. Modifica-se, por via de consequência, seu posicionamento. O que positivo fora passa a ser sublinhado pela negatividade. Se não para todos, para expressivas correntes de pensamento. Destarte, o que, no pretérito, fora o certo, no opinar de tantos, se transforma no incerto. Levantam-se, assim, vozes, de início quase inaudíveis, a seguir de elevado tom, em favor de uma virada de posição. Ou esta passa a ser focalizada em função dos que detêm o poder.

A polêmica que se trava, de modo inelutável, como o assevera ORLANDO CARVALHO, é "circunstancial" (1).

Prova-o e comprova-o o que está a suceder na Inglaterra.

Prova-o e comprova-o o que se está a desenrolar no Brasil, onde, de modo frontal, se colocou em pauta o *voto distrital*, que se encaixa no *sistema eleitoral majoritário*, posicionando-se, pois, antiteticamente, em relação ao *sistema de representação proporcional*.

A História é cíclica. Nossa história constitucional — em que pese às diferenças entre o que há atualmente e o que houve no pretérito — também o está a ser. Inexoravelmente.

Vivenciamos o voto distrital, durante largas décadas.

Revivenciá-lo-emos, ao que tudo indica, a curto prazo.

2. *Retrospecto dentro de nossas fronteiras — de 1855 a 1932*

Se, focalizando o tema em pauta, nos voltarmos para o passado, abrange-remos tal como no-lo assevera o jurista, um período que se inicia nos idos de 1855 e que se estira até 1932.

A Lei nº 842, de 19 de setembro de 1855, concretizou insólita determinação, alterando a fisionomia da representação popular em nosso meio. Após

(1) CARVALHO, Orlando — "Os Partidos Políticos e a legitimação do processo político brasileiro", in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, out./dez. 1979.

acesos debates no Parlamento, em que se analisaram, inclusive, problemas de inconstitucionalidade; em que o projeto inicial sofreu o impacto de emendas; em que proveio do Senado substitutivo, foi, afinal, promulgada. Desde aí, os representantes da Nação passariam a ser eleitos em suas Províncias, como determinava a Constituição, sendo, porém, cada uma delas "recortada" em *Distritos*. Ou em *círculos eleitorais*, donde a designação do preceito normativo (Lei dos Círculos).

Entre a apresentação do projeto e a publicação da lei, passaram-se, por sinal, sete anos. Após a longa tramitação, os resultados não foram os esperados.

Seria, por força de suas determinações, eleito um Deputado em cada círculo, o qual deveria obter a maioria absoluta de votos. Se tal não se verificasse, proceder-se-ia a 2º escrutínio, votando cada eleitor tão-só em um dos quatro mais votados no 1º. Se aquela maioria absoluta, ainda assim, não fosse alcançada, haveria um 3º escrutínio, votando o eleitor apenas em um dos dois cidadãos mais votados no escrutínio anterior. O que alcançasse, ao fim e ao cabo, a maioria absoluta, seria considerado o eleito. A sorte decidiria, em caso de empate. O que não vencesse seria suplente.

Outras variantes marcavam ainda o sistema que, no entanto, em que pese a suas negatividades, deve ser referido, por simbolizar o marco inicial da eleição por Distritos, em nosso País (2).

Como é de inferir-se, críticas severas infletiram sobre o mesmo. Entendeu-se que, entre outros inconvenientes, haveria um inelutável e decisivo "o predomínio do interesse individual sobre o coletivo".

Estes inconvenientes, apontados pela Comissão Especial para dar parecer sobre Projeto Modificativo, de autoria do Deputado João Mendes, foram ratificados pela "Fala do Trono", de 11-5-860, que sublinhou os abusos provindos da lei eleitoral então vigente.

Ulteriores decretos modificaram, destarte, a situação. Já em 1860, o Decreto nº 1.082, de 18 de agosto, estatuiu que a divisão das Províncias seria em Distritos eleitorais de *três Deputados*, com exceções devidamente referidas. Conservou-se a *forma indireta de eleição*. A maioria de votos seria tão-só *relativa*. Enfim, *inexistiriam suplentes*.

O resultado buscado não foi, porém, ainda desta feita, atingido. Houve pronunciamentos contrários ao sistema.

Focalizou-se, diretamente, o descenso do nível da representação popular. Levou-se em linha de conta a multiplicação de ambições. Indicaram-se, ainda, as influências locais, substitutivas da influência dos Diretórios dos Partidos,

(2) Cfr., COSTA, Edgard — *A Legislação Eleitoral Brasileira (Histórico, Comentários e Sugestões)*, Imprensa Nacional, RJ, 1964, págs. 27 a 29.

com o inconveniente de terem sido sacrificados homens de proa, pelo jogo do parentesco e das influências protecionistas regionais.

Como no-lo rememora SULLY ALVES DE SOUZA, o *voto distrital* estava “com os dias contados”. A “Fala do Trono”, em 1860, projetou, em realidade, influências que desaguarão no Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875 (conhecido como a *Lei do Terço*).

Através de seus preceitos, consagrou-se o sistema do voto incompleto ou limitado. Cada eleitor votaria em tantos nomes, quantos fossem 2/3 do número total de representantes, estabelecido para a Província.

Apesar das inovações salutares trazidas, a exemplo da criação do título eleitoral e da competência deferida à Justiça, para pronunciar-se sobre a qualificação de eleitores, mantida foi a *eleição indireta*, efetuada através de um delegado-eleitor para cada 400 habitantes.

Ora, a eleição indireta encarnava — como continuou a encarnar — alvo de oposições. As manifestações em contrário tornaram-se candentes (3).

O fulcro do problema nelas, em verdade, se traduzia.

Em 1877, a “Fala do Trono” mostrou-se sensível à situação, contra a qual tantos se insurgiram. Resultou daí, alguns anos após, a 9 de janeiro de 1881, a promulgação da designada *Lei Saraiva* (nº 2.029) que, calcada em projeto elaborado por Rui BARBOSA, solicitado pelo Conselheiro JOSÉ ANTÔNIO SARAIVA, *cortou as eleições indiretas*, rompendo, assim, uma tradição que se prolongara durante 60 anos.

A Lei Saraiva, entretanto, trouxe consigo o *sistema distrital*. Conhecemos, então, o “voto uninominal por Distritos de um”. Cada Província seria dividida em tantos Distritos quantos representantes devesse ter. Em cada Distrito, quer nenhum candidato houvesse obtido o “cociente”, donde a necessidade de dois escrutínios, quer a mera pluralidade de votos fosse válida, sempre haveria um detalhe — a maioria simples faria o *representante único*.

A orientação teve opositores do porte de um Assis BRÁSIL, que mostrou poder dar-se (mesmo em se utilizando exemplos extremados) que pouco mais do que um terço do eleitorado triunfasse — e em termos de absoluta legalidade. Dentre as negatividades por ele apontadas, distinguem-se as injustiças que fluíam do sistema. Mesmo admitindo-se que a maioria fosse real em todos os Distritos, favorecendo um dos Partidos, uma pequena maioria, em cada Distrito, conquistaria a unanimidade de representação. Em suas palavras — “Tenha a maioria, em uma Província que há de dar 20 representantes, 60.020 eleitores

• • •

(3) ALVES DE SOUZA, Sully — “Voto e Representação Distritais”, in *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, págs. 45 a 48.

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” (4).

* * *

Com o advento da República, a primeira Lei Eleitoral (nº 35, de 26-1-1892) fixou que, para a eleição de Deputados, os Estados-Membros seriam divididos em Distritos eleitorais — de três Deputados cada, sendo que os Estados-Membros, que devessem ter cinco Deputados ou menos, formariam um único Distrito. Se o número não fosse divisível por três, juntar-se-ia o saldo ao Distrito da Capital. O eleitor votaria em 2/3 do número de Deputados do Distrito.

Houve regulamentação da lei, mediante decretos, até que, a 15-11-1904, entrou em vigor a Lei nº 1.269. Designada como *Lei Rosa e Silva*, revogou a legislação anterior. Conservou, é certo, o *sistema distrital*, seccionando o Estado-Membro em Distritos eleitorais. Cada um, entretanto, já agora, elegeu *cinco Deputados* (sendo que os que dessem sete Deputados, ou menos, se estruturariam num só Distrito) (5).

Consagrou-se, então, o *voto cumulativo*. O eleitor disporia de tantos votos, quantos fossem os lugares preenchíveis. Poderia, assim, dividi-los entre vários candidatos, como os poderia concentrar num só (donde a designação). O procedimento asseguraria a *proteção das minorias*, numa interpretação extensiva dada aos termos constitucionais em vigor.

Em 1917 (Lei nº 3.208, de 27 de novembro), foi revogada a Lei Rosa e Silva. Conservou-se, no entanto, a orientação de dividir o Estado-Membro em Distritos, para os mesmos fins, elegendo cada um deles 5 Deputados. A distinção marcante traduziu-se no fato de que cada eleitor teria direito a tantos votos, quantos fossem os candidatos do Distrito, *menos um*. Traduziu-se, ainda, na circunstância de ter sido adotado o chamado “Distritão”, de sorte que Estados-Membros houve — em não reduzido número — que configuraram um único Distrito.

Passados mais uns anos, chegamos, finalmente, a 1932, quando a “cortina da História” caiu sobre o voto distrital no Brasil. O movimento, porém, por ser cíclico, recomençaria um dia. A queda propor-se-ia a suspensão. E, em verdade, tornou a levantar-se aquela cortina, desvendando-nos o nosso constitucionalismo a tendência ao retorno. Ao retorno do que fora vivenciado, embora com as adaptações devidas.

* * *

O que se esteve a buscar, durante 72 anos, com rápido intervalo de 5 anos, foi o aprimoramento da representação popular. Em especial, durante a República, por força da Constituição, o que se esteve a procurar foi a *proteção das minorias*.

(4) ASSIS BRASIL, J. F. de — *Democracia Representativa*, 4.ª ed., RJ, 1931, págs. 159-160.

(5) ALVES DE SOUZA, Sully — *Cfr., op. cit.*, pág. 48.

O que se passou a buscar, posteriormente a 1932, foi a *representação efetiva das minorias*, a concretizar-se, já agora, através do sistema de representação proporcional, que carrearía para nossos órgãos representativos uma situação legítima, corolário do reconhecimento dos direitos das minorias em si, sem o que, consoante acentua DUVERGER, se dissolve a possibilidade de alternância no poder, sendo ferida a essencialidade democrática.

O sistema em tela, como o sabemos e conforme frisa GILBERTO AMADO, "é o que se destina a garantir a cada Partido, que possua uma certa base numérica de membros, um mínimo de representantes, correspondente àquela base" (6).

• • •

De um modo geral, a doutrina da representação proporcional, no ensinamento de MIGUEL REALE, passou por duas fases distintas: uma de cunho jurídico, outra de caráter sociológico. Sob o enfoque da teoria jurídica, haveria o binômio: mandato — mandatário. Sob o da teoria sociológica, repontaria a funcionalidade entre o modelo e sua imagem, visando a captar cada vez mais autenticamente a opinião pública e a vontade popular.

Este sistema eleitoral — como os sistemas eleitorais em geral —, envolvendo, como acentuamos de início, problemas opcionais, contém finalidades intrínsecas, em que se distingue, v.g., a captação daquela vontade, sem que se lhe tolham, porém, as possibilidades de um governo independente e eficaz.

Não se cinge, pois, como tantos o pretendem, a uma simples questão de ordem técnica, como se, em verdade, valesse a assertiva — "Com a representação proporcional, a formação do melhor governo passa a ser o resultado de um cálculo aritmético".

Antes, "sob os prismas de captação da vontade popular, simbolizada em estruturas técnico-formais, pulsa e vive sempre um problema principal, uma questão teórica e doutrinária, que deve ser valorizada e frontalmente visualizada, ao invés de ser deixada em plano irrelevante, adormecida ou oculta" (7).

• • •

Nosso constitucionalismo marchou rumo à representação proporcional, inatingida, como vimos, sob a Constituição de 1891.

Ao tempo em que foi elaborada esta Lei Suprema, dominava, em verdade, no panorama mundial, o sistema majoritário. O Estado dele desligou-se, ajus-

(6) AMADO, Gilberto — *Eleição e Representação*, RJ, 1931.

(7) REALE, Miguel — "O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro", in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 7, págs. 10/12.

tando-se ao da representação proporcional, apenas no século atual e, sobretudo, após a Primeira Grande Guerra.

Em nosso País, a ambiência distanciava-nos do sistema em tela. A rememoração que efetuamos, superficialmente embora, ratifica esta afirmação.

As minorias, em derradeira análise, eram marginalizadas, em que pese às tentativas de situá-las no plano devido.

Apenas posteriormente à Revolução de 1930, embasado no Código Eleitoral de 1932 — como referido já foi —, o *sistema de representação proporcional* passou a vigorar em nosso meio, chancelando a luta travada e mantida a seu favor — tendo na linha de frente vultos de envergadura e prestígio —, pela consciência de que seria o garantidor da representação minoritária, nos órgãos de representação popular.

Dentre os vários esquemas pelos quais se modela o sistema em pauta, distinguem-se, v.g., o de HARE (voto singular transferível), o de legenda, o do *cociete eleitoral*. Acatamos o último, tentando aperfeiçoá-lo ao longo das experiências vividas, inclusive no que toca à problemática dos “restos”, “sobras” ou “cadeiras no ar”.

Tendo o sistema em tela, por alicerce, o escrutínio de lista e a realização das eleições através da maioria relativa, foi praticado entre nós — já agora sob a Justiça Eleitoral, criada, juntamente com o voto secreto e o voto feminino, precisamente através daquele Código — sob o impacto de grandes esperanças, que, entretanto, gradativamente, se foram esgarçando, como bem no-lo demonstra a realidade que estamos a vivenciar.

3. *Estado Novo, sua queda e atividade legiferante em prol do voto distrital*

Em 1937, quando recém-iniciávamos a experiência do novo sistema eleitoral, a estrutura jurídico-político-partidária do País foi desmantelada.

Cessaram nossas atividades na esfera da representação popular, com a dissolução do Poder Legislativo em todos os círculos federativos e com a posterior extinção dos Partidos Políticos.

Somente após oito largos anos — em que a ditadura do Estado Novo campeou em nosso País —, retomamos o fio diretivo, rumo à democracia.

De lá para cá, prosseguimos a consagrar o sistema de representação proporcional, atinente, insistimos, aos órgãos de representação popular (sendo ao mesmo alheio, por via de consequência, o Senado Federal, que congrega representantes dos Estados-Membros, estruturando-se em harmonia com o sistema majoritário).

De lá para cá, no entanto — sem que nos esqueçamos do período que se estendeu de 1964 a 1979, anos que marcam início e término da ordem institucio-

nal —, começaram a surgir, insistentemente, projetos de lei, no sentido de afastar-nos do que fora conseguido tão arduamente. Ou seja, no sentido de consagrar-se o voto *distrital*, dinamizado conforme o sistema majoritário, eis que é fórmula que neste se contém.

Surgiram, a indicar mudança de posicionamento, ditada por “n” razões, múltiplos projetos, tais como — e a enumeração é apenas exemplificativa — o Projeto de Lei do Senado nº 38, de 1960, de autoria do Senador Milton Campos, e o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 1.036, de 1963, provindo do Deputado Oscar Corrêa.

Esclareceu Milton Campos que seu projeto, face aos termos incisivos da Constituição, ao contrário de tantos, não buscava a implantação do sistema do voto majoritário, mas, sim, procurava a conciliação entre o sistema distrital ou paroquial com a representação proporcional, imposta pelo texto básico. Sem tocar-se em preceito constitucional, adotar-se-ia, tão-só, uma técnica de votação. O projeto, portanto, de acordo com seus comentadores, mostrava que os votos distritais seriam englobados no âmbito estadual, para que se estabelecesse uma “proporção estadual das opiniões”. De ser assim, apenas a votação era distrital. Inexistia representação distrital, porquanto havia — e realmente — a representação estadual (8).

Em que pese ao posicionamento firme e consciente de seu autor, foi o projeto destinado ao arquivamento, considerando o relator, Senador Josaphat Marinho, ao exarar o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, que este arquivamento se impunha, eis que a matéria fora debatida, quando da elaboração do novo Código Eleitoral, não tendo a fórmula de criação dos Distritos merecido consagração no projeto, já transformado em lei (nº 4.737, de 15 de julho de 1965).

O Projeto do Deputado Oscar Corrêa visou, igualmente, face aos termos da Constituição, a conservar o sistema da representação proporcional, instituindo, porém, em cada Estado-Membro, Distritos e Subdistritos.

O Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, atinente ao mesmo, lembrando os pontos primaciais do projeto — que fixara um sistema misto, de Deputados distritais e gerais, abrindo possibilidades à eleição dos que se concentram em circunscrições eleitorais mais restritas, bem como aos que ampliam seu trabalho eleitoral a todo o Estado; que deferia a cada eleitor condições de votar em dois candidatos — num distrital, noutro por votação geral; que estabelecia poder cada Partido indicar apenas um candidato por Distrito —, o parecer, dizíamos, aprovou o projeto (com voto em separado do Deputado Arruda Câmara); mas aprovou-o como elemento que simbolizaria base às análises e à elaboração de lei eleitoral, ajustada às conveniências do regime democrático.

* * *

(8) ALVES DE SOUZA, Sully, *op. cit.*, pág. 49.

O desafio estava colocado e nele se empenharam vultos de escol. Sucederam-se projetos, a exemplo do apresentado pelo Deputado Franco Montoro.

Praticamente, animava-os o mesmo objetivo. Todos esbarravam, porém, de maneira sistemática, nos termos da Constituição federal.

A Constituição de 1967, com a redação oriunda da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, deixara a dúvida, que tinha fundas raízes em nosso constitucionalismo, sobre a adequação entre voto distrital e representação proporcional. O texto era expresso, referindo-se a eleição “em cada Estado e Território”, bem como reportando-se ao “número de Deputados por Estado, estabelecido em lei, na proporção dos eleitores nele inscritos”.

Só se cogitara, pois, de eleição no Estado. De representação por Estado.

Continuaram a emergir, portanto, problemas de inconstitucionalidade, que a doutrina prosseguiu tentando contornar. Um dos argumentos convincentes traduziu-se no seguinte: os termos constitucionais levavam a entender-se que fora fixado, no Estado ou no Território, o limite máximo (afastando-se, destarte, a fusão, por exemplo, de dois ou mais Estados, para a eleição de Deputados que seriam, em realidade, interestaduais). A *contrario sensu*, contidos os Distritos nos limites estaduais, os Deputados neles eleitos seriam representantes distritais, mas, sempre, *representantes estaduais*.

Em contrapartida, haveria de considerar-se o art. 148, *finis*, incluso no título da “Declaração de Direitos”, e que se reportava à *representação proporcional dos Partidos Políticos*, total ou parcial, na forma que a lei estabelecesse.

Considerando-se o preceito em si, imperativo, só se poderia concluir que a representação partidária teria que obedecer à proporcionalidade. A graduação permitida não invalidaria a exigência em si. Poderia, talvez, no entender de alguns estudiosos do assunto, proporcionar a abertura de uma frincha ou brecha, para a eleição distrital, a efetuar-se, porém, sob a representação proporcional parcial.

Não haveria, porém, como esquecer-se que o ditame constitucional, fixando a proporcionalidade, embora sob graduação, estava incrustado num título de especial relevância, integrando o capítulo dos “Direitos Políticos”. Abrangia, pois, uma dimensão em que, fatalmente, teriam que ser focalizadas as minorias opositoras, com todos os seus direitos indissociáveis de qualquer moldura que se quer ou se diz democrática. Inclusive, pois, com o direito de representação.

Para que se validasse o voto distrital, sob o ângulo constitucional, a Lei Suprema deveria conter determinação expressa, permitindo as eleições, nos círculos menores, por via do sistema majoritário. E permitindo-a expressamente, como o efetuara a respeito das eleições para o Senado Federal.

* * *

O problema, de qualquer sorte, continuou em foco.

Novos projetos de lei foram propostos, no âmbito do Poder Legislativo, tentando atingir o mesmo fim, ou seja, a inserção do voto distrital em nossa representação popular.

Os anos sucediam-se e, nos projetos que também se sucediam, vigorava o intuito de enfatizar-se o sistema majoritário, numa quebra frontal do modelo por que tanto se lutara no Brasil, face às negatividades do sistema antes vigente, o majoritário, sem que tivéssemos, em verdade, ocasião de vivenciar o sistema conquistado, da representação proporcional, para nos podermos pronunciar sobre negatividades, que seriam de tal monta, a ponto de conduzir à sua drástica compressão.

• • •

Provindos do Senado, em 1977 e em 1979, os Projetos de Lei nº 280 e nº 233, de autoria, respectivamente, de José Sarney e Tarso Dutra, vieram imprimir ao assunto incisiva direção.

O Projeto nº 280 pretendeu a repartição do território dos Estados-Membros e dos Territórios em Distritos eleitorais, tendo cada uma daquelas unidades tantos Distritos quantas vagas houvesse a preencher (de Deputados federais). Nos Estados-Membros, em cada Distrito, seriam eleitos os Deputados estaduais. Deferindo a tônica devida ao Tribunal Superior Eleitoral, prevendo também a representação "ideal" das regiões metropolitanas em Distritos únicos, manteve, porém, o projeto em pauta o *sistema de representação proporcional apenas nas eleições para Vereador*. Como logo se percebe, este sistema sofreria um golpe de morte, eis que, para a Câmara dos Deputados e para as Assembléias Legislativas, vigoraria o sistema majoritário, insito no voto distrital.

O projeto foi arquivado. No entanto, através do Requerimento nº 56, de 26 de março de 1979, seu autor solicitou seu desarquivamento, feita a reconstituição do processo, se necessária. Submetido o requerimento à votação, obteve aprovação, abrindo-se livre curso à sua tramitação.

Ora, neste mesmo ano, 1979, o Senador Tarso Dutra apresentou, como acentuamos, projeto de lei instituindo, basicamente, o *sistema eleitoral misto*. Conforme se infere, fundia, para a composição dos órgãos de representação popular, o sistema de representação proporcional e o sistema majoritário, vigorando este nos Distritos eleitorais, que comporiam cada Estado-Membro. Na eleição para a Câmara dos Deputados e para as Assembléias Legislativas, de acordo com orientação já tradicional, a circunscrição seria o Estado. Na eleição para a Câmara dos Vereadores, o Município. A circunscrição seria dividida em tantos Distritos, quantas fossem as vagas a preencher, pelo princípio da eleição majoritária. Em cada Distrito, cada Partido concorreria com *um candidato e três suplentes*. Nas áreas multidistritais, os candidatos partidários seriam tantos quantos os Distritos eleitorais integrados, idealmente, no Distrito único. As "áreas multidistritais", esclareça-se, seriam as regiões metropolitanas, definidas em lei, e os Municípios com eleitorado superior ao exigido para formação de

mais de um módulo distrital. Constituir-se-iam umas e outros em Distritos únicos, processando-se a escolha dos eleitos pela totalidade dos sufrágios, em toda a área.

A representação proporcional, nos termos do projeto, seria mantida. Quanto à majoritária, dividir-se-ia para a composição da Câmara dos Deputados e da Câmara Municipal — metade por metade. Para a Assembléia Legislativa, a proporção seria — dois em cada Distrito para eleição de Deputado federal; e os demais em eleição proporcional.

Consagrava, pois, o projeto em tela o que fora demasiadamente marginalizado, pelo Projeto José Sarney.

Este, entretanto, que havia sido desarquivado, estando em andamento, como decorrência do Requerimento nº 317, de 1979, do Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, Senador Henrique de la Rocque, requerimento este votado e aprovado em turno único, passou a tramitar em conjunto com o Projeto Tarso Dutra.

4. *Emenda Constitucional nº 22/82 e supressão de problemas de inconstitucionalidade*

Estava, em realidade, aberto, de par em par, o caminho para o reconhecimento do voto distrital.

De 1979, quando ambos os projetos a que nos reportamos *re-trouxeram à tona* a problemática — que, aliás, nunca se houvera afastado de nossas preocupações jurídico-político-partidárias, como outras iniciativas e discussões doutrinárias o comprovam —, de 1979, dizíamos, a 1982, a ambiência favoreceu a redação de emenda aposta ao texto constitucional, apanhando esta dimensão.

Exatamente o art. 148, *in fine*, do texto constitucional, como tivemos oportunidade de frisar, estava a simbolizar o fulcro impeditivo da mudança. Sofreu, então, decisiva alteração, efetuada pela Emenda Constitucional supramencionada, nº 22, de 29 de junho de 1982.

Aquele artigo, foi acrescido um *parágrafo único*, determinando o seguinte: “Igualmente na forma que a lei estabelecer, os Deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional.”

As dúvidas mais densas, sob o prisma constitucional, foram esbatidas.

Os adeptos do voto distrital, de imediato, passaram a atuar no plano das concretidades.

Não sendo o preceito auto-aplicável, havia que se redactar lei regulando o assunto. O Governo, através do Ministro da Justiça, nomeou comissão para elaborar anteprojeto — dela participando renomados juristas. Completaram o

trabalho, ulteriormente a profundos e extensos estudos. O Governo alterou-o em algumas partes. Publicou-o, enfim, para o conhecimento do povo.

De imediato, opiniões foram expressas. Convergindo ou divergindo da orientação tomada. Opiniões que se continuam a digladiar, como no ontem se digladiaram. Opiniões que aí se desenrolam, perante todos nós, na defesa do que constitucionalmente consagrado foi. Ou em sua aberta condenação.

* * *

Se visualizarmos, o que se torna uma imposição, os sistemas eleitorais vigentes no mundo ocidental, verificaremos que o voto distrital é quase que uma constante em seus sistemas representativos, em que pese às diversificações no mesmo impressas, quando de sua aplicação.

Há que se notar, porém, o aperfeiçoamento de suas instituições, de sua estrutura, de sua dinâmica, de seu grau de desenvolvimento, que os situam em pólo oposto àquele em que nos achamos situados.

Assim, por exemplo, a Inglaterra, expressão pura da maturidade política, e à qual nos reportamos no início deste trabalho, para a composição da Câmara dos Comuns, estriba-se no "sistema distrital puro", promanando de cada Distrito eleitoral, através de maioria simples de votos, um representante. Não obstante, conforme também acentuamos, tem havido, na própria Inglaterra, face a toda uma gama de razões, manifestas tendências em prol do sistema oposto, ou seja, do sistema de representação proporcional, que estamos a apagar em nosso meio.

Assim, também por exemplo, a França, onde cada Deputado à Assembléia Nacional é eleito pelo voto direto e por Distrito (circunscrição), através do "escrutínio uninominal majoritário em dois turnos" (exigindo-se, no primeiro, maioria absoluta e, no segundo, valendo a maioria simples). Em caso de empate, considera-se eleito o mais idoso.

Na Austrália e no Canadá — que têm suas origens na colonização britânica —, como seria de imaginar-se, vigora o sistema distrital de maneira bastante similar ao da Inglaterra. Há, pois, semelhanças, inexistindo identidade. Os sistemas em pauta apresentam suas fisionomias peculiares.

Já nos Estados Unidos da América, o voto é proporcional e majoritário. Há, destarte, Deputados eleitos pelo voto distrital (um por Distrito), bem como há representantes eleitos por todos os eleitores do Estado. O número de lugares, que cada Estado pode ocupar na Câmara dos Representantes, é fixado proporcionalmente à população do próprio Estado.

Problema sério enfrentado por aquele País — e que sério pode tornar-se em Estados que se ajustem à orientação — foi a delimitação dos Distritos eleitorais, que permaneceram cristalizados durante largos períodos, em detrimento da representação popular. Esta "estagnação" no tempo deveu-se a diversificadas razões, dentre as quais ressaltou o interesse dos próprios Deputados, receosos

de que uma “redistribuição” lhes subtraísse a possibilidade de reeleição e re-cessos ainda do surgimento de novos “líderes”, quer nas hostes partidárias, quer nas oposicionistas.

Estas dificuldades, porém, foram praticamente superadas pela manifestação da vontade popular, que levou a Corte Suprema a determinar que todos os Estados alterassem seus Distritos, obedecendo a critério de proporcionalidade, embora relativa, atinente à extensão territorial e ao número de eleitores.

5. *Fonte direta de nossa orientação atual: República Federal Alemã*

Lembrando que Portugal e Espanha modelaram sua representação popular de acordo com o sistema proporcional, bem como o Chile — para exemplificarmos também em termos de América Latina —, impõe-se-nos a indagação: em que fonte se abeberou o nosso País, para apresentar o anteprojeto de voto distrital, do modo como o fez?

Tendo estatuído o anteprojeto, nos termos da Emenda Constitucional nº 22/82, o sistema distrital misto, majoritário e proporcional refletiu a influência do posicionamento da República Federal da Alemanha, imprimindo-lhe, é de ver-se, diversas alterações.

O sistema eleitoral deste país — regulamentado pelo Código Eleitoral respectivo, com modificações até 1976, de acordo com a documentação que obtivemos — caracteriza-se por ser *misto*, relativamente à eleição de Deputados para o Parlamento federal.

Cada eleitor tem direito a dois votos. O primeiro, para eleição de um Deputado do Distrito eleitoral a que pertence. Considera-se, então, eleito o que obtiver maior número de votos no Distrito (o que revela a consagração do sistema majoritário e o que é designado de “eleição personificada”). O segundo voto destina-se à eleição das listas dos Estados, nas quais há diversos candidatos, que são eleitos proporcionalmente ao número de votos obtidos pela lista.

Consoante ensina a doutrina, a igualdade eleitoral no país em foco fica assegurada pela distribuição proporcional das cadeiras, pertinentes aos segundos votos — o que enfatiza, inegavelmente, o sistema da representação proporcional.

A distribuição realiza-se através do método dos “números maiores”, criado pelo belga HONDT, dele guardando a designação.

De conformidade com o mesmo, o Partido que alcança maior número de votos é o depositário do primeiro mandato. Divide-se, então, por 2 o número dos segundos votos deste mesmo Partido. O Partido que se segue em número de votos recebe o segundo mandato. Continua-se a divisão até o preenchimento de todas as cadeiras do Parlamento, que são calculadas proporcionalmente ao número de eleitores.

Para que se tenha uma idéia mais nítida de como se dinamiza o método de HONDT, na distribuição de segundos votos, nas eleições da República Federal

Alemã, formulando-se a hipótese de que haja 15 cadeiras a preencher, utilizamos o quadro seguinte (9):

NÚMERO DE VOTOS	PARTIDO X:	PARTIDO Y:	PARTIDO Z:
:1	10000 (1.)	8000 (2.)	3000 (6.)
:2	5000 (3.)	4000 (4.)	1500 (13.)
:3	3333 (5.)	2666 (7.)	1000
:4	2500 (8.)	2000 (9.)	750
:5	2000 (10.)	1600 (12.)	600
:6	1666 (11.)	1333 (15.)	500
:7	1428 (14.)	1142	428
	SETE CADEIRAS	SEIS CADEIRAS	DUAS CADEIRAS

Pelo sistema misto implantado e pelo seguimento do método referido, o Parlamento federal, composto de 518 Deputados, terá 259 eleitos nos Distritos eleitorais (listas distritais) e 259 eleitos através de listas estaduais. A representação, portanto, faz-se na base de 50% para cada sistema eleitoral (majoritário e de representação proporcional).

Considerando a justiça da proporcionalidade da representação (e consagrando-a), a Alemanha considerou também a dificuldade de assegurar a maioria governamental e a viabilidade de desagregação. Fixou-se, destarte, a designada "barreira dos 5%", determinando o Código Eleitoral (art. 6º, § 4º) que, na distribuição das cadeiras atinentes às listas estaduais, só serão considerados os Partidos que obtiverem, no território nacional, pelo menos 5% dos segundos votos, ou que conseguirem uma cadeira em, no mínimo, três Distritos. Também refogem à cláusula dos 5% os Partidos de minorias nacionais.

6. *Convergências e divergências entre ambos os sistemas*

O anteprojeto a que nos reportamos — e que teve divulgação imediata em nosso meio, havendo sido redactado, insistimos, originariamente, por comissão de juristas de alto porte, entre os quais se distinguem membros do Ministério

(9) *Eleição de Deputados na República Federal da Alemanha* (Tradução — s/Indicação do Autor).

da Justiça, a exemplo de Ronaldo Poletti, e membros dos quadros universitários do País, entre os quais Orlando Carvalho —, o anteprojeto, dizíamos, tendo sofrido algumas alterações, no âmbito do Governo, assim delinea o nosso quadro político-eleitoral, sob o aspecto em foco.

A semelhança do sistema alemão, a eleição de Deputados para a Câmara, bem como para as Assembléias Legislativas, obedecerá ao *sistema misto*, ao qual há pouco nos reportamos. Tendo-se em linha de conta, especialmente, o Congresso Nacional, observamos que metade dos representantes de cada Estado será eleito pelo sistema que já nos é peculiar, o da representação *proporcional*; a outra metade sê-lo-á através do majoritário (maioria simples), mediante a utilização do voto distrital, já agora sem problemas de inconstitucionalidade, verificando-se que cada candidato será inscrito com dois suplentes.

Também à semelhança da orientação germânica, o número de Deputados a serem escolhidos pelo sistema proporcional será correspondente ao excedente do que couber a cada Estado, depois de estabelecida a representação majoritária.

O eleitor disporá de dois votos — harmonizando-se, ainda sob este aspecto, a dinâmica eleitoral entre o nosso e aquele país. Destarte, nas eleições para Deputados federais (bem como estaduais), o eleitor sufragará um candidato pelo sistema majoritário e outro pelo sistema proporcional. Necessariamente, votará em candidatos do mesmo Partido, possibilitando-se ao eleitor, no sistema proporcional, votar apenas na legenda partidária.

Nas eleições em tela, o candidato poderá concorrer ao mesmo cargo por ambos os sistemas — majoritário e proporcional. Se for simultaneamente eleito, proclamar-se-á que o foi pelo sistema majoritário. Os votos, a ele conferidos, pelo sistema de representação proporcional, serão computados para a legenda do Partido.

• • •

Ajustado o nosso modelo ao que nos oferece a República Federal da Alemanha, basicamente, como foi lembrado acima, o ajustamento não é, nem o poderia ser, completo.

O anteprojeto sob nosso enfoque, de início, defere ao Capítulo I a designação — “Do Sistema Distrital Misto”. E acentua, no art. 1º, perfeitamente acorde com os termos constitucionais, que as eleições em tela obedecerão ao SISTEMA DISTRITAL MISTO, majoritário e proporcional.

O Código Eleitoral da República Federal da Alemanha reza, em seu pórtico, que a eleição se efetuará segundo os PRINCÍPIOS DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL, vinculada à escolha individual.

Justifica-se a terminologia por nós adotada, eis que provinda da Constituição. A ênfase maior, em nosso meio, porém, foi deferida ao SISTEMA DISTRITAL (misto embora, como o é o da Alemanha), enquanto o Código Eleitoral deste país colocou a tônica nos PRINCÍPIOS DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL.

Mesmo marginalizando a interpretação gramatical, a mais pobre de todas as interpretações, como o sabemos, há algum sentido a extrair-se das expressões utilizadas a respeito...

Considerando a existência da Justiça Eleitoral em nosso País — e sua relevância como órgão do Poder Judiciário da União —, o anteprojeto houve por bem deferir-lhe competência, em termos, por exemplo, de fixação de número de Deputados federais e estaduais de cada Estado, de acordo, é de ver-se, com os preceitos superiores da Constituição.

A amplitude desta competência, no entanto, em nosso entender, devera ter sido mais elástica. Todos o reconhecemos, um dos eixos relevantes, em torno do qual giram as preocupações inerentes à inovação que se está a implantar em nosso meio, traduz-se na DIVISÃO de cada Estado ou Território em DISTritos ELEITORAIS. O anteprojeto aponta critérios básicos a serem seguidos, dentre os quais a equivalência aproximada do número de eleitores e do número de habitantes, a contigüidade de área, preservada, quando possível, a unidade municipal, o respeito aos limites das zonas eleitorais, as condições sócio-econômicas semelhantes, a facilidade de comunicações, estradas e meios de transporte, na área do Distrito.

Quem, no entanto, os seguirá? Quem, numa palavra, terá competência para processar esta repartição em Distritos eleitorais?

Dentre as sugestões apresentadas, ressaltam três, publicadas juntamente com o anteprojeto.

Consoante a *primeira*, dentro de um prazo já determinado, ou seja, até dois meses após a fixação do número de Deputados (efetuada pelo Tribunal Superior Eleitoral), caberia a competência referida a uma COMISSÃO, composta de membros diferenciados. Seriam seus integrantes — um representante de cada Partido Político com registro definitivo, designado pelo Presidente do Diretório Regional; um representante da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); um representante da Secretaria da Justiça.

De acordo com a *segunda*, a divisão, simplesmente, competiria à Justiça Eleitoral.

Conforme a *terceira*, esta efetuar-se-ia por ato do Governador do Estado, cabendo recurso para a Justiça Eleitoral.

Marginalizando a derradeira que, em nosso entender, é a menos aceitável, permanecem em pauta as duas referidas anteriormente.

Estamos todos a par de que a *primeira* sugestão se acha mais ao sabor dos políticos, eis que o caráter da Comissão, sendo político e técnico, por sua própria estrutura, teria a feição política a sobrepor-se à técnica. Haveria, pois, mais espaço e oportunidades maiores, para que atuassem Partidos Políticos e seus simpatizantes.

Não obstante, em nosso entender — sem que se deixe de considerar as sugestões que brotam da ambiência político-partidária, onde os debates conti-

nuarão a travar-se —, a mais válida é a sugestão que entrega a complexa tarefa à Justiça Eleitoral.

Haveria, de modo correlato, a vantagem de não se ter que emendar, ainda uma vez, o nosso já tocado e *re-tocado*, alterado e *re-alterado* texto constitucional. A Justiça Eleitoral continuaria, nesta área, a exercer competência que já lhe foi constitucionalmente deferida, ou seja, a conectada com a divisão eleitoral do País.

Haveria, ainda paralelamente, a vantagem de enfatizar-se esta Justiça em si, não lhe subtraindo matéria que, em realidade, lhe é afeta.

De resto, num período de fundas dificuldades econômicas, a primeira hipótese, prevendo a formação de uma COMISSÃO para proceder à divisão distrital, se concretizada, traria ônus à dimensão financeira, sendo necessário que o Tribunal Regional Eleitoral destinasse crédito em seu orçamento, para a dinamização da mesma.

Todo um conjunto de razões, pois, em nosso entender, despido de qualquer conotação político-partidária, converge, no sentido de atribuir-se à Justiça Eleitoral, orgânica, estável, sublinhada pela isenção, alheia às influências muitas vezes negativas, que fluem de nossa ambiência política, no sentido de atribuir-se a esta Justiça, dizíamos, a competência em pauta.

Efetuada o “recorte” que se faz necessário, para que se concretize o novo sistema — ou seja, a divisão em Distritos —, esta deverá perdurar durante dez anos. Tal significa — somente poderá ser alterada, após o resultado de cada censo decenal.

Esta, pelo menos, a determinação do anteprojeto.

• • •

Enquanto, na Alemanha, em caso de empate, face à votação no Distrito, o problema se decide por sorteio (processo, em verdade, “cego”), em nosso meio, o problema se decide pela idade. Tem-se como eleito o mais “idoso”, processo ainda imperfeito, porquanto se embasa na presunção de que o que tiver idade mais elevada, sob o ângulo cronológico, apresentará condições de melhor integrar a representação popular.

Enquanto, na Alemanha, como vimos, o sistema de representação proporcional se efetua de conformidade com o sistema dos números máximos (HONDR), em nosso meio, prosseguirá a agilizar-se ajustado ao sistema do cociente eleitoral.

Enquanto, enfim, na Alemanha, consoante também verificamos, há a designada “barreira dos 5%”, prevista pelo Código Eleitoral, através da qual, quando se distribuem as cadeiras relativas às listas estaduais, só são considerados os Partidos que tenham alcançado, no território nacional, pelo menos 5% dos segundos votos (com as exceções apontadas, em que se inserem os Partidos de minorias nacionais), em nosso País, a cláusula dos 5% é matéria constitucional e condicionante do funcionamento dos Partidos Políticos, que deverão ter apoio, expresso em votos, de 5% do eleitorado, que haja votado na última eleição geral

para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% em cada um deles.

7. O problema dos "candidatos natos" no Brasil

Um dos problemas de maior complexidade, que o anteprojeto traz à tona, vincula-se aos representantes referidos como CANDIDATOS NATOS, nas Disposições Gerais e Transitórias.

A Comissão que, previamente, redigiu este diploma, posicionou-se, pelo menos, em expressiva parte, de modo contrário à sua admissão.

Não obstante, prevaleceu a consagração daqueles candidatos, que estão realmente a simbolizar um dos pontos mais débeis da inovação em si.

Reputa o anteprojeto "candidatos natos", para as eleições de 1986, todos os Deputados, federais e estaduais, recentemente eleitos. Voltarão a ser candidatos, destarte, pelo sistema de sua preferência, podendo concorrer por ambos os sistemas, detalhe que também se vem tornando alvo das mais agrestes críticas.

O Deputado que houver obtido maior número de votos nas eleições de 1982, em sua circunscrição distrital, terá preferência para escolher o Distrito ou Subdistrito pelo qual concorrerá. Há detalhes, em torno do assunto, que o anteprojeto esmiúça. O fulcro da questão, no entanto, aí se encontra. Observe-se, porém, que, se no Estado ou Território, houver maior número de Deputados de um Partido do que os Distritos e Subdistritos eleitorais, os candidatos natos que, pela ordem de preferência, não puderem concorrer pelo sistema distrital (majoritário), concorrerão pelo outro (proporcional). Garante-se, pois, por uma ou outra via, incisivamente, sua re-candidatura.

Se a implantação do voto distrital, se nosso afastamento do tão buscado um dia sistema de representação proporcional, forem acompanhados do que se estatui nas Disposições Gerais e Transitórias do anteprojeto, ou seja, se os candidatos eleitos em 1982 forem candidatos natos em 1986, estar-se-á fragilizando em excesso a nova situação.

Permanecerá o sistema com o flanco a descoberto às considerações que já vêm sido tecidas e que focalizam os interesses pessoais dos congressistas eleitos. Tem-se proclamado — alto e bom som (o que se pode verificar, por exemplo, através da revista *Veja*, de 1º de dezembro de 1982, pág. 42) — que os candidatos natos passaram a ser reconhecidos no anteprojeto, como decorrência de manobra tática. Ou seja, nenhum dos Deputados ora eleitos pensaria em opor-se ao anteprojeto em si, com a vantagem com que o mesmo lhes acena. *A contrario sensu*, se se sentissem desprotegidos pela inovação, talvez sem dificuldade maior, cortariam o sistema pela base, através de emenda constitucional que o destinasse ao desfazimento.

8. Argumentos a favor e contra o voto distrital

Um dos argumentos propostos, em prol do sistema distrital, traduz-se no fato de que o mesmo propicia maior lisura nas eleições.

Estas, no entanto, em que pese a todos os objetivos sadios que estejam a impulsionar a transformação de nossos esquemas, pela garantia dada aos congressistas e analisadas no item anterior, já trazem — ou trarão —, em si, um vício também “nato”.

Outro argumento, favoravelmente elaborado, é o que acentua que, com a redução do território em que se realizará a eleição, reduzir-se-á a influência do poder econômico, utilizado em detrimento dos candidatos menos favorecidos pela fortuna.

Há certa relatividade na afirmação, face a própria orientação do anteprojeto. Recolocar-se, necessariamente, nas listas dos candidatos para as próximas eleições, os que venceram nas recentes — muitos com a utilização de meios que são condenados às escâncaras —, favorecerá, pelo menos a médio prazo, já que as determinações se inserem nas Disposições Gerais e Transitórias, àqueles que puderam manipular os instrumentos publicitários a seu favor e que despertaram a atenção com intensidade tal, que esta ainda se achará vívida e atuante, daqui a quatro anos.

No mínimo, pois, na *Legislatura ulterior*, haveria ainda este descompasso, entre candidatos ricos e pobres, porquanto, embora estes tenham sido eleitos, não o haveriam sido sob a impressão e sob o entusiasmo de parcelas do corpo eleitoral, que se deixam envolver pelo alarde e pela propaganda ostensiva.

* * *

As vantagens do voto distrital são apresentadas a mãos-cheias, por seus defensores.

Considerando-se o binômio eleitor-candidato, haveria vantagens para ambos, com o novo mecanismo.

De modo espontâneo, brotaria um elo maior entre eles, pela redução da área em que se processaria o pleito. Os eleitores teriam a vantagem de conhecer de perto o candidato, de avaliá-lo sob diferenciados prismas, votando, pois, mais autenticamente. Os candidatos, a seu turno, não necessitariam gastar em excesso — indo, muita vez, além de suas possibilidades econômicas e contraindo extensas dívidas —, para entrar em contacto com o corpo eleitoral. Efetuariam, antes, este contacto com naturalidade, podendo projetar mais facilmente sua imagem positiva. Haveria, para os eleitores, a segurança de estarem respaldados — ou menos desprotegidos — face aos excessos do poder econômico, bem como do “coronelismo” ou do “caciquismo”. Os candidatos, a seu turno, estariam a salvo de qualquer suspeita nestas dimensões, que ficariam, ainda que presuntivamente, superadas.

Ao fim e ao cabo, os que depositassem sua cédula na urna o fariam sob incentivo mais intenso, eis que se sentiriam como se em suas casas estivessem.

Face ao mesmo binômio, negatividades podem ser mencionadas. E assim o fazem, em contrapartida, os que são contrários à inovação.

O vínculo maior, criado entre eleitores e candidatos, poderia interferir negativamente, favorecendo o mais rápido jogo e o intercâmbio também mais

rápido dos interesses recíprocos, muita vez dissociados do interesse geral. Conhecendo pessoalmente os candidatos, a votação seria talvez lesada em sua autenticidade, porquanto preocupações "eleitoreiras" poderiam conduzir o eleitor a "pinçar" os pontos frágeis dos mesmos, para, ulteriormente à eleição, "cobrar" a colaboração prestada, de modo direto e inequívoco. Os candidatos, a seu turno, se poupariam esforços físicos, inerentes à propaganda em amplas áreas, e se não precisariam efetuar despesas para impor-se ante o eleitorado, teriam, também, mais tempo para "trabalhar" este eleitorado, para "manipulá-lo" de certo modo, projetando sobre ele uma imagem talvez desajustada da real, se acaso sublinhada esta por características inerentes à falsidade e à mentira. Os eleitores, correlatamente, se liberados do "coronelismo" e do "caciquismo", situariam os candidatos em situação bem mais tranqüila. Não obstante, a liberação proclamada, se efetivar-se, efetivar-se-á, exatamente, em termos de votação distrital que, em nosso meio — e, daí, dúvidas que repontam, inelutavelmente —, favoreceu o alargamento das influências mencionadas, com distorções ativadas durante décadas.

De resto, como se tem dito e re-dito, há ainda o problema de se transformar o Deputado num "Vereador distrital", preso aos interesses de seu Distrito, com os horizontes cortados pela sua própria origem, obnubilado ante as necessidades globais.

Em especial, há o problema de, em se reduzindo a representação proporcional, pela inserção do sistema majoritário, ir-se ao arrepio dos direitos das minorias opositoras, o que poderá acarretar às mesmas desvantagens, em termos de alternância no poder.

Parece-nos, de qualquer sorte, que o argumento mencionado iterativamente, a respeito da interligação entre candidatos e eleitores, em função da diminuição geográfica da área da eleição, nos dias que correm, perde muito em sua expressividade. Em verdade, os meios modernos de comunicação fazem com que "todo o mundo" (em que pese ao galicismo) conheça "todo o mundo".

O estudante, o operário, o escritor, o trabalhador, o intelectual, os que integram, enfim, os nossos círculos sociais, independentemente de sua situação econômica, postos os candidatos em cena, deles têm conhecimento imediato. Sobre eles falam. Pronunciam-se. Elogiam ou atacam. Mas conscientes do que dizem.

O rádio aí se encontra, ao alcance de todos. E em casas onde falta, muita vez, o essencial, não falta o aparelho de televisão. Ora, este projeta os nossos homens públicos para dentro de nossas casas. É como se os conhecêssemos pessoalmente. E deles é tecida, de pronto, com a vivacidade peculiar ao nosso povo, uma imagem determinada.

No instante em que os candidatos puderem, à época da propaganda eleitoral, desenredados de preceitos normativos inibidores de sua atuação, debater diante de nós problemas que nos afetam, enquanto o eleitor se balança na rede, ou toma o chimarrão, ou repete um cafezinho, estar-se-ão interligando, inexoravelmente, corpo eleitoral e candidatos.

De resto, é de reccar-se que o voto distrital, com a permanência, embora, do sistema de representação proporcional, contrarie o pluripartidismo (prejudicial, é certo, se excessivo), para acabar rumando para o bipartidarismo, já que o voto distrital encontra nele uma característica muito própria.

Necessitando nós, urgentemente, dentre tantas outras necessidades fundas, prementes e graves, de uma nova dinâmica dos Diretórios dos Partidos Políticos, no pertinente à elaboração das listas dos candidatos, para que se apontem homens de proa e homens de bem, que honrem a representação popular, correemos o risco de marginalizar esta realidade, pela colocação de um problema, aparentemente, de maior monta: a inserção do voto distrital na representação política.

9. *A "realidade" do momento e sua indissociabilidade da "real" dinamização de nossa ambiência democrática*

Incontestavelmente, o sistema de representação proporcional, por nós sonhado e buscado, como tivemos oportunidade de frisar, foi pouco praticado em nosso País, face à instabilidade constitucional e política, peculiar, aliás, à América Latina.

Como decorrência desta instabilidade, estamos, já lá se vão largos anos, efetuando tentativas de alterar o que conquistado foi.

O anteprojeto do voto distrital aí se encontra, embasado em emenda constitucional. E dinamizar-se-á em 1986 — ou após —, sendo praticamente inexequível uma marcha à ré.

Levando em linha de conta o despreparo político de nosso povo, não bastam referências ao novo sistema, através da imprensa — inatingível para muitos —, através do rádio ou da televisão, que tocam no tema, ou problema, mas que nada elucidam em profundidade. Mister se torna que escutemos as comunidades de base. Que ouçamos apelos como os efetuados pela oposição no Rio Grande do Sul, pregando a convocação, em ritmo de urgência, de um seminário a nível nacional, a ser patrocinado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa, para que se coloque à mostra o que de tantos é desconhecido. Que ouçamos vozes vindas de todos os recantos, respeitando o que o povo disser. Que efetueemos, não apenas um seminário, mas múltiplos conclaves, locais, regionais, nacionais, esclarecendo, colhendo posicionamentos, concluindo. Numa atitude aberta e descontraidamente democrática. Mister se torna, numa palavra, que nossa cúpula governamental, ao escutar o som duellístico dos debates, escute, com nitidez, as palavras que vêm das dobras do tempo, e que foram proferidas em oposição a um estadista do quilate de GLADSTONE: "Uma injustica em favor da minoria não dirime outra, ou muitas outras, em favor da maioria"⁽¹⁰⁾.

Teremos, destarte, não um anteprojeto, mas, a curto prazo, uma lei empapada de validade, eis que, ao ser promulgada, já terá passado pelo crivo da apreciação popular.

(10) Apud ASSIS BRASIL, J. F. de — *op. cit.*, pág. 161.

Não haverá, pois, ante sua coercitividade, lugar para a perturbadora — ou ameaçadora — afirmação de SÁ PEREIRA — “Entretanto, *legem habemus* e ante o seu preceito temos que curvar a cabeça; mas, muitas vezes, quando a cabeça se curva, é que a consciência se levanta” (11).

• • •

BIBLIOGRAFIA

- ALVES DE SOUZA, Sully — “Voto e Representação Distritais”, in *Revista de Ciência Política*, RJ, jul./set. 1970.
- AMADO, Gilberto — *Eleição e Representação*, RJ, 1931.
- ASSIS BRASIL, J. F. de — *Democracia Representativa*. 4ª ed., RJ, 1931.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira — *Regimes Políticos*. Ed. Resenha Universitária, SP, 1977.
- BERNARDO, Raul — “Repúdio ao voto distrital”, in *Política*, Brasília, out./dez. — 1977.
- CARVALHO, Orlando — “Os Partidos Políticos e a legitimação do processo político brasileiro”, in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, out./dez. — 1979.
- CORREIA, Oscar Dias — “Os Partidos Políticos — os sistemas eleitorais”, in *Revista de Ciência Política*, RJ, jul./set. — 1979.
- COSTA, Edgard — *A Eleição por Distritos ou Círculos Eleitorais. A legislação eleitoral brasileira (histórico, comentários e sugestões)*. RJ, Departamento de Imprensa Nacional, 1964.
- PEREIRA, Joacil — “Voto distrital”, in *Política*, Brasília, out./dez. — 1978.
- PIVETA, Idíbal Almeida — *Alguns Sistemas Eleitorais Estrangeiros. Em Busca da Verdade Eleitoral*. Janeiro, 1965.
- PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969*. Ed. Revista dos Tribunais, 2ª ed., SP, 1972.
- RÉALE, Miguel — “O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro”, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 7.
- RUSSOMANO, Rosah — *Dos Poderes Legislativo e Executivo*. Ed. Freitas Bastos, RJ, 1975.
- “A Representação por Distritos Eleitorais”, in *Revista de Ciência Política*, RJ, abril — 1975.
- “O voto distrital II — Estudo comparativo sobre o sistema de representação distrital em vários países”, in *Revista de Ciência Política*, RJ, maio — 1977.
- “O voto distrital”, in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, abr./jun. 1972.
- *Eleição de Deputados na República Federal da Alemanha* (Tradução — sem indicação do autor).
- *Código Eleitoral da República Federal da Alemanha* (Tradução — *idem*).

(11) Apud PINHEIRO, Hésio — *Técnica Legislativa*, Ed. Freitas Bastos, RJ, 2ª ed., 1962 — “Prefação”.

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.

Inglêses 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 imane 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.

A representação política e o sistema distrital misto

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO
Professor Titular de Direito Constitucional
da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

É na famosa obra de MONTESQUIEU, *Do Espírito das Leis*, que se encontram as bases teóricas do governo representativo. Observa ele que os homens em geral não têm a capacidade de bem decidir as questões de governo (que ele põe como a capacidade de “discuter les affaires”, supondo que da discussão nasce a luz). Mas pretende que todos têm a de identificar os que possuem a necessária capacidade de “discuter les affaires”, aos quais, como representantes do povo, há de ser cometida a direção dos negócios públicos (*Livro XI, cap. VI*).

Esses dois pontos ensejam, por um lado, a integração do povo no processo político, por outro, a atribuição do poder de decisão aos mais capazes. O primeiro, portanto, dá à representação um fundamento democrático (ou potencialmente democrático se se considerar que as primeiras experiências do governo representativo somente abriram a participação aos mais ricos). O segundo, uma finalidade elitista (ou aristocrática como antigamente se dizia). Assim, o governo representativo seria o governo dos melhores escolhidos por todos. Escolhidos, quer dizer eleitos, porque o instrumento de seleção haveria de ser a eleição. Certamente, presume MONTESQUIEU uma escolha feita num âmbito restrito em que todos se conhecem de convívio. Onde, pois, é inútil a propaganda (*Livro II, cap. II*).

No modelo do governo representativo, a eleição conserva o caráter aristocrático que tinha na Antigüidade. Como é sabido, para os antigos o meio democrático de escolha é o sorteio, enquanto a eleição, por desigualizar os homens em razão de suas qualidades (ou defeitos), é

vista como instrumento aristocrático (por pressupor uma seleção em razão de qualidades, reais ou aparentes).

Tal caráter aristocrático não perde a eleição mesmo quando, pela extensão do sufrágio, o governo representativo se torna a democracia representativa. É escolha de homens presumidamente mais qualificados do que a maioria, a fim de governar no interesse geral.

A essa inclinação elitista particularmente se ajustam os sistemas eleitorais majoritários. Destinam-se à seleção do melhor ou dos melhores, dispensam Partidos mesmo onde estes, na forma moderna, de grupos organizados, com linha ideológica (ou programática) espontaneamente desenvolvida, vicejam. Com efeito, toda eleição majoritária é um confronto entre personalidades, por mais que estas se esforcem (e nem sempre o fazem) em dar conteúdo doutrinário à disputa pelo poder.

No aspecto básico, os sistemas proporcionais reagem contra essa inclinação personalista. A sua intenção é valorizar as idéias ou programas, dando menor importância aos homens ou personalidades. Por sua própria índole, pressupõem Partidos entre os quais se repartem os postos em proporção à percentagem dos votos obtidos. Correspondem ao modelo da democracia partidária onde se pretende que o povo, mais que representantes que em seu nome governem, escolha o programa de governo a ser posto em prática.

É verdade que esse caráter ideológico do sistema proporcional se esvazia na prática. Primeiro em modalidades, como a adotada no Brasil, em que o voto não é dado à lista partidária, mas a candidatos individualizados que se vinculam a Partidos. Segundo, porque o eleitor, conforme comprovam as pesquisas, continua a se motivar mais pelas personalidades do que pelos programas. Talvez porque, terceiro, saiba que estes programas, em geral vagos e grandiloquentes, são para inglês ver... Pouco ou nada significam na definição da orientação efetiva do governo. E sem dúvida porque, quarto, os modernos meios audiovisuais de comunicação de massa valorizam as personalidades (e as aparências) em detrimento dos programas e idéias.

Mas a adoção do sistema proporcional (no Brasil em 1932) não reflete apenas o ideal de tomar da política o confronto de programas, a fim de fazer da democracia verdadeiramente o governo de leis e não de homens. Visa também a dar a cada corrente política uma partici-

pação proporcional ao seu peso eleitoral, nas Câmaras em que se decidem os destinos da nação. Nisto satisfaria a uma exigência de justiça que não acolheria o sistema majoritário, o qual ora super-representa, ora sub-representa as correntes políticas em razão dos azares de sua distribuição territorial, de sua concentração ou dispersão pelos Distritos eleitorais.

Entretanto, a prática da representação proporcional veio revelar um efeito inesperado desse sistema, que aniquila o seu grande objetivo de erguer a disputa política ao nível dos grandes debates ideais. Foi a verificação de que esse sistema estimula multiplicação de Partidos. Gera, conforme a lição clássica de DUVERGER, um sistema de múltiplos Partidos independentes (*Partidos Políticos*, Livro II).

Ora, esse fracionamento do corpo eleitoral com a conseqüente divisão das Câmaras entre muitos pequenos Partidos apresenta inúmeros aspectos negativos. Um, o de fazer com que a política de governo seja sempre o fruto da barganha entre os grupos partidários, o que renega o objetivo ideal de permitir que, votando em Partidos, os eleitores não apenas escolham quem vai governar mas também ditem a orientação do governo. Outro, o enfraquecimento das Câmaras que, tornadas um mosaico de correntes divergentes, não podem desempenhar o seu papel de freio e contrapeso do Executivo.

Enfim, esse sistema tende a afastar o eleito de seus eleitores. Com efeito, a dispersão destes leva a enfraquecer a sua influência sobre o representante, ao contrário do que ocorre na eleição majoritária, de base distrital (mormente se de base distrital uninominal). O eleito do Partido tende a não ser responsável para com qualquer eleitor. Pode ele sempre prescindir deste, renegando-lhe o apoio, sem perder a esperança de lograr outro.

O sistema proporcional está, hoje, em regressão no mundo. Muitos Estados que o adotaram, especialmente nos anos 20 e 30, por inspiração do modelo da democracia pelos Partidos, já o abandonaram. Voltaram ao majoritário, que nunca puseram de lado as democracias mais estáveis, Grã-Bretanha, Estados Unidos.

No Brasil, de há muito forte corrente propõe o abandono do sistema proporcional, pelo menos em sua modalidade pura. Não são raros os que denunciaram os seus vícios: o esfarinhamento do quadro partidário, o distanciamento entre eleito e eleitores, o enfraquecimento das Câmaras

em face do Executivo. Muitos propuseram alternativas, como o distrital uninominal (necessariamente majoritário) ou o distrital uninominal combinado com representação proporcional — o chamado distrital misto, ou alemão. Entretanto, até agora a resistência à mudança, ferrenhamente sustentada pelos atuais parlamentares, tem prevalecido.

Os partidários do *statu quo*, ou seja, da manutenção da representação proporcional, não negam, de modo geral, as críticas a esse sistema. Reconhecem-no defeituoso mas vêem nele um mal menor. Sustentam que o sistema distrital majoritário reimplantaria o caciquismo, pondo o Deputado à mercê do chefe político do Distrito, que pintam retrógrado e todo-poderoso. Em consequência disso, o parlamentar seria sempre escolhido em função das questiúnculas locais, às quais deveria dedicar o máximo de sua atenção. Seria um “Vereadorzão”, inadaptado às grandes decisões de política estadual e, sobretudo, nacional. E acrescentam como derradeiro argumento que nos Distritos imperaria o poder econômico, deturpando, corrompendo o processo eleitoral.

Tais preocupações são infundadas. O caciquismo está praticamente extinto na maior parte do País e nada conseguirá ressuscitá-lo. Foi morto não pela representação proporcional, pois mesmo com esta havia — como ainda há — os eleitos de uma região, e sim pelo desenvolvimento econômico, pela atuação nacional dos meios modernos de comunicação de massa, especialmente pelo rádio e pela televisão. Estes fixam padrões que já destruíram, ou pelo menos abalaram profundamente, o clientelismo, base indispensável do caciquismo. E a saudável vinculação dos eleitos a um quadro localizado territorialmente de eleitores não os fará necessariamente preocupados apenas com problemas locais. Afinal, não é isso que ocorre onde se pratica o sistema distrital majoritário.

Quanto ao argumento da corrupção, este, ao contrário, desserve aos partidários da proporcional. É sempre possível comprar alguns em toda parte e em consequência comprar uma eleição proporcional. Isto já ocorreu mais de uma vez na vida política brasileira. Não é exequível, jamais, comprar a maioria num Distrito. Será possível, todavia, “afogá-la” de propaganda? Não; porque no Distrito há condições de controlar os gastos dos candidatos, o que não ocorre na proporcional brasileira, em que a circunscrição é a vastidão de um Estado. Por outro lado, no Distrito, todos podem fazer campanha com poucos recursos financeiros, o que não se logra na proporcional brasileira, em que, apesar da platônica proibição legal, o dinheiro corre grosso, de tal sorte que se hesita em qualificar o regime como democrático ou como... plutocrático...

A Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, acrescentou um parágrafo único ao art. 148 da Constituição brasileira, que reza: "Igualmente na forma que a lei estabelecer, os Deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional." Este parágrafo vem determinar o que o *caput* do citado artigo apenas permite na sua parte final, "os Partidos Políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer".

Inspira-se a adoção desse sistema misto indubitavelmente no desejo de corrigir a inautenticidade de uma representação demasiado afastada do eleitorado (pelo elemento distrital misto), sem o risco de favorecer o coronelismo (pela manutenção da proporcionalidade). É certo que somente a lei regulamentar, prevista no próprio dispositivo constitucional, fixará a combinação entre o elemento majoritário distrital e o proporcional. E muitas são as possibilidades. Entretanto, cumpre não esquecer que o *caput* do art. 148 continua a insistir na proporcionalidade entre os Partidos, se bem que a qualificação "total" ou "parcial" pareça esvaziar o seu sentido. Mas esse fato, aliado à inegável inspiração dessa e das tentativas de implantação de sistema misto (p. ex.: a de Edgar Costa, a de Franco Montoro, a de Gustavo Capanema etc.), indica que o modelo pretendido é o sistema chamado de alemão.

Este sistema, praticado na República Federal Alemã, é um sistema de representação proporcional global, combinado com eleição distrital — em Distritos uninominais — de Deputados por meio do sistema majoritário simples, em um único turno de votação. Na verdade, a metade das cadeiras é preenchida nas eleições distritais, mas cada Partido obtém na Câmara um número de lugares proporcional ao de votos, se superior a 5% do total. As cadeiras de cada Partido são ocupadas pelos seus eleitos nos Distritos, inteirando-se o total com nomes da lista partidária, na ordem de sua inscrição.

Observe-se que, nas eleições alemãs, o eleitor tem dois votos. Um, a ser atribuído a um candidato do Distrito, sendo eleito o que houver alcançado a maioria. Outro, a ser dado a um Partido, e com base neste é que será feita a repartição proporcional no âmbito do *Land*.

Até hoje, esse sistema tem funcionado a contento. Merece, pois, a preferência que tantos lhe votam. É de se indagar, porém, se esse bom funcionamento mais deve à combinação de eleição distrital majoritária

com a proporcionalidade, do que a peculiaridades do povo alemão e das condições presentes na próspera República Federal.

A adoção desse sistema no Brasil certamente representará um aprimoramento. Dele é de se esperar um relacionamento mais íntimo entre a metade dos eleitos e seus eleitores, com as conseqüências de maior autenticidade e responsabilidade. Permitirá, por outro lado, que se continue a tentar criar Partidos programáticos que disputem votos em torno de idéias e não de homens. Segundo o modelo alemão de completar a bancada do Partido na ordem estrita da lista por este inscrita (lista bloqueada), por um lado o grupo poderá enviar à Câmara pessoas capazes, eventualmente especialistas importantes em questões técnicas que, não tendo votos, não se elegeriam, mas são necessários ao cumprimento das tarefas econômicas e outras de igual especificidade dos Parlamentos modernos. Por outro, todavia, abrir-se-á o caminho para a eleição dos políticos sem votos, que controlarem a máquina partidária, ou nela tiverem prestígio.

Em todo sistema distrital há um problema fundamental: a divisão dos Distritos. Como a experiência estrangeira mostra à saciedade, aqui há campo para manipulações que arbitrariamente favoreçam um Partido em prejuízo dos demais. Para evitá-lo, cumpre que a lei fixe critérios objetivos e preferivelmente deixe à Justiça Eleitoral a sua aplicação, numa palavra cabendo a esta a delimitação dos Distritos.

Enfim, com esse sistema misto ainda se permanecerá muito longe da relação ideal entre eleito e eleitores, tanto no concernente a distâncias quanto ao número destes. Dividir São Paulo em 30 Distritos que, em média, terão mais de 400.000 eleitores não é satisfatório, pois os Distritos serão forçosamente vastos e muito populosos. Dividir o Amazonas em 4 Distritos, vastos, mais extensos do que tantos países europeus, ainda que tenha apenas 125.000 eleitores cada, em muito pouco aprimorará a representação.

De fato, o aprimoramento almejado depende de uma proximidade que permita aquela relação de convívio que propugnava MONTESQUIEU, ou uma razoável aproximação desse ideal. De um número relativamente reduzido que enseje o contacto. Aproximação que só é possível em Distritos com não mais de 50.000 eleitores a conviver numa mesma cidade, em bairros contíguos de uma megalópole, ou em Municípios vizinhos e próximos, com os mesmos traços sócio-econômicos. O que, sem dúvida, levaria a Câmaras demasiado numerosas.

Voto distrital: depoimento

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Ex-Deputado federal — Professor Honorário da Universidade Nacional Maior de São Marcos, Lima, Peru — Professor Honorário da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade de Mendoza, Argentina — Catedrático da Universidade Federal do Paraná — Ex-Presidente do Conselho Consultivo do Instituto Internacional de Direito Administrativo Latino, de Bogotá, Colômbia.

PREAMBULO — No Brasil, estamos cansados de buscar modelos estrangeiros. Com tal postura negativa, vivemos experiências falíveis, deixamos de aperfeiçoar instituições históricas, distorcemos verdades concretas, colocamos de lado realidades cogentes, negando com tudo isso a nação como ela é na sua formação geossocial.

Não vale, hoje, como argumento, em matéria eleitoral, voltar às origens do processo político brasileiro, de eleição e representação. Se os tempos são outros, a nação não é a mesma do Império, da 1.^a República ou das subseqüentes Cartas republicanas. Estamos, sem dúvida, diante de reais imposições geopolíticas.

O sistema eleitoral, na sua querida pureza, há de refletir a nação. O que é o Brasil como nação? Queiram ou não, no sentido das dimensões geográficas, da conjunção de regiões diferenciadas, dos imperativos geo-econômicos, da composição dos Poderes, das inafastáveis fronteiras internas, **é uma real federação política.**

Há verdades incontestes, impossíveis de serem suplantadas, sequer ignoradas pela ciência política. Uma delas, a da União federal. Outra, a dos Estados federados. Outra ainda, a dos Municípios. Impondo à nação características anatômicas e fisiológicas que não trazem apenas problema de tradição, porém de integração nacional.

Já que o Município está dentro do Estado federado e o Estado federado dentro do Estado federal, toda questão de eleição e representação há de vir equacionada em termos racionais, ou seja, através de quadros eleitorais que efetivamente retratem a nação soberana, as unidades autônomas e os organismos públicos.

PREMISSAS — Tudo o mais que se fizer será artifício passageiro, porque os exemplos da Inglaterra e da Alemanha não servem ao Brasil.

Nem de outras nações de parcas dimensões geográficas. Nações, nas quais o Distrito substitui o Município e não há aquela divisão territorial física marcada de contingências econômicas.

Tomar de um Estado federado brasileiro e redividir eleitoralmente seu território, somando **in casu** Municípios vizinhos ou avizinados, nada mais é que negar a natural estrutura constitucional, como criar à margem forças políticas desconcêntricas capazes de gerar ilegítimas representações políticas.

As controvérsias de pensamento em torno da adoção do voto distrital no Brasil, deixando patente a existência de perplexidade nas colocações políticas (v. "O Voto Distrital no Brasil", Instituto de Documentação, FGV, Rio de Janeiro, 1975), já são motivo para não aprofundar ilusões que tragam falsa compreensão do problema.

Digamos **compreensão** porque, do ponto de vista político-sociológico, dois pontos se tornam de alta importância analítica, o da conveniência e o da viabilidade da adoção, não esquecendo o analista ser impossível enfrentar soluções emergenciais esquecendo condicionamentos objetivos, positivos, ou orgânicos.

Pensar **a priori** que as representações políticas possam vir autênticas nos limites fictícios de áreas territoriais ou áreas eleitorais, é desconhecer por ledro engano premissas que dão forma à federação, e, por consequência, qualificam no processo eleitoral **quem** representa **o que** na ordem político-constitucional.

ELEIÇÃO E REPRESENTAÇÃO — A questão do chamado voto distrital aqui no Brasil coloca em conflito o problema da eleição e o problema da representação, dois fatos que se identificam substancialmente pela unidade. Haja, pois, eleição distrital, e indague-se quem na legitimidade representa os Estados federados. . .

Impossível, assim, através de Distritos eleitorais, verdadeiros compartimentos estanques, conseguir representações que digam com interesses gerais, quer sociais, políticos ou econômicos, setorizando atividades ou particularizando conveniências localizadas no interesse objetivo de diferentes regiões ativas ou não.

Por outro lado, a provável experiência do voto distrital **misto**, das coisas **mistas** tão sensíveis à imaginação dos brasileiros, fundado na possibilidade de representantes eleitos por Distritos e outros por regiões, será distinguir situações que desigualam o valor da posição representativa dos eleitos.

Quatro pontos merecem atenção:

— o da quebra do sistema federal subordinando a organização político-constitucional a uma supletiva organização distrital eleitoral;

— o da imposição de eleições majoritárias e não proporcionais tornando inevitável o desaparecimento das minorias políticas;

— o da quebra do sistema federal conduzindo, pela regionalização, a representações nada legítimas e carentes de autenticidade;

— o da deturpação da vontade eleitoral que, restrita a áreas geográficas, tira dos Estados federados capacidade política de fazer valer interesses gerais.

Três dificuldades maiores surgem de pronto invalidando favoráveis tendências teóricas:

— numa nação, a exemplo do Brasil, como definir, qualificadamente, os Distritos eleitorais?

— como adotar esse tipo de eleição no plano federal ou estadual sem riscos para a unidade nacional?

— como dividir o número de representantes de acordo com a importância de regiões geodiferenciadas?

São todas essas questões que não se podem excluir do lógico pensamento crítico. Não constituem questões emergentes fáceis de equacionar atendendo à realidade da organização política brasileira. Considerando, nas origens e perspectivas, a nação-Estado ou o Estado-nação, formação e dimensões telúricas.

A livre manifestação eleitoral, por isso, objetivamente tem que ser:

- em função dos interesses nacionais;
- em razão dos interesses estaduais;
- em função dos interesses locais.

Fora isso será o mesmo que, numa federação ou num regime federativo, irracionalizar o processo eleitoral. Daí outras indagações necessárias emergentes da realidade sócio-política, sobretudo no tocante aos critérios a serem adotados:

- vamos considerar, nos Distritos eleitorais, a densidade populacional?
- vamos atender o volume de eleitores concentrados em regiões de pequena extensão territorial?
- vamos estabelecer uma média aritmética entre regiões profundamente desiguais?

O comportamento de qualquer eleito só pode ser ajuizado em razão reflexa da sua representação. Jamais um eleito, para preservar sua posição, deixará de conhecer reclamos localizados. O Estado federado passará a inexistir. A nação, a ter legisladores indiferentes ao processo político nacional.

DADOS SUBJETIVOS — Sem dúvida, as eleições constituem o fato político mais importante dos regimes democráticos representativos. Através delas é que se pode ter o retrato humano-social da nação. A obrigação do legislador é não complexá-las. Mas simplificá-las a favor das tendências ou inclinações do eleitorado.

De que maneira, pelo voto distrital ou pela regionalização das eleições, considerar as populações urbanas? Qual a representação da Cidade de São

Paulo? O que dizer das populações rurais? Qual a representação de Piraquara no Paraná? Ou vamos somar Municípios a fim de nulificar resultados eleitorais nos grandes centros?

Voltamos a ponderar: o que importa, numa eleição, é a legitimidade. O que devemos é não anormalizar resultados eleitorais. Subjetivamente, a questão aqui proposta não é de opção quanto a métodos eletivos, mas de equacionamento racional do processo eleitoral brasileiro em termos de realidade política.

Numa federação, das proporções do Brasil, o voto distrital ou a eleição distrital não representa, em face da organização político-constitucional, o que somos no sentido da composição orgânica nacional. Entre nós, na prática, não temos Distritos. Nos Municípios, não passam de figurações abstratas de nenhum conteúdo jurídico.

Distorções eleitorais claro que podem existir em todos os países. No Brasil, nem o Código Eleitoral de 1932, nem a redemocratização de 1945, apagaram na prática lesões à legislação específica. Quanto à legislação, basta apenas isto: racionalizar-se e simplificar-se, atendendo condições naturais do eleitorado.

LEGITIMIDADE E SISTEMAS — Em estudo feito, sobre “As Eleições Nacionais de 1978”, divulgado pela Fundação Milton Campos em 1979, de passagem analisando o assunto **voto distrital**, ficou salientado que tal tipo de sufrágio simplesmente aqui não existe, porque noutros sistemas a expressão **distrital** vincula-se por força da organização política a Distritos eleitorais.

Entre nós, antes de mais nada, será preciso experimentalmente reinstucionalizar politicamente a nação, a fim de primeiro criar-se o Distrito eleitoral e só depois falar de voto distrital. Se assim for viável, o que não é, a reforma constitucional requerida, constitui experiência perigosa que, vitoriosa, por certo fortalecerá maiorias em prejuízo de minorias de viva existência real.

Não é bom que isto aconteça, acaso queira a nação sair da influência das semidemocracias latino-americanas. Nos sistemas, o que mais importa denomina-se **legitimidade**. As regras apontadas nos sistemas apenas visam proteger o eleitor contra ações deletérias. Facilitam, no ato de votar, a livre manifestação da vontade. Deixam o eleitor capaz de decidir sem possíveis coações.

É o que se quer. Na Inglaterra, para ilustrar, só os eventuais dois maiores Partidos possuem condições de representatividade, hoje o Conservador e o Trabalhista. O Liberal, com quase iguais sufrágios, nada representa politicamente, deixando milhões de eleitores sem nenhuma representação. Contudo, o sistema inglês, além de unitário, qualifica-se pelo respeito às regras do jogo.

A nos dispormos estudar no Brasil as eleições de 1974 e 1978, analisando particularidades regionais ou o global dos resultados, observamos que as forças oficiais e as forças opositoras transformaram os dois pleitos em legitimação do regime político vigente, embora com maior radicalização

nos centros urbanos e maior dependência nos menores núcleos de capacidade eleitoral.

O de que precisamos, daqui para frente, sem qualquer alteração desnecessária do sistema eleitoral, é que os mecanismos preventivos utilizados pela Justiça Eleitoral reprimam distorções originadas de velhas manobras conhecidas, fortalecendo a legitimidade no uso do voto e na aplicação do processo eleitoral. Tudo vai bem quando há exaço no comportamento das greis partidárias. . .

TENDÊNCIA PLEBISCITÁRIA — Em São Paulo, como no Amazonas, no Paraná, como no Piauí, em Minas Gerais, como no Maranhão, sem motivação para outros registros, qualquer sistema à base de Distritos eleitorais esbarra num eleitorado insuficiente para a eleição de um só representante. Contudo, existem regiões outras, de capacidade superior ao provável número de representantes.

A tese, em si mesma, do voto distrital ou do Distrito eleitoral é prática e não teórica, deve ser realista e não especulativa. Invalida-se, entre nós, diante da natural organização política nacional. Forçando divisões geográficas, que na praticidade, não correspondem às estruturas existentes, distinguindo e não igualando, por impossível, regiões pobres e ricas.

Aliás, no Brasil, precisamos não só pensar em eleições gerais nacionais. Temos de pensar nas estaduais e municipais, ou seja, para assim poder compor, num determinado Distrito eleitoral, o Senador, o Deputado federal, o estadual e o Vereador, tendo em conta eleições diferentes e o fato dos critérios de escolha não serem nunca os mesmos. O que não podemos é invalidar a federação.

A questão de certas regiões oferecerem possibilidade para criação de Distritos eleitorais ou para a adoção do voto distrital é inequacionável, porque outras tantas não a oferecem, gerando uma distribuição quantitativa desigual do eleitorado, que vai necessariamente desaguar em lesões políticas quanto aos resultados de disputas que, a rigor, serão majoritárias.

É visível truismo afirmar que o poder econômico não influa nas áreas de menor dimensão geográfica. Todos sabemos que, com os Distritos eleitorais, o poder econômico há de preferir atuar em espaços mais reduzidos, criando, onde seja mais fácil, uma verdadeira corrida plebiscitária em todas as postulações eletivas. A razão é de concentração de recursos para iguais efeitos eleitorais.

De antemão, não sabemos, porém, a quem possa interessar, mas com a adoção do Distrito eleitoral e do voto distrital, as eleições zoneadas ou limitadas passam a ter caráter plebiscitário, além de não apresentarem perspectiva alguma para greis de opinião partidária de menor expressão organizacional. Com isso, sem dúvida, vastas áreas ficarão vazias de representatividade política.

Incontestavelmente, diante da realidade brasileira e suas sensíveis peculiaridades regionais, o voto distrital com o surgimento do Distrito eleitoral,

sejam quais forem os critérios legais formalizados, as eleições transformar-se-ão em permanentes plebiscitos, sem que se possam evitar tensões, influências coativas ou mesmo o guante de imprevistas intervenções do poder econômico.

CONTRASTES INEVITÁVEIS — O contraste flagrante entre o Brasil desenvolvido e o subdesenvolvido será outro fator real de desequilíbrio nos resultados eleitorais, tanto que, pelos números, dominando um ou outro Brasil, a nação por certo passará por crises institucionais, tão-somente por virtude de restauração do clientelismo político.

Em conseqüência, o Distrito eleitoral, medido em termos quantitativos maiores ou menores, esvazia a ação político-administrativa dos governantes, permitindo a coerção organizada, alianças no proveito de regiões mais fortes, negociações a favor de interesses locais. Quanto ao Município, deixa de ser o suporte da federação.

Criado o Distrito eleitoral, os dados, embora hoje numericamente imprevisíveis, variáveis no tempo e com o tempo, passarão a exigir do Congresso Nacional, continuada reformulação das regras, conforme o aumento potencial das regiões urbanas ou conforme regiões desprovidas de elementos de sustentação econômica.

É certo que podemos, ou devemos, promover a racionalização do processo eleitoral, mas sem artifícios jurídicos que ampliem os desníveis nacionais, visando a adoção de modelos que, em virtude dos contrastes, virão inventar entre nós **democracias distritais** falhas de qualquer indispensável sentido nacional.

Com efeito, pelos menos no Brasil, uma federação, o Distrito eleitoral trará o condão de monopolizar a política através de setores geográficos. Os entendimentos, as coalizões, os programas, as barganhas, independem de propostas superiores e fugirão do alcance da tutela estadual ou mesmo federal.

Não foi de graça que o sistema eleitoral de representação proporcional estendeu-se quase pelo mundo inteiro. A razão disto, em face das realidades nacionais, visava que, nos parlamentos, ou *in casu* nas assembleias federadas, os Partidos pudessem contar com representação igual à sua peculiar força eleitoral.

Embora com evidentes contrastes, até certo ponto superados pela representação proporcional, em virtude de limitada aglutinação eleitoral, os Distritos, após criados, diante de circunstâncias e peculiaridades locais, individualizarão a ação política e a perigosa personalização de lideranças desintegradas da nação.

REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL — Pela representação proporcional, as forças políticas se equilibram nos trabalhos legislativos e na feitura das leis. Inclusive na composição do Senado, no qual os Estados federados ficam representados em igualdade numérica, sem distinção das desigualdades nacionais.

Com o Distrito eleitoral, não obstante possa não vir prejudicada a igualdade representativa no Senado, com sua aplicação, impõem-se duas situações:

— a dos votos majoritários, para Governador e Senador, ficarem sujeitos a convenções regionalizadas e a decisões de grupos dominantes nas áreas limitadas de autogestão política;

— a dos votos proporcionais que, desaparecendo, levará ao Congresso e Assembléias eleitos por regiões díspares, não pelo Estado federado, não pelo Município.

Assim, na hipótese do Distrito eleitoral e do voto distrital majoritário, pode acontecer isto:

— nas regiões metropolitanas, o candidato "A" obter 50.000 sufrágios, o candidato "B" angariar 30.000 e o candidato "C" apenas 20.000;

— nas regiões vizinhas, menos densas, o candidato "A" obter 18.000 sufrágios, o candidato "B" angariar 15.000 e o candidato "C" apenas 10.000.

Temos, por consequência, que o candidato "A", escolhido por região menos densa, está eleito com menos sufrágios que os candidatos "B" e "C" de regiões de mais alta representatividade eleitoral, deixando sem representação lógica correspondente vasto número de cidadãos capacitados politicamente.

Pois bem, convém não esquecer que a representatividade numa democracia assenta em números, e que nos Estados compostos chamados **federativos**, a democracia deve assentar na proporcionalidade dos resultados eleitorais, nunca em eleições onde os menos votados são os eleitos arranhando a tônica de legitimidade.

Guardadas diferenças de processo eleitoral, nos regimes federativos que têm nos Partidos Políticos os veículos de eleição, não há como racionalmente condenar a proporcionalidade, a não ser querendo irracionalizar as representações, dando oportunidade de vingar o unipartidarismo nada democrático.

DADOS OBJETIVOS — Vejamos o que vai acontecer, em termos de estatística eleitoral, visualizando imaginariamente um Distrito, já que o voto nas condições distritais é majoritário e com os atuais Partidos Políticos participando com seus eleitores. O enfoque não é teórico e sim prático diante da realidade.

Embora os números sejam fictícios, servindo apenas para argumentar, imaginemos objetivamente resultados de eleições num determinado Distrito eleitoral:

- o PDS atingindo 10.000 sufrágios;
- o PMDB fazendo 9.500;
- o PDT conseguindo 6.500;
- o PTB realizando 5.000; e
- o PT obtendo 3.500 votantes.

Qual o resultado da equação política? Pelo resultado relativo, porém, absoluto, vitoriou-se o candidato do PDS. Mas somados os votantes dos demais Partidos temos 24.500 sufrágios inúteis, a eleição consumada através de minoria e a grande maioria prejudicada na representação e nas suas inclinações eleitorais.

Abrindo parêntese: embora a Inglaterra possa ser considerada Estado unitário, ao que sabemos, é isto que acontece. Lá, em muitos Distritos, o Partido Liberal, em oposição ao Conservador ou Trabalhista, tão-somente consegue, face do majoritarismo, com milhares de sufrágios, diminuta representação parlamentar.

PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS — Deixemos, porém, de lado, outros regimes que nada dizem com a realidade brasileira, já que parece se pretenderem para o Brasil eleições futuras profundamente irracionalizadas, pois na verdade o modelo ideal viável é o atual que consagra a democracia pela participação ativa dos Partidos Políticos.

Passando, de imediato, a duas indagações:

— diante do Distrito eleitoral onde fica o federalismo brasileiro e a federação partilhada por regiões distritais?

— onde fica o Município e o conteúdo da autonomia municipal diante da nação e do Estado-Membro?

Não se trata aqui, de analisar o federalismo, nas vantagens ou desvantagens, nos avanços ou recuos. Mas de penetrar fundo os problemas da nação, conhecer o processo político-institucional brasileiro, os interesses nacionais que não podem, nas relações intergovernamentais, ser meramente locais.

Por outro lado, para a criação de Distritos eleitorais, tanto a nação como a federação não de sofrer arranhões diante da diversificação da organização local, isto é, transferindo para centros divergentes a competência eleitoral de decisão política, já que fica indispensável uma redefinição de normas constitucionais.

Todo esforço feito para a criação de Partidos nacionais ficaria prejudicado, pois nos Distritos eleitorais há de vingar o interesse local, não do Estado-Membro, não da federação. Não há a menor dúvida que a participação dos Partidos importaria razões outras que não aquelas preconizadas numa legislação de normas gerais.

Não é preciso dizer que o problema institucional do Brasil, com respeito a eleições e Partidos Políticos, vem subordinado a longo processo histórico. Resulta de conhecidas razões fundadas em válidas experiências, cristalizando valores que simplesmente não devem, por mero **novo processo**, provocar a desagregação.

É indispensável, portanto, numa ordem constitucional de base geral, no tocante a mudanças descontinuadas, que haja consenso quanto ao exame dos valores históricos, a fim de que não venha a sociedade política a

adotar diretrizes em violento contraste com a realidade, desestatizando o poder federal e estatizando o poder local.

No Brasil de hoje, o problema institucional, falando de eleições ou de participação dos Partidos, não é um problema de transformação, mas de regulação da ordem jurídica pertinente, racionalizando-a na medida do possível, objetivando interações duráveis que possibilitem metas escolhidas e desejadas.

ESTRUTURAS ECONÔMICAS — A estrutura econômica, nos diferentes Distritos eleitorais, mais facilmente produzirá choque de interesses entre seus agentes agrícolas e capitalistas. Cada um deles, conforme posição na sociedade distrital política, procurará dominar economicamente para tornarem-se detentores do poder.

Nas decisões eleitorais circunscritas, vai abrir-se a luta entre as várias facções de maior renda, procurando cada corrente local exercer maior predomínio econômico e, por conseqüência, político; açulando conflitos de grupos e linhas divisórias que artificializarão a organização partidária nacional.

É lógico, pelo menos nas disputas eleitorais mais fechadas, que os pleiteantes admitidos à jogada política disputem a partida com recursos de que dispõem, empregando no páreo todos os elementos de força, sedução, habilidade, dinheiro farto, a fim de conseguir a vitória, não obstante os meios sejam a coerção irresistível ou a fraude subjetiva.

Parece evidente ao observador da natural organização brasileira que o sistema atual de eleições, embora necessite de aperfeiçoamento nos mecanismos, ainda é o melhor condizente com as classes de representação política, considerando nas dimensões e projeções as imposições do regime federativo.

Agora, substituído o sistema atual, não resta dúvida que as eleições, principalmente para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas, pelo voto concentrado em áreas, dão oportunidade à dominação de grupos, à influência decisiva do poder econômico e governamental, nos pleitos.

A experiência das eleições realizadas nos últimos anos, trazendo à colação as de 1974 e 1978, vem demonstrar que o sistema eleitoral até então vigente, sem a proibição de coligações e sem o voto vinculado, não carece de substanciais alterações e, sim, de melhor ajustamento à realidade política nacional.

Ninguém pode impedir nada com respeito à livre manifestação da vontade eleitoral e nem deixar-se iludir com o afastamento do poder econômico. O que não podemos é buscar experiências novas tendentes a prejudicar características democráticas que devem revestir os pleitos no plano geral não comprometendo as bases da vida pública.

O problema eleitoral se coloca, bem antes, na constituição dos Partidos Políticos nos direitos do eleitorado inscrito no País, distribuído pelos Estados, Capital federal e Territórios através de regime, estatutos e programas coi-

bindo atividades contrárias à Constituição e normando princípios nacionais, regionais e locais.

DIVISÃO EM DISTRITOS — De começo vale uma indagação em face da federação: como serão equitativamente formados os Distritos para efeito do conjunto da representação? Pela contigüidade de áreas? Pelo número de eleitores? Pelo número de habitantes? Pelos critérios de unidade sócio-econômica?

Aumenta a inviabilidade, quando adotado qualquer dos critérios acima nomeados, compete dizer do número dos lugares a preencher com equidade, já que o registro de candidaturas para cada Distrito, obedecendo ao princípio majoritário, carrega desigualdade no volume de votos obtidos pelos eleitos.

Verifique-se que o Brasil não parando em crescimento da população eleitoral e nem no desenvolvimento de regiões econômicas, não será nada fácil jurisdicionarizar os Estados-Membros em Distritos eleitorais, mantendo ou alterando número de lugares a preencher, limites que na realidade ficarão sujeitos a constantes mudanças.

Se os Partidos Políticos são essenciais ao regime de eleição e representação, a divisão em Distritos compromete a coesão partidária. Impossível será fortalecê-los na homogeneidade ampliando lutas internas via atrativos de áreas reduzidas, nas quais a atuação dispensa maiores desgastes pessoais.

Com o voto distrital, **paroquial** por excelência, **municipalizado** no conteúdo, o eleitor, tendo no Distrito apenas um candidato, vê estreitadas as opções, restritos os programas, aumento de pressão sobre o eleitorado, arregimentação mais fácil de ser dominada pela corrupção e fraudes.

Afirmar que qualquer cidadão estimado em sua região ou na sua cidade possa candidatar-se sem maiores dificuldades é argumento que, além de ocioso, desconhece a intimidade dos Partidos e de como se conduzem na escolha de candidatos, sobretudo devido a normas resguardando poderes dos órgãos diretivos.

REPRESENTAÇÃO DISTRITAL — Fica evidente que ao estabelecermos o voto distrital, estamos instituindo a representação distrital. Criando com isso regiões que logo se transformarão em feudos, abrindo oportunidade ao coronelismo ou ao caciquismo, ao retorno de currais, de memória ainda presente nos fastos brasileiros.

Acaso, porém, os resultados da eleição em todos os Distritos do Estado-Membro sejam somados para verificação do quociente eleitoral ou do quociente partidário, então os Distritos de pouca substância eletiva jamais terão representação. A não ser que a legislação, como dissemos, venha somente a considerar os mais votados nos limites distritais.

Claro que o Distrito eleitoral com o voto distrital reduz tanto a eleição como a representação. O Deputado eleito por um Distrito não é eleito pelo Estado-Membro. Quanto ao Estado-federado, não se confunde com regiões,

é uma **unidade** integrando a população votante e os freqüentes problemas inter-relacionados.

Daí, a lei que porventura venha criando Distritos eleitorais pode não dizer, mas a representação, pela evidência de realidades cogentes, é figuradamente distrital. Identificará o Distrito com a representação. Dará fisionomia à função dos eleitos, levando os escolhidos à condição de representantes distritais.

Mesmo **misto**, diante do fato, criam-se duas excrescências, senão na lei, fora dela, como as figuras do Deputado **geral** e do Deputado **distrital**, não por motivo de prerrogativas, porém por motivo de compromissos, de delegação acertada nas eleições, de correspondência natural entre o eleito e o eleitorado.

Jamais vínculos deixarão de existir confirmando na prática a existência da representação distrital. O óbvio transparece incontestável. As esferas de representação federal ou estadual ficarão nas origens circunscritas à irreidade da representação mista ou simplesmente da representação distrital.

Podem dizer que a questão é apenas de técnica eleitoral. Mas não é. Possui natureza subjetiva e conteúdo objetivo. Como solução nada traz de racional. Cuida tão-somente de copiar ou xerocar sistemas lá fora adotados. De conduzir as eleições no País através de regras impossíveis de conciliar com a geopolítica federativa.

Não se nega que a experiência de outros povos recomende as vantagens do Distrito eleitoral, de sistemas mistos, de representação distrital ou proporcional. É o caso da Alemanha Ocidental que nada tem de semelhante com o Brasil. Para nós, as soluções ecléticas, são as picres e menos idôneas.

ORGANIZAÇÃO E REPRESENTAÇÃO — A proposta de que os Distritos sejam constituídos de modo que se equivalham entre si, com respeito ao número de habitantes ou eleitores, ou então por um número de Municípios contíguos, não prospera realisticamente no Brasil porque a inviabilidade provém das diferenças geoeconômicas ou geopolíticas.

Uma legislação, promovendo redivisão do País para efeitos eleitorais, mesmo correta nos objetivos, não terá condições de atender ao contexto político, muito menos se vier para alterar estruturas duradouras implantadas com exigências geofísicas da federação ou desenraizar métodos racionais incorporados à realidade social.

O contexto político de hoje demonstra que uma manifestação eleitoral, uma relação entre estruturas e resultados, do ângulo do que a nação tem como organização própria, para não sofrer rejeições ou criar complexidades, em nenhuma parte prospera distante de sistemas vivendo conjunturas reais.

A organização do sistema eleitoral, pela expressão dos diversos processos eletivos, não tem sustentação na legitimidade, sem espontaneamente compatibilizar a organização eleitoral com a organização política, as unidades políticas com a geografia física, as representações com a divisão do quadro público nacional.

Devemos entender contudo que esse quadro público nacional traduz tendências inalienáveis, possui composição ligada à geoistória. A ninguém pertence agravar os inconvenientes e sim removê-los apontando medidas que protejam e garantam a lisura eleitoral.

Tanto uninominal, proporcional ou misto, em qualquer das suas formas aqui no Brasil, não tem viabilidade política racional desde quando as representações não provenham das unidades políticas fundamentais. A organização que temos corresponde a um processo político-constitucional consolidado no desenvolvimento.

Precisamos, por isso, de encarar dois aspectos concretos:

- o de organização política estatal;
- o de representação na organização.

Somos um Estado **federal**, não por invenção, ou acaso. Baseado na divisão entre a União e os Estados-Membros. Complexo quanto à formação territorial. Composto, embora dividido. Com entidades reais dotadas de autonomia. Com a autonomia dando às entidades personalidade de direito público interno.

A representação, portanto, faz decorrência direta da organização político-constitucional. Dos componentes que integram a União e traduzem a realidade federativa. Ocupando posição no sistema eleições federais, estaduais e municipais, conforme ingente capacidade de autodeterminação política.

RETROCESSO POLÍTICO — No Brasil, pode ser considerado verdadeiro retrocesso histórico-político a adoção do Distrito eleitoral e do voto distrital, já que tanto tempo levamos para apagar os efeitos das capitâneas hereditárias, objetivando eleições em numerosas bases do interior do País, sob a égide da legitimidade.

As eleições gerais, nacionais, estaduais e municipais, inclusive estas de 1982, segundo parecem dizer as pesquisas, nunca deixaram, **em termos**, de transcorrer normalmente. Nenhuma razão doutrinária há, pois, para mudar o sistema por outro de viabilidade duvidosa ou exequibilidade enganosa.

A tendência, entretanto, no que diz respeito aos Partidos, uma vez criado o Distrito eleitoral ou introduzido o voto distrital, diante do inevitável funcionamento das eleições, é para a regionalização ou municipalização dos pleitos. Não importando o número de Partidos, não existe outra alternativa, senão soluções distritalizadas.

Ora, se o problema for de soma de votos por Distrito, a fim de que sejam as cadeiras distribuídas pelos candidatos mais votados depois de apurado o quociente partidário, então inúmeros Distritos ficarão sem nenhuma representação, prejudicando o relacionamento político entre vizinhas regiões geográficas.

Na verdade e na prática, tratando de um sistema viável para a introdução do voto distrital, tanto o do voto majoritário, como o do voto propor-

cional ou do misto, não traduzem virtuais realidades, pois não correspondem na aplicação a opções caracterizadas pela clara desigualdade de tratamento.

Numa análise de conseqüências, os resultados seriam desastrosos. Sobretudo, no plano geral da nação e nos Estados-Membros, na hipótese de as eleições nos Distritos permitirem apenas a eleição de um único representante. Quanto à proporcionalidade, ou ao quociente, não há lei que possa estabelecer regras objetivas. . .

As três soluções — constituindo verdadeiro retrocesso no sentido da igualdade das representações — entremostradas como alternativas, esbarram na distribuição das vagas-cadeiras, ficando tecnicamente difícil estabelecer critérios que resultem da soma de todos os resultados num Estado-Membro ou somente nos Distritos.

É indispensável ao legislador, antes de mais nada, avaliar as conseqüências sob que ângulos se apresentem, para daí poder prever o antagonismo técnico entre os resultados somados e a distribuição das cadeiras, ou entre a proporcionalidade e as cadeiras de acordo com as legendas partidárias.

REPRESENTATIVIDADE SUBSTANCIAL — Realmente, faz matéria bastante equívoca a fundada na filosofia simplista do voto distrital de que, pelo processo distrital, os cidadãos das regiões afastadas ganham oportunidade de participação na vida pública do País, e isto devido à grande extensão territorial do Brasil.

Não vale o argumento. Quase todas as grandes figuras brasileiras, do Império à República, são formações interioranas que tiveram acesso facultado às funções legislativas dos Municípios, dos Estados e da União, obtendo normais sufrágios das regiões em que nasceram ou exercitaram atividades.

Sem dúvida, a representação política não é uma questão de regionalização do voto, porém de legitimidade ou de autenticidade. A correspondência com a vontade do eleitor, ao ficar adstrita a regiões limitadas, deixa de existir na pureza da escolha, não refletindo in *casu* representatividade substancial.

Conhecendo os Municípios brasileiros, os maiores demograficamente ou de maior conteúdo econômico nunca se viram desrepresentados no Brasil. Nos Municípios, o que importa é o respeito pela autonomia, a projeção da autonomia nos projetos ligados ao peculiar interesse municipal. A representação entende os interesses comuns.

O preciso é que se tenha uma visão conjunta dos problemas eleitorais brasileiros, sem esquecer dos regionais ou locais e suas implicações. Toda representação, porém, deve emanar do povo, conforme a natureza do regime político. A participação do eleitorado não se limita ao Distrito. É de organização e regime.

Quando se fala, portanto, em autenticidade da representação, o que se quer é legitimidade nos aspectos formais e procedimentais. Porque quanto mais crescem os meios de comunicação, mais o eleitor se afasta

dos candidatos, embora maior conhecimento tenha deles e das propostas políticas anunciadas.

Se há força de sentimento localista, essa força, como acontece no Brasil, se expande do Município para o Estado-Membro e a nação, não impedindo surgimento de lideranças capazes de crescer na defesa dos interesses locais, paralelamente, em circunstâncias normais, com interesses estaduais e nacionais.

PRESSUPOSTOS NEGATIVOS — Entre adotar o Distrito eleitoral ou não, os aspectos negativos superam os positivos. Entre a intenção, por enquanto simplesmente doutrinária, e a prática de inovações temerárias, os pressupostos contrariam quaisquer decisões que não encontrem suporte no fato e espírito da federação.

O binômio indivíduo/sociedade, principalmente nos regimes políticos, é questão que se equaciona a nível nacional nunca regional ou municipal. O sufrágio, quando universal, observados tipos de eleição, obedece a critérios marcados nos regimes, e os regimes não constituem figurações teóricas e sim geossociais.

A federação que vem reconhecida nas cartas republicanas determinando fronteiras territoriais tem na soberania e competência da União o primeiro pressuposto negativo contra a aceitação de Distritos eleitorais, diante da repartição de poderes, ensejando representação nos círculos de organização traçados pela Constituição.

O Estado-Membro, não obstante depender do tipo de federação, se possui autonomia reconhecida, ao lado da União uma unidade nas relações internacionais, é uma unidade interna na qual poderes remanescentes incidem sobre determinado território, fazendo o segundo pressuposto negativo quanto a elementos antepostos às bases municipais.

O Município, com autonomia assegurada de autogoverno, constituindo base territorial própria, embora desmembrado possuindo as mesmas peculiaridades, é o terceiro pressuposto negativo de outra divisão espacial de poderes com a criação dentro dele, além e fora dele, alterando a organização nacional em desfavor das representações.

Ainda mais, no Brasil, temos exemplo de regiões econômicas não propriamente políticas e que passam a políticas, por ocorrência de economias fortes baseadas no monopólio da produção, como a do açúcar, do café e da pecuária. Como atender tais regiões faz outro pressuposto negativo no tocante aos Distritos eleitorais.

Depois de um século de experiência constitucional republicana, a seguir da Constituição de 1891, o Município afirmou-se uma presença real no quadro de nossas instituições, não comportando concepções estranhas face à doutrina federal, quer em função das estruturas, quer em função de eleições ou representações.

Atingimos profundidade de organização político-constitucional-natural. É hora de pensar no aperfeiçoamento das válidas instituições existentes.

Deixando de lado invenções inúteis, discutindo a oportunidade ou a viabilidade da criação de Distritos eleitorais. Precisamos de amadurecimento eleitoral, de aprimoramento das técnicas.

O crescimento da vida urbana, a expansão da economia, as áreas de grande aglomeração demográfica, a diversificada formação dos entes municipais, o jogo dos interesses locais, são outros tantos pressupostos negativos que não recomendam sistemas eleitorais fundados em perspectivas dissonantes.

Quem não sabe hoje, para fins administrativos, da inviabilidade orgânica das chamadas Regiões Metropolitanas? A questão não seria nunca só de recursos financeiros. De recursos destinados aos planos de desenvolvimento. Mas de fronteiras, onde o interesse municipal não desloca interesses políticos ou eleitorais.

O ESTADO FEDERAL — Tipificado como uma forma composta de regime político, o Estado federal é uma unidade política pressupondo coexistência de poderes de ação territorial, trazendo como determinantes o poder **central** da União, o poder **regional** dos Estados-Membros e o poder **local** dos Municípios.

Tudo o mais é ilusionismo doutrinário, discussão estéril, violentação de realidades palpáveis. Por oportuno, registre-se que, pela tradição constitucional brasileira, diante dos Municípios células do organismo nacional, não podemos cercear nem limitar liberdades locais, inclusive as de essencial caráter político.

A autonomia municipal, decorrente de fatores geomateriais, consignada no art. 15 da atual Constituição, na extensão do entendimento, é administrativa e é política. A ninguém cabe dizer que o Município, na sua auto-suficiência política, mal ou bem, não possa indicar candidatos **seus** a todas as funções eleitorais.

Reveste-se da maior importância, no tocante à criação de figuras novas ou com respeito à criação de novas situações eleitorais, compreender a natureza do regime político ou entender o tipo de Estado politicamente organizado. Dirão que basta alterar a Constituição. Não é assim. O regime é. O Estado existe **como é**.

Fica afrontado o Estado federal, uma vez adotado o Distrito eleitoral, porque as contradições, as desigualdades e os conflitos gerados pelas transformações nas estruturas, não resultam em convergência de interesses econômicos ou das práticas políticas, tendo em conta a não homogeneidade das bases geossociais.

Evidentemente, tanto no campo como nas cidades, nada é homogêneo. Em face da federação, do regrado princípio federativo, o Distrito eleitoral, no sentido de manifestação da vontade, criará forçosamente dualismos ou trialismos estruturais, prestigiando setores e marginalizando amplas porções do eleitorado.

Vamos, então, dar à federação brasileira representações políticas ilhadas, **ilhadas** a novas fronteiras territoriais, econômicas, agrícolas ou urba-

nas? Sem dúvida, o processo de unificação em Distritos eleitorais não elimina distorções existentes e nem reúne condições que afirmem autenticidade das representações.

Já que mesmo nas conjunturas críticas, a federação permaneceu e conseguiu sustentação, haja vista as eleições de 1974, 1978 e 1982, quaisquer reformas que advenham imprudentes, apenas contribuirão para impedir o aperfeiçoamento das instituições, ou seja, dos modos e meios de o eleitor votar e saber votar.

POSIÇÃO CRÍTICA — Não existem fórmulas alternativas. As que propõem a criação do Distrito eleitoral e a utilização do voto distrital cometem grave engano de avaliação. Nem também fórmulas mágicas oferecendo soluções razoáveis fora dos contornos da realidade da organização política federativa.

Respeitando idéias contrárias ao depoimento aqui devidamente registrado e, sem embargo, destacando valiosas contribuições dos defensores da nova proposta, no Brasil a experiência diz que na maioria das reformas vingam os aspectos deformantes, a teorização excessiva e a falta de cuidado nas prospecções objetivas.

Anotem-se, de plano, como um fenômeno-político-eleitoral-normal, as recentes eleições de 1982, nas quais não aconteceram transtornos senão contingenciais. Tudo estava para confundir o eleitorado. As mudanças nos métodos, diante do chamamento geral, não obstante choque de interesses grupais, apagaram a confusão nos espíritos.

A proibição das coligações partidárias, a vinculação de diferentes candidatos para diferentes eleições, a cédula única forçando radicalização nas escolhas, embora no sentido amplo da livre vontade submetessem demasiadamente o eleitor, trouxeram demonstração de que o eleitorado soube transpor obstáculos formais.

Com isso fica provado que, à medida que a sociedade política brasileira se for diferenciando, tanto na densidade demográfica como no desenvolvimento econômico, menos racional aparece a criação de Distritos eleitorais e menos aplicável o voto distrital. O artifício, nos métodos, nada resolve de prático.

Além de ser artificial e prematuro, o Distrito eleitoral ou o voto distrital, nas democracias orgânicas sensíveis aos direitos, necessita contrabalançar forças eleitorais e não sitiá-las, já que a verdade política, no Brasil, pela afirmação da história, é de todos os tempos face a condicionamentos geográficos.

No bom entender, o atual sistema eleitoral satisfaz cabalmente as necessidades de uma democracia representativa, tem condições de realizar o governo de todos, da União federal, dos Estados-Membros e dos Municípios. Basta, nas questões que envolvem eleições, profligar métodos carentes de racionalidade.

Não é, sobretudo, com métodos restritivos ou inconseqüentes, que haveremos de conquistar a pureza das eleições. Nem com projetos eleitorais dissociadores ou divisionários, tentando raízes em criações artificiais, complexando ao invés de simplificar, decompondo a nação em partículas regionais ou distritais.

INTERROGAÇÕES QUE FICAM — Despontam interrogações e do despontar delas surgem dúvidas todas explicáveis. Por que explicáveis? Simplesmente pela razão lógica que, mesmo à margem da verdade, teoria alguma consegue satisfazer princípios ativos na sociedade política organizada, evidentes diante da composição natural da nação constitucionalizada.

As interrogações que despontam de imediato são algumas, a saber:

— como dividir a nação e os Estados em Distritos eleitorais, guardando consonância com as vagas de Deputado federal e Deputado estadual, considerando critérios objetivos?

— como harmonizar o número de Distritos eleitorais com o número de cadeiras a preencher, tendo em conta a densidade demográfica e a diversidade de condições econômicas operantes?

— como estabelecer o quociente eleitoral se no total ou na divisão já sabendo que, pela distribuição dos votos, será impossível determinar resultados fora dos sufrágios obtidos?

— como fazer para constituir o Distrito promovendo a delimitação do Município ou incorporando-o a mais de um sem fragmentar a autonomia em termos de mutilação territorial ou soma?

— como afirmar regras estáveis atendendo variações de eleitores inscritos ou o censo populacional a fim de que possam as representações chegar ao número de vagas totais a preencher?

O problema, que pode ser político, é sobretudo técnico, inviabilizando resultados eleitorais e colocando em conflito regiões que pacificamente podem realizar entendimentos nos pontos comuns, alcançando consenso pela influência decisiva de lideranças locais não indiferentes às soluções globais.

Outras três interrogações despontam para os que conhecem a geografia política nacional:

— como constituir Distritos eleitorais que se equivalham entre si ou aproximadamente considerando o número de habitantes ou de eleitores inscritos?

— como conjuntar Municípios contíguos não raras vezes distantes uns dos outros ou próximos, porém marcados de condições ou objetivos divergentes?

— como realizar convenções de âmbito distrital na simples suposição de que existe igualdade subjetiva e objetiva de interesses políticos?

Tudo fosse racionalmente possível ou viável, tombaríamos em resultados que viriam de situações como estas:

— da soma de toda votação por Distritos eleger aqueles mesmos nos Distritos mais votados;

— da soma dos Distritos nada valer em função da soma dos resultados gerais.

Observemos, numa simples análise de conseqüências, que, além da impossibilidade técnica, estamos frente a uma dificuldade maior, isto é, de como compor as representações, se provindas do voto majoritário nos Distritos, do voto majoritário na área dos Estados ou admitindo a distribuição proporcional das cadeiras.

Na primeira hipótese, menos votados poderão ser eleitos. Na segunda, mais votados em certos Distritos poderão não ser eleitos. Na terceira, pela impossível previsão, a proporcionalidade passa a depender de quocientes eleitorais, tirando representação da maioria dos Distritos e condenando na origem o voto distrital.

GEOGRAFIA/SOCIOLOGIA/HISTÓRIA — A geografia, importando muito para a política de uma nação, nos aspectos físicos e das relações entre meio cultural e grupos humanos, por excelência a **econômica** nas projeções de produção, distribuição e consumo, no Brasil inviabiliza qualquer idéia que vise querer levantar divisões submissas a dados aleatórios tentando validar na igualdade regiões ou Distritos.

A sociologia, **política** vamos lembrar, ligada à geografia, estudando a organização da sociedade brasileira até nossos dias, sabendo dos fenômenos do passado, não dá ao legislador elementos formais ou critérios oriundos da realidade social, para que possa criar sistemas sociométricos nivelando regiões ou Distritos de inexistentes laços, sobrepondo estruturas oficiais às reais e visíveis.

A história, vinculada à geografia e à sociologia, em virtude da evolução dos acontecimentos e das transformações fáticas, analisando o desenvolvimento das instituições, sabe que, pela constância dos fatores causais, não se deve contrariar concepções derivadas da realidade geográfica e social, inventando critérios outros em que determinantes reais fiquem sujeitas a determinantes ideais.

Artifícios, quando levantados através de legislação em conflito com a geografia física ou econômica, com a sociologia aplicada às comunidades humanas, com a história com respeito à evolução normal das instituições, só podem sofrer rejeições ou provocar transtornos orgânicos, de vez que não foram respeitadas condições sócio-políticas ou condições corporificadas no funcionamento natural representativo.

Visto o processo geográfico, o sociológico e o histórico, aí temos a **direção** do processo político. Integrados entre si, recomendando que as eleições e as representações para satisfação de interesses objetivados venham conforme bases territoriais distintas, isto é, de acordo com meca-

nismos simples e racionais que não possibilitem desigualdade de um Estado com outro, face a eleitorados heterogêneos.

Não podemos inventar, por força da vontade oficial ou ideal, espaços geo-sócio-políticos. Num mesmo Estado federado, pelo óbvio, não se confundem áreas federais, estaduais e municipais, ficando impossíveis critérios que imponham coexistência normal a mais de uma divisão além da básica municipal, e isto, para diferentes níveis de eleições diante da natureza do tipo de representação.

Caso a legislação estabeleça critérios variáveis, serão critérios de difícil assimilação. Critérios que deterioram a organização política estatal. Enfraquecendo, na política, a função agregadora dos interesses gerais. Favorecendo que frações municipais ou plurimunicipais, articulem soluções a nível local, logicamente nos efeitos comprometendo a nação e o Estado-Membro.

CONCLUSÃO — Nos pródromos da República, o sistema eleitoral distrital adotado, conforme disposições legais de então, no longo período que vai de 1892 a 1930, só trouxe perturbações que não cabe aqui relatar. Com o Código Eleitoral de 1932 se refez a federação, não havendo desde lá senão eleições, quando aconteceram, suficientes para justificar a ideologia representativa democrática.

Todavia, após 1932, o que a história conta nada tem de agradável. Não se trata de um problema de lei ou de legislação, mas de esquemas montados em favor de interesses grupais ou individuais, nos quais cúpulas auto-cráticas voluntariosas na aparência liberais, oligarquizando o poder ou exercendo, quando houve eleições, pressões ajustadas aos mecanismos oficiais.

Em 1982, o fato repetiu-se dando ampla atividade eleitoral ao estamento público-burocrático. Chegamos, nas últimas eleições, ao apogeu do oficialismo partidário, montado num sistema de enorme dominação territorial, que por si só não recomenda a distritorialidade eleitoral, porque, pela evidência empírica, demonstra a existência sempre atuante de inúmeras classes alienadas.

Mas a problemática está longe de se resumir na questão da inconveniência do Distrito eleitoral e do voto distrital. Nos enfoques de geografia, sociologia e história, nem nas estatísticas censitárias, econômicas e sociais. Está subjetivado pela conduta de grupos que não aspiram conhecer valores reais e sim postular funções sincronizadas com proposições em torno do voto como meio e não como fim.

Não existem sequer conexões naturais ou lógicas entre a federação e os sistemas eleitorais distritais. Analisado na perspectiva geossocial, tais sistemas, nas federações, denunciam comportamento tipicamente estamental com respeito à ação e à decisão de grupos que no poder pretendem a tutela do regime ou uma legislação que prometa mais fácil dominação política.

Não se deve esquecer que, conhecidos os fatos, a conseqüência previsível do Distrito eleitoral no Brasil será a crescente desintegração federa-

tiva acompanhada da regionalização das representações políticas. Visa a distritarização e, se não visa, vai dar nela, a oligarquização de regiões através de sistemas fechados na sua armação básica, formando nítidas estruturas regalistas.

Basta simplesmente a legislação que aí está, aperfeiçoada na prática dos mecanismos, racionalizada nos métodos de votação, simplificada nas exigências formais, porque o ato de votar somente diz com o eleitor, não apresentando, diante da livre vontade de escolher, dificuldades que o costume de participar transforma em regras rotineiras estáveis de acesso às decisões eleitorais.

FINAL DA CONCLUSÃO — Aqui na conclusão e em todas as passagens deste modesto trabalho, procuramos, numa síntese analítica, sem qualquer intenção de posicionamento pessoal, observar realidades visíveis concretas, reduzindo a pressupostos duvidosos verdades mal colocadas nos regimes políticos e federativos.

É evidente, em que pese à complexidade do problema eleitoral, que as soluções a equacionar não venham conformes com o princípio da representação nos regimes compostos federais. As falhas, porventura existentes na legislação, tão-somente indicam necessidade imediata de racional aperfeiçoamento jurídico.

Pouco interesse tem, dada a natureza deste trabalho, estudo comparativo mais amplo do sistema distrital em outros países. O Brasil, já dissemos, é o que é como nação. Suas instituições nada têm a ver com o conteúdo de outras legislações. Muito menos com práticas estranhas às naturais estruturas nacionais.

Daí a importância que assumem, diante de nossa realidade política federativa, alterações que possam ter repercussões desastrosas no regime político federal. Eliminando, por imposições restritivas, a participação do eleitorado na formação de legítimas representações, desaparecerá a autenticidade. As lideranças ficarão limitadas.

Incontestável que o interesse nacional eleitoral fica sujeito às comunidades distritais. Será difícil às lideranças maiores concorrer com as lideranças menores locais. A tendência do eleitorado, praticamente, se voltará para exigências que alimentam a corrupção e fomentam o retorno do clientelismo ocioso.

No Distrito eleitoral, o voto distrital, não deixando de ser majoritário, só atenderá reclamos regionais. Tudo fica sob critérios igualitários inatingíveis, número de eleitores ou habitantes, soma de bases contíguas, unidade sócio-econômica, proporcionalidade, majoritarismo, maior ou menor extensão territorial.

Estamos no Brasil e isto é que é preciso ver. Numa sociedade política plural, as diferentes funções possuem exatas linhas fronteiriças nos regimes ou nos tipos de organização. Em suma: a lei da gravidade nas federações, *ius naturae*, produz reflexos condicionados concretos e não especulativos.

O voto distrital e a reabertura

PAULO BONAVIDES

Professor da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Ceará

Embora os fatos digam o contrário, conforme se infere dos desdobramentos políticos que aguardam o ano de 1983, temos a impressão de que a oportunidade de institucionalizar o voto distrital já passou. Sua conveniência maior, como resposta aos requisitos da simetria institucional, teria sido sem dúvida durante a ocasião de implantação do sistema bipartidário na década de 60, quando os poderes oficiais da época estavam cansados e descontentes com o multipartidarismo da Constituição de 1946, querendo impor ao País a reforma de todo o sistema político, crentes na melhoria dos costumes por obra de alterações legislativas ditadas a partir da esfera suprema do poder.

A sociologia política tem demonstrado, desde DUVERGER, que o voto distrital é quase um acessório técnico da forma bipartidária, porquanto traz uma divisão alternativa de governo ou oposição, fazendo mais difícil a sustentação da proporcionalidade representativa das correntes de opinião política, salvo mediante a introdução de corretivos híbridos que possam ser instituídos, como se tem feito no sistema misto alemão.

De qualquer modo, é de estranhar, quando nos inclinamos resolutamente — e já o fizemos, por via legislativa — para a restauração de um sistema de pluripartidarismo limitado, que o meio político esteja novamente trazendo ao debate, por inspiração até há pouco desconhecida, mas não desinteressada, a possibilidade de introduzir no corpo da lei eleitoral básica, que há de reger o processo partidário, o voto distrital, cuja natureza antiminoritária é de maneira flagrante infensa às teses democráticas mais amplas, que se prendem indissolúvelmente à participação proporcional e representativa de todas as camadas eleitorais, constitutivas do povo politicamente organizado e governante.

Não entramos no exame dos possíveis remédios que viessem minorar ou neutralizar a instituição do voto distrital, mas não podemos deixar de assinalar que, se ele reaparecer como cogitação séria — e efetivamente já apareceu — ou determinação majoritária e oficial de impô-lo — o que os próximos meses dirão —, a suspeita de casuismo, em sua introdução, estará à vista de todos, convertendo-se em mais um componente perturbador da congruência de propósitos, com que, na linha teórica e prática, devemos conduzir o processo de normalização institucional, se-

gundo as aspirações mais puras de um modelo sinceramente democrático de audiência à vontade do povo, como base de fortaleza das instituições.

Os Partidos Políticos que estão nascendo ou que já nasceram poderão também ser enfraquecidos por efeito do voto distrital, cuja tendência é sempre prender o eleitor à personalidade ou ao carisma do candidato, de preferência a uma obediência às idéias contidas no programa partidário, que assim se converte numa expressão morta de anseios teóricos de sinceridade duvidosa, tanto da parte de quem os redigiu como de quem os haveria de sustentá-los: o representante e o eleitor.

Com o voto distrital o mandato representativo se debilita, ocorrendo de fato um mandato imperativo; com este o Partido sempre perde ou se enfraquece. Finalmente, na parte mais subdesenvolvida do País, as oligarquias, ativas umas, latentes outras, comandam ainda o processo político, mantendo o monopólio das posições. Com o voto distrital, o coronelismo estadual dos chefes partidários se desdobrará provavelmente no coronelismo das oligarquias municipais ou locais, cuja influência, bafejada pelo poder central, seria manifestamente imbatível, pela facilidade que teriam os órgãos centrais do poder de exercitar, na diminuta faixa da circunscrição eleitoral, a pressão concentrada do poder oficial. Doutra parte, o poder econômico faria também convergir sobre o Distrito eleitoral meios irresistíveis de favores e pressão financeira, difficilmente suscetíveis de serem tolhidos por remédios legais.

Pluripartidarismo com voto distrital e sublegenda produzem unicamente a dúvida e a descrença entre os menos otimistas, pressurosos ainda quanto ao alcance do processo de restauração democrática em nosso País. Nada, porém, autoriza supor, de imediato, que a crise do voto distrital e da sublegenda provoque, no seu prosseguimento vindouro, um retrocesso nas instituições.

Com o debate já em curso, haverá lugar para a opinião pública e a classe política sugerirem as soluções de compromisso, enquanto não chegamos à raiz do problema, que é o advento de uma nova Constituição. Esta, porém, há de pertencer ao povo e não aos governantes ou aos políticos de profissão, instrumentos e não fontes da vontade nacional soberana, única competente para decidir os destinos deste País.

Toda reforma política mais avançada que se introduza na legislação eleitoral terá sempre um destino provavelmente casuístico e duvidoso, enquanto não buscarmos sua expressão mais profunda na legitimidade de um consenso constituinte, único compromisso apto a regenerar as regras normativas do processo político com a força e o prestígio da soberania nacional, depois que as opções de recuo, marchas e contra-marchas tendem a desacreditar todo o esforço em favor de técnicas estáveis e normais, e sobretudo democráticas, destinadas a fixar um modelo de aferição legítima da vontade eleitoral.

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” (*).

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 assembléias 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 ESMEIN, 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 distribuito 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 *voluntum*. 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 Politique 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, nº 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, nº 43, julho de 1976; *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 48, janeiro de 1974, pp. 121 e ss.; *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 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. Descrevê-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 Comitê 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 proíbem 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 acautelar-se 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*. Éditions 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
Goiás	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'es da Boa Esperança, Três Pontas, Alfenas, Carmo do Rio Claro, Varginha, Três Co-rações do Rio Verde, Águas Virtuosas, Campos Gerais, Aiuruoca, Turvo, Silves-tre Ferraz, Baependi, Caxambu, Vila Ne-pomuceno, Perdões, Divinópolis, Elói Mendes, Cambuquira, Conceição do Rio Verde e Vila Gomes.</p> <p>5º Distrito: compreendia os seguintes Municípios: Pouso Alegre, Passa Qua-tro, Pouso Alto, Cristina, Pedra Branca, Itajubá, Santa Rita de Sapucaí, Santo Antônio do Machado, Ouro Fino, Ja-cutinga, 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, Sil-vianópolis, Campanha e São Gonçalo do Sapucaí.</p> <p>6º Distrito: compreendia os Municípios de: Uberaba, Monte Santo, Muzambi-nho, 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'es do Indaiá, Abaeté, Patos, Pa-racatu, Santo Antônio do Monte, Arce-burgo, 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 Oto-ni, Peçanha, São João Batista, Bocaiúva, São Miguel de Jequitinhonha, Fortale-za, 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 & Maurilho, 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 Assembléias 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 DISTRITAL. 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, Helvécio 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 Assembléias 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 Assembléia 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, Helvécio 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*, 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.

Eleições e sistemas eleitorais

NELSON DE SOUSA SAMPAIO

Professor da Universidade Federal da Bahia

1. Conceito

Não é possível dar uma definição simples e elegante de eleição, em virtude da diversidade de fins a que pode servir o processo eleitoral. Para abranger essa variedade, a definição terá de ser enumerativa. Assim, compreende-se por eleição o processo pelo qual todos ou parte dos membros de uma coletividade visem a qualquer dos seguintes objetivos: a) escolher os indivíduos que deverão ocupar os seus cargos, funções ou postos de direção ou de administração; b) destituir esses mesmos ocupantes; c) decidir sobre questões gerais ou simples, que possam, por via de regra, ser respondidas por "sim" ou "não".

a) A primeira acepção é a predominante e, por isso, a mais corrente ou universal, pois é encontrada em todos os grupos que realizam eleições. Os outros dois sentidos são secundários ou derivados, não sendo conhecidos em todas as sociedades que adotam o processo eleitoral. Cuida-se aqui, primordialmente, do primeiro significado, que é, também, o mais estreitamente ligado à etimologia da palavra, oriunda do latim *electio*, *electionis*, derivada, por sua vez, do verbo *eligere* que possui, entre suas principais significações, a de *escolher*.

A definição para esse primeiro sentido do termo está formulada do modo mais amplo a fim de abranger as eleições de todos os tipos de estruturas sociais, desde organizações internacionais, Estados, outras entidades públicas, sociedades ou associações privadas até grupos não institucionalizados. Não resta dúvida, porém, que as eleições mais importantes e que, conseqüentemente, revestem maior interesse teórico e prático são as do Estado e das suas divisões político-administrativas de base territorial (Estado-Membro de uma federação, província, condado, Município ou outra, a depender da respectiva organização estatal). Trataremos apenas delas. As de maior relevo e freqüência são as eleições para cargos políticos, ou seja, os de direção do Poder Executivo e os de membros do Poder Legislativo.

São menos comuns as eleições para titulares do Judiciário, e ainda mais raras as destinadas ao provimento de cargos administrativos, a exemplo das que encontramos em alguns Estados e municipalidades da União norte-americana. Observe-se que a eleição não é o único modo de investidura nos cargos de um Estado. Os outros modos são: a violência, o sorteio, a hereditariedade e a cooptação. Esta última — a escolha de novos titulares dos cargos por seus atuais ocupantes — não é, aliás, uma forma autônoma. Se o órgão é individual, a cooptação equivale a uma nomeação. Tratando-se de órgão colegiado, o preenchimento de suas vagas toma o aspecto de eleição pelos demais membros. De referência à judicatura e à administração, ainda se poderia aludir à forma histórica de investidura por compra, quando alguns desses cargos tinham mais o caráter de bens patrimoniais dos seus titulares do que de verdadeiros cargos **públicos**.

b) Nos primórdios do regime representativo, que se situam na Idade Média, os eleitos estavam vinculados estreitamente aos eleitores através de instruções, consignadas em cadernos, os **cahiers** que na França perduraram até a Revolução de 1789. Quando os Deputados mostravam-se infiéis a esse “mandato imperativo”, podiam ser revogados pelos eleitores. Depois de desaparecido o mandato imperativo, com a implantação do sistema representativo moderno, a revogação popular de mandatos reapareceu como instituto de governo semidireto, ou seja, aquele que procura aumentar a participação e o controle do povo sobre os governantes. A primeira forma dessa revogação é a destituição de todos os membros do Parlamento pelo eleitorado. Representa uma dissolução popular do Parlamento, sendo conhecida sob o termo alemão de **Abberufungsrecht**. Vemo-lo em alguns Cantões da Suíça, no *Leichtentsein*, e em Estados-Membros da Alemanha Federal, onde o instituto já era conhecido desde a República de Weimar.

A forma de eleição para destituir titulares individuais de cargos surgiu na América do Norte com o nome de **recall**, onde existe em diversos dos seus Estados e em grande número de governos locais. Usado mais frequentemente para revogar o mandato de legisladores estaduais, governadores, prefeitos e conselheiros municipais, o **recall**, em alguns Estados-Membros da União norte-americana, também pode ser manejado contra funcionários administrativos e até contra juizes. Na União Soviética e em várias “democracias populares”, ele é adotado contra membros dos corpos legislativos. No Brasil, o **recall** foi previsto na Constituição gaúcha de 1891 (art. 39) para Deputados estaduais, enquanto a Constituição de Goiás de 1891 (reformada em 1898) o admitiu para “conselheiros” municipais (art. 27).

c) A decisão, por via eleitoral, de determinadas questões legislativas ou, até administrativas (como em alguns Estados-Membros da América do Norte), realiza-se sob a forma de plebiscito e de **referendum**. Desde os plebiscitos de Napoleão I até os referendos populares dos nossos dias, tem-se ampliado a prática desses processos. No Brasil só tivemos um exemplo de eleição dessa ordem, de âmbito nacional, o chamado **referendum** de 6-1-1963, em que os eleitores foram convocados para decidir pela manutenção do sistema parlamentarista de governo ou pela volta ao sistema presidencial.

Aquela denominação foi aplicada propositadamente, para disfarçar a inconstitucionalidade do pronunciamento popular.

Segundo a Emenda Constitucional (a de nº 4 à Constituição de 1946) instituidora do parlamentarismo, uma lei complementar poderia dispor sobre a realização de "plebiscito" para aquele fim. Nessa hipótese, o "plebiscito" deveria realizar-se "nove meses antes do termo do atual período presidencial" (art. 25). Infringindo-se esse preceito quanto à época do "plebiscito", mudou-se também o seu nome. Mas, no plano estadual, muitos Estados já exigiam a votação das populações interessadas para a criação de novos Municípios. A medida tornou-se obrigatória para todos os Estados a partir da Constituição de 1967 (art. 14). A Lei Complementar nº 1, de 9-11-1967, reguladora do dispositivo constitucional, vacila, porém, na denominação do pronunciamento popular. Ora se refere a "consulta" — de acordo com a letra da Constituição —, ora a "plebiscito para consulta à população", ora, simplesmente a "plebiscito", e, por fim, a "consulta plebiscitária". Essa pluralidade terminológica pode gerar dúvidas quanto ao efeito jurídico da manifestação. Costumamos distinguir entre "consulta popular", plebiscito e **referendum**. A consulta é simplesmente auscultação da opinião pública, que não vincula juridicamente os órgãos representativos. O plebiscito é decisão popular que produz resultado jurídico por si mesmo. É instrumento, pois, do governo direto. O **referendum** aprova ou desaprova atos dos órgãos representativos. É, por conseguinte, processo do governo semidireto. Julgamos, contudo, que a imprecisão terminológica do legislador provém do uso genérico que se empresta, na linguagem corrente, à palavra "plebiscito" e seus derivados. Na realidade, trata-se de simples "consulta" popular, com a caracterização jurídica acima definida.

2. Histórico

Não é possível dizer quando surgiu a eleição. Até sociedades primitivas a conheceram. Como não tinham escrita, o voto era forçosamente oral, quase sempre sob a forma de aplausos, ou aclamação. A desaprovação manifestava-se, geralmente, por meio de murmurações. Os povos germânicos primitivos, por exemplo, possuíam uma monarquia eletiva. Embora o rei ou príncipe sáísse de determinadas estirpes, sua escolha era feita pela assembléia da tribo, composta dos homens válidos ou aptos para a guerra.

Quando a democracia se implantou nos Estados-Cidades da Grécia antiga — da qual Atenas foi o modelo —, as eleições ganharam em voga e importância. Se bem que a forma de investidura pelo sorteio predominasse, a eleição era empregada para o provimento dos cargos públicos que exigiam conhecimentos e maior responsabilidade. Como quase todas as magistraturas eram anuais e em grande número, pois existiam também nos Distritos ou subdivisões locais, as eleições eram freqüentes e numerosas. A República romana, não adotando o sorteio para prover as magistraturas, superou Atenas em matéria de eleições. A quase totalidade dos seus magistrados era eleita e a duração no cargo era também anual, com raras exceções, como a do censor, que se prolongava por cinco anos. A própria palavra

“candidato” vem dessa época. Embora os candidatos já usassem cartazes de propaganda eleitoral, o meio de melhor tornar-se conhecido era vestir a **toga candida** para chamar a atenção dos futuros eleitores que decidiriam de sua sorte nas assembléias populares ou **comitia**. “Candidato” era, originariamente, o homem que se vestia de branco. Assim trajado, o candidato perambulava pelas ruas de Roma. Ia e vinha de um lado para outro, ou seja, fazia a **ambitio** — donde vem o termo “ambição”, que é própria de todo candidato. Cessada a fase republicana, as eleições foram decaindo em número e importância até desaparecerem quando Roma, seguindo o exemplo do Oriente, se converteu numa monarquia absoluta, onde todo poder vinha da pessoa sagrada do Imperador.

As eleições entram em eclipse por toda a parte, refugiando-se no seio da Igreja, que, por força do celibato eclesiástico, teria de ser uma monarquia eletiva. Nos primeiros tempos, o Papa foi eleito pelo clero e povo de Roma, até que essa atribuição passou para o Colégio dos Cardeais. Na Idade Média, a outra cabeça da cristandade, a de ordem temporal, ou seja, o imperador do Sacro Império Romano, acabou investido, pelo menos **de jure**, por eleição realizada no restrito colégio dos príncipes eleitores. Nos Estados-Cidades que ressurgiram no Medievo, como os de Itália e da Liga Hanseática, também se processaram eleições para a escolha de seus magistrados, embora com soluções de continuidade. As mais importantes eleições foram feitas nas cidades que se desenvolveram dentro dos reinos medievais, quando os monarcas pediram que elas enviassem representantes para o Conselho real, que acabou transformando-se na matriz das Assembléias Legislativas modernas. Nos Conselhos régios medievais, que tomaram o nome de Parlamento na Inglaterra, Estados Gerais na França, e Cortes na Península Ibérica, somente tinham assento, de início, os membros do clero e da nobreza, os quais compareciam em pessoa. Com o florescimento das cidades e a convocação dos seus delegados, estes foram escolhidos por eleição. Posteriormente, com o crescimento também do clero e da nobreza, o processo eleitoral se generalizou para todos os estamentos. Aquelas assembléias eram convocadas sem regularidade, quando o monarca, a fim de cumprir o princípio feudal, tinha necessidade de que os representantes do reino consentissem em contribuições financeiras ou forças militares (**auxilium**), ou dessem a sua opinião sobre questões públicas importantes (**consilium**). À medida que os soberanos se fortaleciam e caminhavam para o absolutismo, começaram a deixar de convocar as representações das camadas do reino. Na Inglaterra, porém, o Parlamento se manteve sem solução de continuidade, desde suas origens medievais até hoje. Mas, nesse período, as eleições floresceram mais nas colônias britânicas da América do Norte do que na própria Metrópole.

A luta contra o absolutismo monárquico terminou implantando monarquias constitucionais na maior parte da Europa, dando novo surto às eleições para as Câmaras Legislativas. Pouco depois, desencadeou-se, com o exemplo da emancipação daquelas colônias inglesas, a primeira onda de descolonização do mundo moderno, que libertou quase todas as colônias ibéricas do Continente americano. Essas colônias, que só haviam conhecido eleições municipais, passaram a realizar pleitos eleitorais de âmbito na-

cional e regional. A partir da segunda metade do século passado, prospera o movimento a favor do sufrágio feminino, que se pode considerar universalmente vitorioso depois da II Guerra Mundial. Paralelamente, marchava a tendência para baixar a idade eleitoral, fixando-se, em muitos países, em 18 anos. Com o quase completo término da colonização, subsequente ao Segundo Conflito Mundial, o processo eleitoral praticamente se universalizou, adotado pelos regimes de governo livres como pelos não democráticos, pois as eleições, por si sós, não definem a natureza de um sistema político. Todos esses fatores, unidos ao explosivo crescimento populacional do mundo, resultaram, em nossa época, nos maiores contingentes eleitorais e nas mais concorridas eleições da história, com dezenas e até centenas de milhões de eleitores, como na China continental e na Índia.

3. Natureza jurídica da eleição

O exame deste problema cinge-se, aqui, ao primeiro sentido do termo eleição apresentado acima, isto é, ao de escolha de pessoas para exercer determinados cargos, de modo especial os do Estado. Desse ângulo, a eleição é sempre um processo de investidura. Mas a sua significação varia com os sistemas políticos. Podem-se distinguir as eleições, juridicamente, em três tipos, segundo os laços que estabelecem entre os eleitores e o eleito. A fim de obedecer a certa ordem histórica, conviria assim numerá-los: 1) a eleição como uma habilitação, de natureza contratual, para o desempenho de uma função ou cargo; 2) a eleição como habilitação incondicional; 3) a eleição como habilitação com certas reservas. Observe-se que essa distinção diz respeito sobretudo às eleições para as assembleias políticas, de modo especial as legislativas. Isso porque as eleições para os cargos executivos, inclusive nos governos diretos, conferem em geral uma habilitação plena para o exercício dos cargos e jamais assumem a feição de vínculo contratual. Quando muito, podem ser uma colação de competência com alguma reserva, nos ordenamentos jurídicos que adotam o **recall** de titulares de cargos executivos ou, até, o **referendum** para atos por eles praticados.

1) Nas eleições que criam uma habilitação de natureza contratual, o eleitor é um mandante ou comitente, e o eleito se torna seu mandatário ou comissário. Usando-se de rigor de expressão, nessa hipótese o eleito seria um genuíno "representante", dando origem ao verdadeiro "regime representativo". Mas, como se verá adiante, essa terminologia acabou consagrada, impropriamente, para os sistemas políticos que possuem a segunda espécie de eleições. Aquele vínculo contratual entre os eleitores e o eleito denomina-se **mandato imperativo**. Foi o que vigorou no **Antigo Regime**, tendo-se prolongado, na França, até a Revolução de 1789, enquanto na Inglaterra começou a se enfraquecer sob os Tudors e desapareceu no século XVII. Os eleitos pelas cidades e, depois, pelos nobres e pelos clérigos recebiam instruções dos seus eleitores e agiam como seus "representantes" junto ao rei. Os eleitores formavam entidades de natureza corporativa dentro do Estado e corriam a cargo deles as despesas da representação. Em

contrapartida, os eleitos deviam prestar contas ao seu eleitorado e indenizá-lo dos prejuízos causados, podendo o seu mandato ser revogado. A relação entre eleitorado e eleito apresentava, pois, as características do contrato de mandato do direito privado. Uma reminiscência disso se encontra, entre nós, na Constituição do Império, para a sua reforma. Seu art. 176 estatui que, admitida a necessidade da reforma, se expedirá lei, “na qual se ordenará aos eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura que, nas **procurações**, lhes confiram especial faculdade para a pretendida alteração ou reforma”. A palavra “procurações” é muito expressiva nesse contexto. Não era, todavia, um mandato imperativo completo, porquanto os eleitores não davam instruções sobre o conteúdo das modificações a serem feitas nos artigos da Constituição especificados na lei de convocação dos eleitores. A pregação do que se denomina “Estado de Partidos” ou “partidocracia” — o **Parteienstaat** dos alemães — conduzirá, se vitoriosa, a uma volta ao **mandato imperativo**, sob a forma de instruções das direções partidárias aos parlamentares, que lhes deveriam obediência, sob pena de perda do cargo. As “instruções” dos eleitores de outrora seriam substituídas pelos programas partidários e pelas deliberações das direções dos Partidos. Haveria aí uma espécie de duplo contrato de adesão ao programa partidário: por parte dos eleitores e por parte dos eleitos. Os eleitores, ao votarem, decidem qual o programa partidário a que os eleitos ficarão obrigatoriamente subordinados. É essa, aliás, a situação do Brasil desde a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, cujo art. 152, § 5º, comina a perda de “mandato”, decretada pela Justiça Eleitoral, para todo Congressista, Deputado estadual ou Vereador que se opuser, “por atitudes ou pelo voto” às “diretrizes, legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o Partido sob cuja legenda foi eleito”. O dispositivo consagra uma espécie de “mandato imperativo”, que junte os eleitos às instruções dos respectivos Partidos. Implantou, pois, o **Parteienstaat**, embora de controvertida validade, porquanto aquele preceito entra em choque com outros da Constituição, segundo os quais “todo poder vem do povo e em seu nome é exercido” (art. 1º, § 1º), os Deputados são “representantes do povo” (art. 39) e os Senadores “representantes dos Estados” (art. 41). A não ser que se considere que o povo e o Estado-Membro têm uma dupla representação: uma na Câmara dos Deputados ou no Senado, e outra nos Partidos Políticos, sendo essa, paradoxalmente, a predominante para o fim de vincular os congressistas, por instruções, à Justiça Eleitoral poderá preferir aplicar os últimos preceitos citados, reconhecendo a invalidade da norma que pune a infidelidade partidária com a perda do “mandato”.

A Constituição de 1977 da União Soviética — mais explícita, no particular, do que a de 1936 — preceitua que, “em sua atividade, o Deputado se conforma aos interesses do Estado, leva em conta os da população de sua circunscrição eleitoral e se dedica a realizar o **mandato** dos seus eleitores” (art. 101). Seria um difícil “mandato imperativo” com voto secreto, se a “linha justa” do Partido único não o impedisse de errar nunca.

2) Na eleição como habilitação incondicional para o exercício de um cargo público, o eleito não se liga aos eleitores por nenhum vínculo jurídico. Quando muito mantém com o seu eleitorado — que, no voto

secreto, não poderá sequer saber, com certeza, qual seja — laços políticos ou morais a critério de sua consciência. A relação eleitor-eleito desaparece com o ato de votar.

O eleitorado age como um órgão do Estado que investe determinada pessoa em outro órgão do Estado para o exercício da competência reservada a este pela Constituição. É esse o significado da eleição no governo completamente indireto. A consagração mais solene desse sistema encontra-se na França da Revolução de 1789, cujos Estados Gerais, ao se proclamarem *Assembléia Constituinte*, cuidaram logo de libertar os seus componentes dos mandatos imperativos que receberam. Contudo, pelas condições históricas em que atuaram, sobretudo a idéia de que os eleitos deveriam ser os porta-vozes da nação, os constituintes revolucionários denominaram o novo sistema de “representativo”, sem atinarem para a evidente impropriedade do termo. Com efeito, os parlamentares não são “representantes” da nação nem psicológica nem juridicamente.

Sob o ponto de vista psicológico, a soberania nacional como sustentou ROUSSEAU, seria intransferível. De igual sorte, segundo o mesmo autor, a vontade nacional não se poderia transmitir para além do momento presente. “O soberano — escreveu — pode dizer: “Eu quero atualmente o que tal homem ou, pelo menos, o que ele diz querer”; mas não pode dizer: “o que esse homem quiser amanhã, eu ainda quererei” (*Du Contrat Social*, Liv. II, cap. I). Por outro lado, uma coletividade não organizada, chame-se “nação” ou “povo”, não tem vontade definida. Da mesma eleição, surgem eleitos com as mais diferentes idéias, sem que se possa dizer quais as que representam a nação. Todas as eleições livres criam correntes diversas e até antagônicas no seio da mesma assembleia. Somente os regimes despóticos possuem o segredo de constituir assembleias unânimes, afastando, de antemão, das competições eleitorais, os dissidentes. Juridicamente, é inconcebível uma representação sem responsabilidade em face do comitente e que não represente este perante outra pessoa ou órgão. Em contraposição ao mandato imperativo, cunhou-se a expressão “mandato livre”, em que é evidente a contradição no adjetivo, pois, por sua natureza, o “mandato” não pode ser livre. A idéia de que o eleito representa o povo é, pois, no dizer de KELSEN “uma ficção política” — política, ou de fundo ideológico, e não jurídica. Todavia, ficaram definitivamente consagradas expressões como “regime representativo”, “representantes do povo”, “Casa dos Representantes”, “mandato” político e equivalentes. Desse modo, não se pode lutar contra elas e aqui se empregará “governo representativo” no sentido corrente, ou seja, como sinônimo de “governo indireto”.

João Mangabeira, quando relator-geral do anteprojeto de Constituição, mandado elaborar, em 1933, pelo Governo, oferece-nos um exemplo da inutilidade da luta contra a palavra “mandato” de referência aos membros da Câmara e do Senado. Em seu lugar, usa, sempre, “cargo”, embora empregue o termo “representante”. A Constituinte preferiu o vocábulo próprio, mas já tradicional, “mandato”.

3) A eleição tem a natureza jurídica de colação de competência aos eleitos, com certas reservas, nos sistemas de governo semidiretos. Em vir-

tude desse sistema, os parlamentares podem ser destituídos antes do término normal da Legislatura pelo voto popular, que pode dissolver toda a assembléia (**Abberufungsrecht**) ou revogar “mandatos” isolados (**recall**). As deliberações da assembléia podem também ficar sujeitas à aprovação ou rejeição do eleitorado através do **referendum popular**. Mas nenhum desses institutos importam em retorno ao mandato imperativo, porquanto os parlamentares não recebem instruções do eleitorado. A revogação popular de mandatos e o **referendum** constituem atenuações do sistema representativo, no sentido de aumentar o controle do eleitorado sobre os legisladores e de ampliar-lhe a participação no processo legislativo. Se prosperarem, podem ressuscitar o governo direto sob forma mais complexa. Sociologicamente, porém, pode-se dizer que as tendências não marcham nesse sentido, apesar de haver crescido o número de Constituições que adotaram tais institutos. Por outro lado, nas sociedades livres, novas técnicas, como os avanços nos meios de comunicação e, sobretudo, as pesquisas de opinião pública, podem contribuir para maior aproximação entre as deliberações dos órgãos legislativos (e também executivos) e as preferências populares.

4. Natureza jurídica do voto

Do exposto, conclui-se que o voto tem, primordialmente, o caráter de uma função pública. Como componente do órgão eleitoral, o eleitor concorre para compor outros órgãos do Estado também criados pela Constituição. Em geral, porém, as Constituições têm deixado o exercício da função de votar a critério do eleitor, não estabelecendo sanções para os que se omitem. Nessa hipótese, as normas jurídicas sobre o voto pertenceriam à categoria das normas imperfeitas, o que redundaria em fazer do sufrágio simples dever cívico ou moral. Somente quando se torna obrigatório, o voto assumiria verdadeiro caráter de dever jurídico. Tal obrigatoriedade foi estabelecida por alguns países, menos pelos argumentos sobre a natureza do voto do que pelo fato da abstenção de muitos eleitores — fato prenhe de conseqüências políticas, inclusive no sentido de desvirtuar o sistema democrático. Nos pleitos eleitorais com alta percentagem de abstenção, a minoria do eleitorado poderia formar os órgãos dirigentes do Estado, ou seja, Governo e Parlamento.

Mas o voto tem também, em sua outra face, a natureza de direito, se encarado da perspectiva do cidadão que preencheu os requisitos legais para figurar na lista de eleitores e para dar o seu voto. Se for impedido de alistar-se ou de votar, poderá invocar a proteção judicial — prova irrecusável da natureza de direito subjetivo que tem o voto. Especifique-se que se trata de **direito político**, ou seja, somente reconhecido aos cidadãos do país que preencham os requisitos legais. Só excepcionalmente se encontra o sufrágio permitido a estrangeiros. A Constituição francesa de 1793 estendeu-o a “todo estrangeiro que for julgado pelo Corpo Legislativo de grande mérito para a humanidade” (art. 4º). Também a primeira Constituição da República Federada Soviética Russa (de 1918, revista em 1923). Estado-Membro da URSS, fez o mesmo em relação aos estrangeiros a que

concedia asilo, que eram “os perseguidos por sua atividade política ou suas convicções religiosas” (arts. 12 e 68).

Com maior razão é igualmente de natureza política a chamada capacidade eleitoral passiva ou o direito de receber votos. Aquelas duas Constituições também o conferiram aos estrangeiros nas condições referidas. Por isso, pode-se dizer que a França e a Rússia de então pretenderam dar aos estrangeiros revolucionários uma segunda pátria, pátria ideológica. Por força do preceito citado, o inglês Thomas Paine se elegeu membro da Convenção da Primeira República Francesa. Curioso exemplo ofereceram, em certo período da Idade Média, vários Estados-Cidades da Itália, que só elegiam para **podestà** — cargo mais administrativo e judicial do que político — um forasteiro, que devia ser uma autoridade neutra a fim de atenuar as terríveis lutas das facções internas.

5. Modalidades do voto

Tendo em vista a experiência histórica no domínio eleitoral e, em menor escala, certas propostas doutrinárias, encontram-se várias modalidades de voto, as quais podem ser classificadas segundo diferentes pontos de vista.

a) **Quanto à extensão**, distinguem-se o sufrágio restrito e o universal. O primeiro tem sido mais praticado na história, pois o sufrágio universal se inicia no século passado e somente atinge a sua expressão completa em nossa época. Diz-se restrito o sufrágio a que somente têm direito setores da sociedade que preenchem certas condições sociais, econômicas, intelectuais, raciais ou de credo. É claro que algumas dessas restrições ou todas podem coexistir num Estado. Pela extensão do direito de voto podem-se classificar as formas de governo. Se ele é estendido aos componentes do grupo, independentemente daqueles motivos de restrição, o governo é democrático. Se o voto é privilégio de determinadas camadas, o governo é aristocrático. Se vingarem os planos de uma estrita tecnocracia ou “meritocracia”, o voto — se for mantido — será apanágio de indivíduos com qualificação intelectual mais ou menos alta.

Na antigüidade greco-romana, o voto foi inicialmente aristocrático. Somente passaram a tomar parte nos comícios eleitorais todos os cidadãos adultos do sexo masculino quando os Estados de então evoluíram para as formas conhecidas de democracia, como as de Atenas e de Roma. Nesta última, isso se concretizou com a igualdade entre patrícios e plebeus. Mesmo então, não se poderia falar em sufrágio universal, se levada em conta a existência da escravidão. Nas cidades medievais, o voto foi predominantemente aristocrático. Quando, para se pertencer ao eleitorado, é mister satisfazer certos requisitos econômicos — propriedade, renda ou pagamento de algum imposto direto — a forma de restrição do sufrágio toma a denominação de **voto censitário**. A expressão é usada também em sentido amplo como equivalente a sufrágio restrito, falando-se por isso, além do censo econômico, em censo intelectual, quando, para se obter a qualificação de eleitor, é necessário ser aprovado em certas provas de conheci-

mento, como os *literary tests* de alguns Estados-Membros da Federação norte-americana. O sufrágio censitário de caráter econômico é interpretado, sob o ponto de vista sociológico, como uma transição entre um regime aristocrático e a plena democracia. Nos Estados que dividem a população segundo a fortuna para o fim de votação, o sufrágio censitário pode imperar, se aos pobres é conferido menor número de votos. Era o que se passava em Roma antiga com os comícios das centúrias (*comitia centuriata*), segundo a organização que se atribui a Sêrvio Túlio (depois modificada, mas sem alterar o caráter que interessa ao problema). A votação era calculada por centúrias e o número dessas era insignificante para os mais pobres, embora fossem mais numerosos na população. Os operários, músicos e não proprietários estavam reunidos em 5 centúrias no total de 193. Conseqüentemente, os votos dessas categorias econômicas a rigor não pesavam no cômputo eleitoral. A distribuição era a seguinte:

Classe	Fortuna	Nº de Centúrias
1ª	a partir de 100.000 asses	98
2ª	a partir de 75.000 asses	20
3ª	a partir de 50.000 asses	20
4ª	a partir de 25.000 asses	20
5ª	a partir de 10.000 asses	30
Fora de classe	—	5

Começava-se a colher os votos descendo da primeira classe para as seguintes, detendo-se quando se obtivesse a maioria absoluta de centúrias que decidissem o pleito. Desse modo, se a primeira classe (formada de 18 centúrias de cavaleiros e 80 outras centúrias) votasse coesa, não era preciso continuar a votação. Na época contemporânea, mesmo depois de vitório o movimento democrático, o sufrágio censitário, sob a forma de discriminação econômica, persistiu durante muito tempo. A França revolucionária, não obstante a exaltação da igualdade, inscreveu em sua primeira Constituição — a de 1791 — a distinção entre “cidadãos ativos” e “passivos”, somente atribuindo direitos políticos aos primeiros. Os eleitores de primeiro grau — a eleição era indireta — deviam fazer prova do pagamento de uma “contribuição direta equivalente pelo menos a três dias de trabalho” bem como de não se assalariado. O eleitor de segundo grau devia possuir condição econômica mais alta, que subia de acordo com a população do local de residência. A Inglaterra foi-se libertando do sufrágio censitário gradualmente. A reforma eleitoral de 1832 incluiu a classe média no eleitorado. Em 1867, chegou a vez dos trabalhadores urbanos, e, em 1884, a dos trabalhadores rurais.

Nos Estados Unidos, apesar da proclamação do princípio da igualdade humana, o censo econômico para as eleições continuou existindo nos Estados-Membros, apegados a tradições vindas desde a época colonial e que somente desapareceram em diferentes datas do século passado. Pensilvânia só o aboliu em 1933.

No Brasil, ele perdurou por todo o Império, tanto para os eleitores de primeiro grau, como os de segundo. A Carta Constitucional de 1824 manteve princípios que já estavam no Projeto de Constituição da Assembléia Constituinte. A única diferença estava na fixação do censo. A Lei Magna do Império determinou o valor da propriedade ou renda necessária para a qualificação do eleitor em moeda corrente, enquanto o Projeto da Constituinte o tabelou no equivalente a certo número de “alqueires de farinha de mandioca”. A fórmula poderia ser vantajosa contra as oscilações do poder aquisitivo da moeda, mas lhe mereceu, no batismo popular, o nome de “Constituição da mandioca”. Nossa primeira Constituição republicana (1891) manteve diminuto censo econômico ao excluir os mendigos do direito de voto — norma que somente desaparecerá a partir da Constituição de 1946. Singular exemplo de censo econômico inverso, ou seja, atingindo os abastados, encontrava-se nos primeiros tempos da Revolução russa, que negou o direito de sufrágio aos membros da burguesia e aos *kulaks*. Lembra, com outro sentido, a proibição dos nobres ou pares britânicos de votarem em eleição parlamentar.

O censo intelectual pode variar desde a exigência de que o eleitor demonstre alguns conhecimentos — como os **literary tests** já aludidos — até, como no Brasil, a de que não seja analfabeto (condição prevista em todas as nossas Constituições republicanas) e saiba exprimir-se na língua nacional. A restrição ao voto por motivo funcional teria como exemplo a exclusão, no Brasil, das praças de pré (inferiores a sargento). A qualificação religiosa para a franquia do voto pode ser ilustrada com a prática das colônias inglesas na América do Norte. “Deve-se observar que batistas **quakers**, católicos e judeus freqüentemente se viam despojados de direitos políticos, embora não em todas as treze colônias” (EDUARDO MCCHESNAY SAIT, **American Parties and Elections**, 1942, pág. 19).

No Brasil, desde o Império até o fim da Primeira República, os religiosos de vida claustral (sujeitos a “voto de obediência”) não podiam figurar no rol dos eleitores.

A privação do voto como forma de discriminação racial foi assunto de grande relevo nos Estados Unidos. Antes da Guerra Civil, quase todos os Estados-Membros não permitiam o voto dos negros, se bem que em muitos Estados do Norte fosse reduzidíssima a população de cor. Vitoriosos na Guerra Civil, os Estados do Norte e do Oeste, embora conservando suas leis discriminatórias, exigiram a franquia eleitoral para os pretos do Sul antes mesmo de aprovada a Emenda Constitucional nº 15 (ratificada em 1870), que veda à União e aos Estados negar ou restringir o direito de voto dos cidadãos americanos em razão da “cor, raça ou condição anterior de escravidão”. Mas os Estados sulistas burlavam essa norma por diversos meios, estabelecendo **literary tests** ou o pagamento do **poll tax** como requisito para o ato de votar. A Emenda Constitucional nº 24 (ratificada em 1964) reiterou em parte, por assim dizer, a Emenda nº 15, banindo a exigência da capitação (**poll tax**) ou outro tributo para participar das eleições

federais. Vai desaparecendo, pois, a discriminação contra os pretos nas eleições estadunidenses.

Exemplo mais radical da questão de raça no campo eleitoral foi a Alemanha nazista, que fez dos direitos políticos monopólio dos "arianos". Mas aí já teríamos mais do que o sufrágio censitário. Estariamos diante da ressurreição do regime de casta, cujo cimo seria ocupado pela "raça dos senhores" arianos.

Atualmente, a questão do voto da população de cor inflama-se nos países de minoria branca da África, como a União Sul-Africana e a Rodésia. Mesmo quando podem votar, os pretos desses países não gozam de igualdade eleitoral com os brancos, pois se inscrevem em alistamento separado e só podem eleger um pequeno número de parlamentares prefixado.

Quando nenhum desses empecilhos restringe o voto, impera o sufrágio universal. Seu conceito tem sofrido modificação no curso da história. Há menos de meio século, definia-se como universal o sufrágio que se estendia a toda a população adulta masculina. Hoje já é curiosidade histórica a torrente de argumentos contrária ao voto feminino, bem como o apostolado a seu favor, em que se distinguiram escritores de diversas correntes políticas apoiando as então caricaturadas sufragistas. Tendo-se transformado em regra o voto feminino, e em exceção (insignificante quanto ao número de países) a sua recusa, a noção de sufrágio universal adquiriu mais amplitude, para significar a franquia eleitoral ativa a toda a população adulta, sem distinção de sexo. Sobretudo nos países industrializados, o eleitorado feminino vai superando o masculino em consequência da maior duração média de vida das mulheres. Nos Estados Unidos, a cifra de eleitoras excede em vários milhões à dos eleitores. Como consideração sociológica, anote-se que o voto feminino tem-se revelado, até então, conservador, para decepção dos seus campeões no campo marxista. Como exemplos de eleições em que o voto feminino exerceu um papel decisivo, citam-se as da França de 1945, e a eleição presidencial dos Estados Unidos em 1952. Na primeira, as mulheres (que acabavam de conquistar o direito de voto) teriam impedido uma hegemonia do Partido Comunista. Nos Estados Unidos, a promessa do candidato presidencial Eisenhower de pôr termo à Guerra da Coreia teria atraído o voto das mulheres, noivas e filhas de combatentes, que ansiavam pela volta destes ao lar.

b) Quanto à obrigatoriedade, o voto diz-se **facultativo** ou **obrigatório**. No primeiro caso, o eleitor nada sofrerá se não participar do pleito. No segundo caso, ficará sujeito às sanções, como no caso do Brasil, onde o voto só se torna facultativo para os maiores de 70 anos (aos quais não se exige o alistamento).

c) Quanto à sua expressão, o voto é **público** ou **secreto**. O debate sobre a matéria é hoje histórico, dada a aceitação universal do voto secreto, que já não encontra defensores ilustres como no passado, entre eles MONTESQUIEU, COMTE, STUART MILL, BISMARCK. O voto público pode

assumir diversos modos: oral, por aclamação, por qualquer forma simbólica — como o levantar de mãos na **eclesia** ateniense ou na Assembléia Geral da ONU —, por escrito, em que não se resguarde o sigilo, ou por máquina de votar. Apesar de o voto secreto ter-se consagrado em época relativamente recente, Roma antiga o conheceu a partir do ano 119 a.C.

d) Quanto ao valor, temos o voto igual e o voto plural. Este último é variedade histórica, uma vez que desapareceu por ser julgado incompatível com a concepção democrática. Enquanto o voto simples ou igual se baseia no princípio “uma pessoa, um voto”, a outra espécie se verifica quando algumas categorias de eleitores dispõem de mais de um voto. O exemplo mais conhecido foi o da Bélgica que, ao abolir, em 1893, o voto censitário, temperou o sufrágio universal com o voto plural. Aos 25 anos, conquistava-se a capacidade eleitoral ativa. O indivíduo de 35 anos, casado ou viúvo, com filho tinha direito a mais um voto. Outro voto era conferido ao cidadão que atingia certo nível de fortuna. Os homens com diploma superior, os professores e os sacerdotes dispunham de mais dois votos. Todavia, em qualquer circunstância, ninguém podia reunir mais de três votos populares concorrendo, simultaneamente, para formar um órgão parlamentar. Distinguem o voto plural do voto múltiplo, que existiu na Inglaterra, onde, além do voto no Distrito de residência, o indivíduo podia votar nos Distritos onde exercesse atividade econômica ou possuísse propriedade. Se fossem diplomados podiam ainda votar para a representação das Universidades na Câmara dos Comuns. Em 1948 foi abolido o voto múltiplo, que não deixa de ser uma variante do voto plural, sob a capa de participação em mais de um Distrito eleitoral.

e) Quanto à pessoa votada, o voto é direto ou indireto. Se o corpo eleitoral vota em quem vai ocupar o cargo, em outras palavras, no candidato, o voto diz-se direto. Se em pessoas que figurarão como eleitores de segundo grau, o voto é indireto. A eleição indireta pode realizar-se em dois ou mais graus, conforme disponha o ordenamento eleitoral. Hoje, as eleições indiretas limitam-se, geralmente, a dois graus. É possível que o voto popular concorra, simultaneamente para formar um órgão parlamentar e um colégio eleitoral, quando o Parlamento reúne esta última função para determinados cargos. É o que se verifica na maioria das repúblicas parlamentaristas, cujos chefes de Estado são eleitos pelo Parlamento. Costuma-se, nesses casos, falar também de eleição indireta, embora a sua feição mais típica seja a da primeira definição, isto é, quando os eleitos pelo voto popular são apenas eleitores de segundo grau. Aceito, entretanto, o sentido amplo de eleição indireta, não se deve considerar que esta é da essência do sistema parlamentarista em relação ao chefe de Estado. Na Alemanha da Constituição de Weimar e na França atual o Presidente da República é eleito diretamente pelo povo. Embora os exemplos sejam de chamados “regimes mistos” (parlamentaristas-presidencialistas), isto não invalida a argumentação teórica da compatibilidade entre parlamentarismo e eleição direta do supremo magistrado. E vice-versa, a eleição direta do Presidente da República não é da essência do presidencialismo, como demonstra o primeiro modelo desse sistema de governo. Os convencionais

de Filadélfia estabeleceram a eleição indireta do Presidente dos Estados Unidos por dois motivos:

1) por julgar um cargo de tal relevância que o seu titular deveria ser escolhido por pessoas esclarecidas e não pelo povo;

2) para emprestar participação destacada aos Estados, nessa eleição, por força da estrutura federativa.

O primeiro objetivo foi anulado na prática, pois os eleitores do segundo grau, os chamados “eleitores presidenciais”, agem como se tivessem recebido um “mandato imperativo” do eleitorado popular, descarregando os votos no candidato do Partido sob cuja bandeira se elegeram. Por isso, ninguém espera pelo resultado **oficial** da eleição pelos “eleitores presidenciais” ao reunir-se nas Capitais dos Estados no mês de dezembro do ano da eleição. Feita a eleição, em começo de novembro, traduz-se o seu resultado em “votos eleitorais” correspondentes a cada Estado, e toda a nação já sabe qual o seu futuro Presidente.

No Brasil Império, as eleições para a Assembléia Geral e para as Assembléias Provinciais foram indiretas em dois graus até 1881, quando a chamada Lei Saraiva estabeleceu as eleições diretas. No Brasil republicano, até 1964, todas as Constituições previram eleições diretas para os Poderes Legislativo e Executivo da União, com a exceção puramente teórica — porque não passou do papel — da Constituição de 1937. Houve, porém, eleição indireta do Presidente e do Vice-Presidente da República em 1891 e do Presidente em 1934, pelas Constituintes desses anos. Ademais, a Constituição de 1934 prescrevia a eleição indireta para Presidente quando a vaga ocorresse na segunda metade do período presidencial. O mesmo fazia a Constituição de 1946 quando, em igual época, se verificasse a vacância tanto da Presidência como da Vice-Presidência da República. Em 1964, o Ato Institucional nº 1 estabeleceu a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República pelo Congresso Nacional em “sessão pública e votação nominal”. Esses dizeres foram repetidos pelo Ato Institucional nº 2. A Constituição de 1967 apenas acrescentou aos membros do Congresso Nacional os delegados das Assembléias Legislativas na composição do colégio eleitoral do Presidente e Vice-Presidente da República. As eleições de Governadores e Vice-Governadores dos Estados, que foram indiretas por força de disposições constitucionais transitórias, acabaram indiretas em caráter permanente, por força da Emenda Constitucional nº 8, de 1977. A mesma Emenda tornou indireta a eleição de um terço dos Senadores federais sempre que houver renovação de dois terços do Senado. A Emenda Constitucional nº 15 restabeleceu, a 19 de novembro de 1980, o sistema de voto direto nas eleições para Governador de Estado e para Senador da República.

f) Quanto ao número de pessoas em quem se vota, o voto é **uninominal** ou **plurinominal**, qualificativos que dispensam definição. O voto plurinomial ou em vários candidatos é também chamado **voto por lista**, por ser a forma mais prática de sua realização.

g) Quanto ao modo de contagem, o voto é individual ou grupal, conforme o resultado da eleição se conte por cabeças ou por grupos que votaram nesse ou naquele sentido. Naturalmente que o voto grupal implica a tomada prévia da votação por cabeça, dentro do grupo, a fim de saber o voto deste. Nos comícios romanos, o voto era grupal. O resultado obtinha-se contando-se quantas cúrias, centúrias ou tribos formaram a maioria, conforme se tratasse, respectivamente de *comitia curiata*, *centuriata* ou *tributa*.

Modernamente, o voto grupal tem sido empregado na representação profissional, mediante sindicatos ou associações de classe. O sufrágio familiar — advogado especialmente na França, como um dos meios de estímulo à natalidade — é, por vezes, citado como outro exemplo de voto grupal. Mas nenhuma das suas variedades preconizadas apresenta essa natureza. A proposta para que um pai de família dispusesse de tantos votos quantos filhos menores tivesse redundaria numa variante do voto plural. Se somente são admitidos a votar os chefes de família (Constituição portuguesa de 1933, nas eleições para as juntas de paróquia, art. 19), temos uma espécie de voto restrito que favorece os casados em detrimento dos solteiros.

h) Segundo o ato de votar, temos o voto por **comparecimento pessoal**, o **por correspondência** e o **por procuração**. Na primeira hipótese, o eleitor só poderá votar comparecendo à Seção em que está inscrito. É o sistema do Brasil, onde somente determinadas pessoas podem votar fora da sua Seção, tomando-se o voto em separado (Código Eleitoral de 1965, com as alterações até 1976, art. 145). Os outros dois modos de votar, o voto epistolar e o por procuração (mais raro), visam a atender pessoas ausentes, doentes ou impedidas de apresentar-se no dia da eleição, ou a tornar menos incômodo o ato de votar, como na Irlanda, cujo Senado é todo eleito por correspondência (Constituição de 1937, art. 18, n^o 5).

6. Sistemas eleitorais

Os sistemas eleitorais são os processos pelos quais se determinam quais os candidatos eleitos. São três: o majoritário, o proporcional e o misto. É óbvio que essa distinção somente se aplica para eleição de órgão colegiado, mais freqüentemente para as eleições parlamentares. O único Executivo colegiado que se aproximou da representação proporcional foi o Conselho de Governo do Uruguai, composto, segundo a Constituição de 1951 (já revogada), de 6 membros da maioria e 3 da minoria. Dizemos que “se aproximou”, porque não se tratava de verdadeira representação “proporcional”, mas apenas da minoria.

Sistema majoritário — É o mais antigo e mais simples, embora nem sempre o adjetivo “majoritário” se aplique literalmente. Para que isso se desse seria mister que a unidade política formasse uma única circunscrição e se votasse por lista, obtendo a lista mais votada todos os lugares na assembléia a ser eleita. É o que se verifica, aliás, na eleição dos eleitores do Presidente da República na América do Norte, onde o Partido vencedor

ganha todos os “votos eleitorais” que cabem ao Estado-Membro. A maneira corrente, porém, de pôr em execução o sistema majoritário é a eleição por Distritos, que podem eleger mais de um candidato — Distritos plurinominais — ou um candidato apenas — Distritos uninominais. A eleição majoritária também pode ser por maioria absoluta ou por maioria simples. Na primeira, geralmente há um segundo turno, quando nenhum candidato alcançou a maioria absoluta na primeira votação. O Distrito uninominal, com eleição por maioria relativa ou pluralidade de votos, é o mais encontrado, sendo seus exemplos mais velhos e mais conhecidos o da Grã-Bretanha e o dos Estados Unidos. Esse sistema pressupõe que os Distritos sejam equivalentes em eleitorado, mas jamais é possível uma igualdade matemática. A fim de aproximar-se desse ideal, as cadeiras devem ser redistribuídas periodicamente entre as circunscrições segundo as cifras do eleitorado, geralmente após cada censo. É a operação que os americanos denominam **reapportionment**. Por interesses partidários, os limites de um Distrito podem ser traçados caprichosamente de modo a garantir a vitória da facção no poder. Comparou-se a forma irregular que, por essa manobra, o Distrito, por vezes, apresentava, a figuras de lagartos ou salamandras. A palavra **salamander**, nos Estados Unidos, foi mudada para **gerrymander**, porque se atribuiu o início dessa prática, em 1812, ao Governador Elbridge Gerry, de Massachussets.

A representação proporcional surgiu de pregações iniciadas na primeira metade do século passado e que foram paulatinamente ganhando terreno. Pelos fins dessa centúria uns poucos países a converteram em direito positivo. Sua idéia fundamental é de que as Câmaras políticas devem representar com mais fidelidade as diferentes correntes de opinião, constituindo-se numa espécie de miniatura do eleitorado. A campanha a favor do novo sistema foi avolumando as fileiras dos seus entusiastas até mais ou menos a Segunda Guerra Mundial.

A primeira aproximação desse objetivo assumiu a forma tosca da **representação da minoria**. Efetuava-se por meio do chamado **voto cumulativo**. Num sufrágio por lista, o eleitor dispunha de certo número de votos e podia descarregá-los todos num só candidato. Uma minoria bem disciplinada poderia, assim, eleger maior ou menor contingente dos seus favoritos. O defeito do sistema era o de reservar uma cifra predeterminada para a minoria, que podia estar aquém ou além de sua força real. Daí a insistência numa verdadeira proporcionalidade e as diferentes fórmulas matemáticas para efetivá-la. A proporção entre a soma de sufrágio de um Partido ou grupo — quando há permissão de chapas avulsas — e o total de votos apurados deve ser igual à proporção entre as cadeiras a ele atribuídas e o total de cadeiras da assembléia. Para fazer essa matemática eleitoral, as fórmulas são várias, sendo as mais conhecidas a de HONDT e a do quociente eleitoral. A última é a adotada entre nós, distribuindo-se as cadeiras entre os Partidos conforme o quociente da divisão dos votos válidos (incluindo os em branco) pelo número de cadeiras da assembléia política. Dividindo-se a votação de cada Partido por esse quociente, obtém-se o número de lugares que conquistou. As cadeiras restantes — isto é, as

que não foram preenchidas pela aplicação do quociente eleitoral — são objeto de nova distribuição entre os Partidos detentores da maior média. Os eleitos são os mais votados, na ordem decrescente, até perfazer a soma de cadeiras de cada legenda. O eleitor brasileiro que não vota em branco emite dois votos: um, no Partido, necessariamente; o outro, se desejar, no candidato de sua preferência. Este último voto — também chamado de cabeça de chapa — determina a posição de cada candidato no resultado do prélio eleitoral. Para assenhorear-se dessa simples aritmética basta ler os arts. 106 a 110 do Código Eleitoral.

O avanço da representação proporcional não se faz sem uma acesa polêmica com os partidários do sistema majoritário. No fundo, trata-se de dois métodos de natureza diferente. O majoritário elege pessoas e a representação proporcional elege correntes de opinião, que, de regra, é encarnada por um Partido. Votando-se numa opinião, é lógico que se deseje vê-la sustentada. Disso resulta uma tendência a ligar o eleito mais estritamente com um Partido. Com o crescimento da força e disciplina das agremiações partidárias, pretende-se que os eleitos se submetam a instruções equivalentes a uma nova feição do mandato imperativo. Chegar-se-ia, mediante chapas eleitorais “bloqueadas” feitas pelos Partidos, com a ordem dos candidatos inalterável pelos eleitores, a votar-se mais no Partido, como ente coletivo, do que em pessoas. Desse modo, haveria uma desfiguração da teoria clássica do sistema representativo, baseado no chamado “mandato livre”. ESMEIN e CARRÉ DE MALBERG perceberam claramente o fenômeno, denominando essa mutação eleitoral de sistema “semi-representativo”. Caminhar-se-ia, por essa senda, em direção ao já mencionado **Parteienstaat**.

É interminável, entretanto, a discussão sobre as vantagens de cada sistema. A cada mérito apresentado pode-se contrapor uma correspondente desvantagem. Nos ataques contra o sistema majoritário, as alegações principais resumem-se às seguintes:

a) concorre para diminuir o nível intelectual da representação, por meio da mentalidade paroquial dos eleitos, que enxergariam apenas os interesses do seu Distrito;

b) contribui para aumentar a corrupção dos pleitos, uma vez que esses se travam em pequenos círculos;

c) dificulta a representação das minorias, porquanto os votos por elas obtidos em cada Distrito — por mais vultosos que sejam no cômputo geral do Estado — nada pesariam;

d) em virtude da desigualdade do eleitorado dos Distritos e da diferente distribuição de votos, pode acontecer que o Partido mais sufragado obtenha menor número de cadeiras. Nesse caso, governaria, de fato, a minoria, e o sistema majoritário, contraditoriamente, se converteria em sistema minoritário;

e) minorias podem coligar-se nos Distritos e vencer os candidatos mais fortes isoladamente. Se isso se realizar em muitos Distritos, novamente pequenas agremiações podem dominar uma assembléia política, com nova autonegação do princípio majoritário.

A contra-argumentação a essas objeções insiste em que muitas delas não são convincentes ou que se equilibram com inconveniências equivalentes da representação proporcional:

a) O argumento do menor nível dos eleitos por votação distrital é respondido com o fato de que isso nem sempre é exato. O Parlamento inglês é dos mais prestigiados do mundo, podendo apresentar uma galeria de estadistas famosos. Também não se pode dizer que a Casa dos Representantes dos Estados Unidos tenha sido uma assembléia de mediocridades. O sistema majoritário não impediu que essas duas nações se tornassem as duas maiores potências econômicas e militares do mundo, a Inglaterra até a Primeira Guerra Mundial, e os Estados Unidos a partir de então. Naturalmente que o sistema eleitoral majoritário não foi a causa disso. Na verdade, a qualidade das assembléias políticas de um povo depende menos de estilos eleitorais do que de fatores mais genéricos, tais como condições educacionais e econômicas. Por outro lado, o sistema de voto distrital torna mais consciente o exercício do voto pelo maior conhecimento que o eleitor tem acerca do candidato. Acrescente-se que, mesmo na representação proporcional, os candidatos procuram ponto de apoio mais forte em determinadas áreas, que consideram seus redutos eleitorais. Em suma, nesse particular, não existe tanta distância, de fato, entre um sistema e outro.

b) A maior contribuição do sistema majoritário para a corrupção eleitoral também não está demonstrada como regra. Novamente estamos diante de problema de natureza mais ampla, que é a formação cultural do povo — no sentido amplo do adjetivo “cultural”. No Brasil, temos a representação proporcional desde o Código Eleitoral de 1932. Os pleitos são menos fraudulentos do que os anteriores a 1930. Mas não são menos corruptos. Pelo contrário, a força do dinheiro cresceu até escandalosamente, por uma série de motivos político-econômicos.

c) O sistema majoritário pode, realmente, em certas circunstâncias, praticar a injustiça de conferir mais cadeiras parlamentares a um Partido que obteve menor soma de votos do que outro no total do país, mas venceu em maior número de Distritos. Fatos dessa ordem já aconteceram na Inglaterra em eleições para a Câmara dos Comuns. Sem dúvida, essa é a crítica mais impressionante contra o sistema majoritário. Mas a representação proporcional vê-se atingida no mesmo terreno da matemática eleitoral, sobretudo aos olhos dos leigos. Como o rol dos eleitos depende dos sufrágios obtidos pelos Partidos, freqüentemente acontece que um candidato seja vitorioso com votação insignificante, enquanto outro, pertencente a Partido diverso, foi derrotado com um total de votos que é um múltiplo n vezes do primeiro. O povo dificilmente compreende essa aritmética, e muitas vezes com ela não se conforma.

d) A coligação de pequenos Partidos tanto pode verificar-se no sistema majoritário como no proporcional. No Brasil, está hoje proibida (Código Eleitoral, art. 105), mas o mesmo não acontece em outras legislações. Depois da eleição, a disparidade pode apresentar-se dentro do Parlamento, quando se verifica uma divisão quase igual entre governo e oposição, sem que nenhum detenha a maioria. Em tal situação, um pequeno Partido pode funcionar como fiel da balança, cobrando caro o seu apoio a um ou a outro lado. Gozar, pois, de uma força política superior à sua força numérica. Desse modo, o sistema da proporcionalidade se converte no da desproporção.

Todavia, a observação que mais contribuiu para arrefecer o entusiasmo a favor da representação proporcional foi o enfraquecimento das assembleias pelo grande número de Partidos muitas vezes sem que nenhum deles reúna uma maioria. Se é controvertida a tese de que a representação proporcional favorece a fragmentação partidária, parece, entretanto, exato que ela a consolida onde esse fenômeno existe. Por outras palavras, a representação proporcional pelo menos não ajuda a combater a multiplicação das legendas partidárias. Diante disso, os mais radicais apelam para uma volta ao sistema majoritário. Os mais moderados, sem abandonar a proporcionalidade, procuram atenuá-la mediante vários processos. Um deles consiste em negar representação aos Partidos que não alcançaram certo percentual do total de votos apurados. Outros reformadores acenam com o sistema eleitoral misto.

O sistema misto nasceu, pois, de um maior ou menor desencanto com a representação proporcional. Sua aplicação exata seria o preenchimento de certo número de lugares de uma assembleia — a metade, por exemplo — pelo sistema majoritário, e os lugares restantes pelo sistema proporcional. Na realidade, porém, o sistema misto tem consistido numa atenuação do sistema proporcional, concedendo mais vantagem ao Partido ou coalizão mais forte. O método de atribuir ao Partido mais votado as cadeiras não conquistadas pela aplicação do quociente eleitoral pode ser tido como uma forma do sistema misto. Foi o adotado, entre nós, no Código Eleitoral de 1945. Abandonou-se porque a Constituição de 1946 assegurava “a representação proporcional”. Por conseguinte, a proporcionalidade devia ser aplicada integralmente. Outro exemplo de sistema misto consistiria em conceder um prêmio à aliança de legendas (o *apparentement* dos franceses) que conquistasse a maioria absoluta dos votos. Poderia consistir em duas modalidades. As agremiações partidárias coligadas obteriam dois terços dos lugares, fazendo-se entre elas o cálculo da proporcionalidade que também se aplicaria para os outros Partidos quanto ao terço restante. Na segunda modalidade, a coligação majoritária obteria o total das cadeiras parlamentares, fazendo-se a distribuição proporcional entre os grupos associados.

O sistema misto mais conhecido hoje é o da Alemanha Ocidental, onde metade da Câmara dos Deputados deve ser eleita em Distritos uninominais, e a outra metade em chapas estaduais. Cada eleitor dispõe, pois, de dois votos: um para o candidato distrital e outro para a lista estadual (ou do

Land) à Câmara Federal (**Bundestag**). Os mais votados em cada Distrito são, de logo, considerados eleitos. Com as listas estaduais, faz-se o cálculo proporcional que determina o número de lugares para cada Partido. Desse número, são deduzidos os Deputados mais votados distritalmente. Mas se a cifra desses ultrapassar os postos a que o Partido teria direito — segundo o cálculo proporcional puro — eles serão mantidos. Conseqüentemente, o número de Deputados será elevado pela diferença correspondente (Lei Eleitoral de 1956, com as emendas até 1964). No Brasil, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, abandonou o princípio da proporcionalidade integral, tornando possível a adoção do sistema misto. O seu art. 148 estatui que “os Partidos Políticos terão representação proporcional, **total ou parcial**, na forma que a lei estabelecer”.

7. Operações eleitorais

Toda eleição implica uma série de atos e de órgãos para executá-la. Suas principais operações compreendem: alistamento, divisão das circunscrições em zonas eleitorais, escolha e registro de candidatos, organização das mesas receptoras de votos, votação, apuração, proclamação dos eleitos, diplomação, reconhecimento de poderes (este último já desaparecido no Brasil). Tais atos estão a cargo de órgãos administrativos em sua totalidade, ou em parte, ficando os restantes na competência de órgãos judiciais, a depender do ordenamento jurídico. No Brasil, excetuada a escolha de candidatos, todos aqueles atos são da competência da Justiça Eleitoral, que é especializada a partir da segunda instância (um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal; e o Tribunal Superior Eleitoral na sede da União). As normas jurídicas que regulam esse domínio formam o direito eleitoral processual.

Somente os métodos de escolha dos candidatos necessitam algumas palavras. São em número de três. Segundo a ordem histórica do seu aparecimento, podem ser assim enumerados: o da cúpula partidária, o das convenções e o das eleições primárias. Pelo primeiro método, os candidatos são designados pelos líderes ou pela igreja do Partido. Nas convenções, os delegados do Partido elegem os seus preferidos. É o processo vigorante na legislação brasileira. As eleições primárias existem nos Estados Unidos, embora a convenção não tenha desaparecido para a escolha dos candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República. Nas eleições primárias a escolha dos candidatos é feita pelos afiliados do Partido e não apenas pelo seu estado-maior. A modalidade mais difundida é a das “primárias fechadas”, nas quais só participam os que comprovam sua filiação partidária. Nas “primárias abertas” não há necessidade dessa comprovação. Cada votante recebe os boletins de Partidos e usa (ou deve usar) apenas o de um Partido. É menos usada justamente porque indivíduos estranhos ou até adversários do Partido podem influir na sua vida interna a fim de afastar os candidatos considerados mais temíveis para a facção competidora. Na América, existem ainda as primárias apartidistas, geralmente (mas não exclusivamente) para a indicação de candidatos para cargos de juiz ou administrativos.

Sistemas eleitorais

Prof. Dr. H. C. HERMANN M. GÖRGEN
Presidente da Sociedade Teuto-Brasileira
(Bonn — Alemanha)

Eleger e votar pressupõe, pelo menos, duas possibilidades: a da opção e a do sufrágio.

A filosofia fundamental da democracia é, portanto, obedecida e cumprida se existem, pelos menos, dois Partidos, representando alternativas políticas reais. As eleições referem-se, por conseguinte, a uma lista pública, na qual se confrontam pessoas e Partidos, idéias ou ideologias. O trabalho dos Partidos seria a organização de uma lista de personalidades entre as quais o eleitor elegeria o candidato de sua preferência.

A maioria é a mais antiga e mais simples forma da eleição. Já na Europa do século V a.C., o princípio decisório da maioria era conhecido. A unanimidade foi substituída pela maioria a partir dos séculos XV e XVI, sob a influência do Direito Canônico Católico e a Escolástica. O debate em torno dos sistemas eleitorais tornou-se, desde o princípio do século XX, ponto central da política científica, porque o sistema eleitoral é um dos mecanismos importantes para o bom funcionamento da democracia. O problema é o seguinte: como atender, com justiça completa, à vontade política de milhões de eleitores, que votarão em pessoas que deverão compor uma representação política, competindo a cada uma delas, em contrapartida, contribuir para a realização de um programa político — o seu programa político.

O pequeno número de Deputados e Senadores eleitos deveria, segundo as regras democráticas, refletir a vontade política de cada eleitor, e da maneira mais precisa possível.

Eis a exigência básica do ideal da democracia. Os eleitos, por sua vez, têm por obrigação representar os interesses dos eleitores no Parlamento e na vida pública, assim como converter esses interesses em decisões políticas práticas.

O sistema eleitoral é, portanto, um conjunto de normas que organiza o complexo processo da formação da vontade política nacional a partir da formulação desta vontade até a sua realização por um governo legalmente eleito.

Os dois sistemas eleitorais, de eleições proporcionais (representação proporcional) e eleições majoritárias (escrutínio majoritário) são sistemas democráticos consagrados. São, no entanto, dois princípios decisórios diferentes em si, com conseqüências profundas na estrutura da democracia parlamentar e no modo de funcionamento do sistema democrático.

Trata-se, todavia, nos dois sistemas, somente de técnicos de organização democrática, de fórmulas políticas de caráter instrumental.

Os dois sistemas apresentam-se com argumentos teóricos valiosos: pretendem realizar a democracia representativa, na qual o povo exerce o poder político não diretamente, mas por "representantes" atuantes, transformando a vontade política em realidade política.

Não há, no entanto, duas eleições nem, tampouco, duas democracias iguais no mundo inteiro, em suas conseqüências, em todos os pormenores de suas estruturas e dos seus regulamentos.

Os sistemas eleitorais, em sua forma concreta, dependem, em todos os países, do contexto histórico, da situação geopolítica de um povo, do desenvolvimento histórico de suas instituições políticas, da tradição política em geral, da mentalidade popular, da situação sócio-econômica do país, do grau de maturidade intelectual e política das lideranças e do povo; da interdependência real entre os poderes econômicos, sociais, políticos e culturais, dos interesses dos Partidos ou grupos políticos.

Diante dessa avalanche de pressupostos, temos a advertir que, assim mesmo, existe uma teoria dos sistemas eleitorais, objeto da presente investigação.

O sistema majoritário baseia-se no princípio decisório único da maioria. A maioria visa, em primeiro lugar, a formação de um governo estável pela eleição direta de candidatos. Eleito é aquele que obtiver mais votos do que a soma de todos os outros: é o sistema de maioria absoluta. Caso nenhum candidato alcance a maioria absoluta, segue uma eleição eliminatória entre os dois candidatos mais votados.

Número maior de votos do que os conseguidos por qualquer outro candidato registrado, isto é, a maioria simples do total de votos válidos, é exigido no sistema majoritário *relativo*.

Vamos investigar os argumentos dos adeptos do sistema majoritário para a eleição de um órgão legislativo:

1) A eleição majoritária proporciona ao eleitor maior influência direta pela escolha de personalidades que lhe são conhecidas participando ele, por esse sistema, de maneira mais imediata, da responsabilidade política, enquanto o sistema proporcional, como dizem os defensores da eleição majoritária, degrada o eleitor considerando-o simples fornecedor de votos, em alemão um simples "Stimmvieh".

2) Além de personalizar, o sistema majoritário tem a vantagem de regionalizar a luta eleitoral permitindo, portanto, a consideração intensiva dos interesses do Distrito eleitoral por parte do candidato e dos eleitores.

3) O sistema majoritário cria situações certas, claras, inequívocas no Legislativo porque leva ao sistema bipartidário ou de poucos Partidos e, portanto, à maioria bem definida. Os Partidos dentro desse sistema são forçados a constituírem-se em Partidos de massa, Partidos populares, sempre com vista a um número suficiente de votos para obter a maioria nas próximas eleições e, com isso, chegar ao poder.

4) O sistema majoritário permite um governo forte e, geralmente apenas de um Partido, não havendo, portanto, necessidade de governos de coligações e, tampouco, a necessidade de negociar idéias e planos governamentais com outros parceiros, com outros Partidos, negociações que levam sempre a compromissos políticos que enfraquecem e até desvirtuam a imagem do Partido e dos seus programas. O Partido majoritário não precisa mendigar o apoio de outros Partidos nem regatear suas decisões políticas.

5) Um governo resultante do sistema majoritário permite responsabilidades precisas, tanto no governo como na oposição, impedindo, em casos de crise, que os parceiros da coligação se responsabilizem mutuamente pelo sucesso ou fracasso do governo, o que sempre prejudica a idéia e o conceito da democracia.

6) Em caso de morte de um membro do Legislativo, no sistema majoritário, há necessidade de nova eleição nesse Distrito eleitoral, o que permite um teste relativo ao ambiente e à opinião geral do eleitorado nacional na ocasião.

7) O sistema majoritário distrital evita a tendência à oligarquia de Partidos e dificulta a formação de Partidos radicais que não conseguem êxito eleitoral, desestimulando-os e eliminando-os já na área pré-política.

8) De sistemas majoritários resulta uma oposição de um ou de poucos Partidos que, pela regra do jogo, poderão tornar-se, amanhã,

governo, com poderes de realizar, sem restrições e concessões, o seu programa. A oposição goza, nesse sistema, da mesma nítida definição dos seus planos e projetos, como o governo majoritário, a quem cabe o controle parlamentar.

9) A vida parlamentar e política em geral torna-se, pelo sistema majoritário, mais transparente, mais "limpa", no sentido moral da palavra, proporcionando menores ocasiões para corrupções, traições e escândalos.

Conclusão dos defensores da eleição majoritária: o sistema atende melhor do que o proporcional às exigências institucionais de uma democracia parlamentar.

Examinemos, agora, os argumentos a favor do sistema proporcional.

A história do debate em torno dos sistemas eleitorais na Alemanha, em 1949, ano da fundação da República Federal da Alemanha, revela um quadro diferente daquele apresentado pela teoria: revela os verdadeiros motivos do pró e contra dos Partidos no caso dos sistemas majoritários. Naquele ano, os dois Partidos democrata-cristãos — a União Cristã Democrata e a União Cristã Social — quase por unanimidade defenderam a adoção do sistema majoritário relativo, segundo o modelo majoritário britânico. Havia, também, um pequeno Partido. O "Partido Alemão", que se pronunciou, para surpresa de todos, a favor da eleição por maioria absoluta, que em tese não beneficia Partido pequeno.

Será que os argumentos da teoria política tinham convencido o pequeno Partido em sua luta pelo sistema majoritário? Nada disso; o Partido pronunciou-se a favor da eleição por maioria absoluta simplesmente porque dispunha, no seu reduto, o Estado da Baixa Saxônia, de uma enorme reserva partidária, o que lhe garantia a entrada no Parlamento com vários Deputados pelo sistema majoritário. Mas, naquele ano, o Partido Social-Democrata colocou-se ao lado do sistema proporcional que, graças a essa decisão, venceu.

Vamos ver outro exemplo onde a teoria entra em cena, mas, no final das contas, o interesse partidário, e não a teoria, determinou a aprovação de um novo sistema eleitoral. Isso aconteceu em 1962. Os Partidos democrata-cristãos propuseram aos social-democratas a adoção do sistema distrital majoritário ao abrigo do seguinte argumento: o terceiro Partido, o Partido Liberal-Democrata, se havia tornado o fiel de balança.

Apesar de, às vezes, ter ultrapassado por apenas pouco os 5% de votos previstos em lei para entrar no Parlamento, o Partido Liberal-Democrata, aproveitando-se de sua força, aumentou as suas exigências aos futuros Partidos parceiros de uma possível coligação aproveitando, de maneira rígida, a sua posição de fiel de balança na formação do governo respectivo.

Num determinado Estado da Alemanha, os liberais haviam conseguido 5,5% de votos e dizia-se, nos jornais, que eles teriam exigido de seu parceiro de coligação um número desproporcional de ministérios na formação do novo governo.

Para evitar-se a “extorsão” no campo político, os dois grandes Partidos, em 1962, resolveram acabar com o sistema vigente: o misto-proporcional. Na mensagem do governo da grande coligação, dos dois grandes Partidos, em 3 de dezembro de 1966, foi justificada a manutenção do sistema eleitoral “proporcional-personificado” somente até o fim daquele período legislativo. Quer dizer, os dois Partidos no poder, de tamanho quase igual, procuraram acabar com a possibilidade de formar-se uma grande coligação entre eles, no interesse da democracia, porque, por exemplo, durante o governo da grande coligação, praticamente não havia oposição. O pequeno Partido Liberal-Democrata — o terceiro no Bundestag — não se viu em condições de representar uma oposição eficiente contra um governo dos dois grandes Partidos.

Foi justamente naqueles anos que apareceu no cenário político a oposição externa parlamentar que tantos prejuízos causaria à Alemanha.

O sistema eleitoral facilitou o surgimento da oposição extraparlamentar que atendeu, em parte, aos anseios de um eleitorado que considerava a oposição exercida no Parlamento como insuficiente e sem expressão.

Durante o período da grande coligação, seria então elaborada uma nova legislação eleitoral, que deveria proporcionar ao Bundestag alemão, após 1969, maiorias e responsabilidades parlamentares definidas pelo sistema majoritário. Seria criado, portanto, o instrumentário institucional para pôr fim à figura da grande coligação no poder, eliminando, em definitivo, a democracia de coligações.

Mais uma vez, porém, não foi a teoria que venceu mas o interesse dos Partidos que fez fracassar o projeto de lei já assinado e levado para a esfera legislativa. O pequeno Partido Liberal-Democrata conseguiu acenar ao Partido Social-Democrata com a mudança de parceiro nas próximas eleições, ou seja, a rutura da coligação cristã-liberal. Com essas perspectivas acabou-se o entusiasmo dos social-democratas pelo sistema eleitoral majoritário. Pela formação do novo governo em 1964 — uma coligação social-liberal —, mais uma vez foi interrompido, por muito tempo, o debate em torno dos sistemas eleitorais. Não se impôs a teoria, mas sim o contexto histórico. As circunstâncias políticas daquele ano, os interesses partidários foram a causa das novas reflexões e decisões do Partido Social-Democrata que, de fato, chegaria ao poder com a ajuda do pequeno coligado, o Partido Liberal-Democrata.

Enquanto, no século XIX, quase todas as decisões e todas as eleições parlamentares se orientaram pelo sistema majoritário, domina, desde então, o sistema da eleição proporcional ou puro, ou modificado.

Vamos investigar os argumentos da teoria política a favor do sistema proporcional puro.

Para muitos não parece compatível — como a idéia da democracia representativa — o fato de os votos vencidos na eleição majoritária acabarem na cesta de papel. O sistema majoritário é, segundo esta opinião, gritantemente injusto.

O sistema proporcional garante, em tese, a plena eficiência e o pleno valor do voto, porque a composição do Parlamento, eleito pelo sistema proporcional puro, corresponde exatamente ao número de votos.

Se um Partido obtém 12% de votos, terá 12% de cadeiras no Parlamento. Esse sistema proporciona, portanto, mais legitimidade ao Parlamento. Os votos possuem: 1) um valor de contagem, e 2) um valor de êxito, de resultado. No sistema majoritário, os votos de fato são iguais quanto ao valor da contagem, porém, desiguais quanto ao valor do seu efeito, pois os votos vencidos são perdidos para a formação da vontade política da nação no Parlamento.

Teoricamente — vamos considerar esta idéia até as últimas conseqüências — pode acontecer, na eleição de um Parlamento de 100 cadeiras pelo sistema majoritário, que um Partido consiga, em todos os Distritos eleitorais, 51% de votos. Com esse número o Partido ocuparia, então, as cem cadeiras do Parlamento, apesar de que quase a metade dos eleitores tenha votado contra.

Eis, por conseguinte, nesse caso teórico, uma violação da justiça do voto do eleitor e das perspectivas políticas de quase metade do eleitorado. Pode, também, acontecer que, nesse sistema majoritário, um Partido chegue a obter mais votos do que o concorrente, mas, na distribuição, receba menos cadeiras.

Assim aconteceu na eleição de 1951 na Inglaterra, país clássico do sistema distrital, quando o Labour Party registrou 3,9 milhões de votos contra 3,7 milhões dos Conservadores. No entanto, couberam aos Conservadores 320 cadeiras no Parlamento, atribuindo-se 295 para o Labour Party. Em 1974 o resultado foi vice-versa: os Conservadores obtiveram 38,1% dos votos e o Labour Party, 37,2%; não obstante, o Labour Party conquistou 301 cadeiras contra 296 dos Conservadores.

Os votos dados ao Partido Liberal revelaram, naquela oportunidade, a injustiça gritante causada pelo sistema majoritário: com mais de 6 milhões de votos, isto é, com 13,3% do total de votos, os Liberais conseguiram apenas 14 cadeiras no Parlamento, isto é, 2,2%. Pelo sistema proporcional, os Liberais teriam conquistado 120 cadeiras.

O sistema majoritário criou uma situação paradoxal: para a conquista de uma cadeira no Parlamento, o Labour Party precisou de 39.000 votos; os Conservadores, de 40.000 votos; e os Liberais, de 433.000 votos.

O sistema proporcional não teria permitido tal injustiça, porque assegura para uma igual quantidade de votos igual número de cadeiras.

Também não cabe o argumento da “maioria certa”, supostamente alcançada pelo sistema majoritário. Recorrendo às já citadas eleições britânicas de 1974, vemos que, enquanto o Labour Party conseguiu 301 cadeiras, os Conservadores conquistaram 296 e os Liberais 14. Seis outros Partidos, convém lembrar, conseguiram apenas uma cadeira cada um. Esse resultado prova que o sistema majoritário na Inglaterra não impedirá o surgimento de pequenos Partidos organizados por maiorias dissidentes, argumento que freqüentemente se apresenta em favor do voto majoritário.

Todavia, o sistema proporcional apresenta melhores perspectivas para as minorias políticas que querem fundar Partidos Políticos com idéias novas, que se proponham a resolver problemas ou representar tendências descuidadas pelos Partidos maiores tradicionais.

A filosofia da democracia não é favorável à conquista do poder por um só Partido. O sistema proporcional facilita a alternância no poder, mesmo durante o período legislativo. De acordo com o grande político e jurista inglês Lord Acton, o princípio democrático exige um instrumentário para “domesticar o poder político”. Diz Lord Acton: “O poder corrompe, o poder absoluto corrompe de maneira absoluta.”

Para avaliar e sentir a opinião do eleitorado — dizem os adeptos do distrital-majoritário — faz-se, em caso de morte de um Deputado, uma nova eleição que permita testar o eleitorado.

Na Alemanha, existe outro sistema para testar a opinião do eleitorado: são as eleições para as Assembléias estaduais que fornecem repetidas oportunidades para verificar e analisar as tendências do eleitorado.

Quanto às considerações de interesses locais e regionais, é certo que o Deputado eleito pelo sistema majoritário passa a defender esses interesses mais eficientemente. Mas a insistência nos interesses locais poderá trazer, também, resultados nocivos para a nação como um todo, porque os interesses da nação não são simplesmente a soma de interesses locais. Enquanto o sistema majoritário é obrigado a apresentar sempre um político extremamente popular, visando, em primeiro lugar, seu poder psicológico sobre o eleitorado, o sistema proporcional permite a eleição, pela lista, de peritos que não são comprometidos com interesses locais, mas representam interesses supra-regionais ou que são portadores de conhecimentos e experiências excepcionais.

Estes são os dois sistemas — majoritário e proporcional — em seu caráter puro. Por que “inventou-se” na Alemanha o sistema misto?

Depois da primeira experiência eleitoral em 1949, surgiu o fantasma da República de Weimar. Os políticos alemães de pós-guerra viviam e continuam vivendo sob o impacto de um trauma com três componentes: 1) o fracasso da República de Weimar; 2) o nazismo; e 3) a guerra

perdida. A Lei Fundamental de 1949 visava, obedecendo aos anseios da população, antes de tudo, à estabilidade política e econômica.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949, foi chamada de “seguro contra riscos”, sendo que esses riscos e seus antídotos especificados são previstos na própria Lei Fundamental. A suprema preocupação dos autores da Lei Fundamental era a de manter, em quaisquer circunstâncias, a governabilidade do país pelo supremo poder da Constituição. Pois as Constituições são sempre, e em primeiro lugar, instrumentos para evitar ou regulamentar possíveis conflitos e para levar as emoções e as tendências políticas a caminhos viáveis, por métodos de controle inseridos na própria Constituição.

Por isso, outro elemento significativo de sistema político alemão é a influência da justiça constitucional a ponto de o Tribunal Constitucional Federal, às vezes, se ver na contingência de assumir a arbitragem entre os Partidos concorrentes (arts. 93 e 94 da Lei Magna). Muita matéria importante da legislação alemã se converteu em conflitos constitucionais. Muitas vezes, recorreu-se à Corte Constitucional, chamada a limitar o poder do governo da maioria. Desse modo, as atividades políticas partidárias foram sempre estritamente atreladas às normas da Lei Fundamental.

Existe, aí, o perigo da “instrumentalização da justiça” para fins políticos. Há o perigo da dogmatização da política, fenômeno tão inerente às disputadas jurídicas que se tornam quase sempre disputas morais. Prescrições jurídicas estão dominando vastas áreas da política, sendo o supremo cuidado dos legisladores a conformidade de seus projetos com a Constituição. Quando os Partidos em Bonn começam a refletir sobre um novo projeto de lei, a primeira pergunta é: quais são as exigências da Constituição, quais as decisões, promulgadas pela Suprema Corte Constitucional? Por essa razão, a Constituição alemã tem-se tornado um instrumento de estabilidade política. A lei federal de 7 de maio de 1956 legalizou, em definitivo, o sistema eleitoral alemão. Partiu do princípio de um “sistema proporcional personificado” para garantir a estabilidade, já beneficiada por outros instrumentos constitucionais: pelo papel atribuído à Corte Constitucional, pela cláusula dos 5% e pelo mecanismo de “voto de censura construtivo”.

A Lei Fundamental de 1949 era neutra quanto ao sistema eleitoral, o que permite uma significativa observação. O direito eleitoral naquele período foi considerado assunto menos importante sujeito às modificações do contexto histórico, às experiências, retificações posteriores, razão por que não convinha fixá-lo, já em 1949, na própria Constituição.

A definitiva Lei Eleitoral Federal só saiu sete anos depois, na base das experiências feitas. Por isso: elaborar uma lei eleitoral exige observações e análises minuciosas por longo tempo, de suas possibilidades e limites, considerando-se todos os fatores políticos, psicológicos e econômicos que influem nas decisões políticas.

A lei alemã de 1956 estabeleceu a eleição proporcional com alguns elementos do sistema majoritário. O Parlamento Federal (o Bundestag) e as Assembléias estaduais (os Landtage) são eleitos por este sistema.

O legislador, ao constituir a combinação entre os dois sistemas eleitorais, oficializou, para os cálculos dos resultados das eleições, o método dos “números máximos” do matemático belga VICTOR D'HONDT (Höchstzahlverfahren) publicado em 1882.

Como funciona esse sistema, essa combinação entre “majoritário” e “proporcional personificado”?

Cada eleitor dispõe de dois votos: pelo primeiro, elege diretamente um dos candidatos dos Partidos do seu Distrito eleitoral e pelo segundo voto elege a lista partidária. O eleitor tem o direito de eleger, com seu primeiro voto, qualquer candidato de sua escolha, mesmo não pertencente ao Partido que ele elege pelo segundo voto, na lista. No Bundestag há 518 Deputados, dos quais 22 — em consequência da situação especial de Berlim — são Deputados *delegados* pela Assembléia Legislativa de Berlim. Os outros 496 são *eleitos*, isto é, 248, a metade, pelo primeiro voto, quer dizer, o voto pelo qual se elege diretamente um candidato em seu Distrito eleitoral (portanto, o elemento da eleição majoritária), enquanto a outra metade, mais 248 candidatos, são eleitos pelo segundo voto, pelo qual o eleitor aprova a lista de um Partido.

Os primeiros votos elegem o candidato pela maioria relativa. Se são apresentados candidatos de três Partidos num Distrito, será eleito aquele que tiver a maioria relativa, isto é, que tiver mais votos do que cada um dos outros dois candidatos. Esse candidato representará o Distrito no Bundestag.

O número de cadeiras destinado a cada Partido é calculado à vista dos segundos votos que são, portanto, de importância muito maior porque deles depende o número de cadeiras conquistadas pelo Partido. O cálculo é feito pelo sistema d'HONDT, aplicado à soma dos segundos votos. Feito o cálculo das cadeiras obtidas diretamente pelos Distritos eleitorais.

Os votos para os vários Partidos serão divididos por 1, 2, 3, 4, 5, 6, até que todas as cadeiras disponíveis sejam ocupadas segundo o “número máximo” de votos que cabe aos Partidos pela divisão. O princípio do sistema d'HONDT é: nenhum Partido poderá receber um mandato, enquanto outro, com número de votos maior, não o tenha recebido.

Expliquemos:

O Partido A	obtem	10.000	votos
O Partido B	”	8.000	”
O Partido C	”	2.000	”
O Partido D	”	1.000	”

São disputadas 12 cadeiras.

Dividido por	Partido A	Partido B	Partido C	Partido D
1	10.000(1)	8.000(2)	2.000(8)	1.000
2	5.000(3)	4.000(4)	1.000	500
3	3.333(5)	2.666(6)	666	333
4	2.500(7)	2.000(9)	500	250
5	2.000(10)	1.600(12)	400	200
6	1.666(11)	1.333	333	166

O Partido A obtém a cadeira 1 (10.000 votos), cadeira 2 cabe ao Partido B (8.000 votos), cadeira 3 cabe ao Partido A (5.000 votos), cadeira 4 fica com o Partido B (4.000 votos), cadeira 5 pertence ao Partido A (3.333 votos), cadeira 6 cabe ao Partido B (2.666 votos), cadeira 7 ao Partido A (2.500 votos), cadeira 8 ao Partido C (2.000 votos), cadeira 9 ao Partido B (também 2.000 votos), cadeira 10 cabe ao Partido A (também 2.000 votos), cadeira 11 fica com o Partido A (1.666 votos) e a cadeira 12 fica com o Partido B (1.600 votos). O Partido D não tem direito a cadeiras.

Com esse sistema eleitoral, consegue-se atender àquele argumento da eleição distrital que exige que o Deputado seja personalidade conhecida em seu Distrito eleitoral e que tenha relações mais estreitas com o seu eleitorado.

A escolha do candidato é descentralizada. Em 248 circunscrições eleitorais são escolhidos os candidatos locais diretos e em 10 Estados da Federação um colégio eleitoral dos Partidos compõe a lista partidária por voto secreto. Toda argumentação justa a favor do voto distrital é atendida no sistema alemão. Ao mesmo tempo, as exigências justas do sistema proporcional são atendidas dando valor a cada voto.

Pelo sistema misto é atendido um argumento de primeira ordem: uma vez eleitos democraticamente candidatos pelos grêmios partidários previstos na lei eleitoral e uma vez estabelecida a formação da lista estadual do Partido pela assembléia geral dos delegados eleitos para tal fim, não mais haverá atritos dentro dos Partidos, nem concorrência nem disputas entre colegas candidatos do mesmo Partido. Os candidatos diretos e os da lista são eleitos pela "democracia interna partidária".

A lei eleitoral é severa quanto ao caráter democrático do processo para eleição do candidato direto ou da lista. Existem grêmios especiais eleitos pela base partidária que se reúnem de acordo com as prescrições legais para, entre vários candidatos, eleger o "candidato a candidato".

Há a assembléia partidária de cada Estado formada por delegados eleitos em eleições partidárias secretas. Essa assembléia partidária se reúne para, por votação individual, eleger os candidatos a serem colocados na lista partidária. Não há mais lutas dentro dos Partidos entre os candidatos pelos votos dos próprios correligionários.

Com este conjunto de normas, foi criada a extraordinária possibilidade de os Partidos se apresentarem aos eleitores como entidades unidas e com vistas para o bem comum.

Como já foi dito, a estabilidade da política econômica era o grande objetivo dos autores da Lei Magna alemã de 1949 e continua sendo a preocupação da nossa vida política. Instrumentos constitucionais foram formulados para garantir essa estabilidade, tanto quanto o crescimento econômico. O primeiro instrumento foi a cláusula dos 5%, chamada "a cláusula do bloqueio" (Sperrklausel).

Em 1949 exigiu-se apenas 5% dos votos de um Estado ou de um candidato eleito diretamente para um Partido entrar no Bundestag. Já em 1953, na base das experiências de 1949, eram exigidos 5% de votos de todo o território nacional ou um candidato eleito diretamente. Pela lei federal definitiva de 1956 ficou a exigência dos 5% de segundos votos em todo o território nacional, porém a alternativa foi modificada de um para três candidatos eleitos diretamente para um Partido entrar no Parlamento. A consequência desse preceito reduz e invalida, de certa maneira, o princípio da proporcionalidade. A finalidade do preceito é garantir o bom funcionamento do Parlamento e a rápida e eficiente formação de um governo estável, evitando-se a presença de um grande número de pequenos Partidos no Parlamento. A experiência da República de Weimar ensina que muitos Partidos pequenos dificultam o bom funcionamento do poder público e a formação eficiente da vontade política parlamentar, transformando a cena política em mercado público de negociações de leis e decisões políticas. Em 1932, um ano antes da ascensão de Hitler ao poder, existiam na República de Weimar 32 Partidos, 23 dos quais eram representados no Reichstag.

A cláusula dos 5% e as modificações da Lei Fundamental fizeram com que, em 1953, o número dos Partidos representados no Bundestag diminuísse de 7 para 3. Na primeira eleição de 1949, os pequenos Partidos ainda obtiveram, juntos, 29,7% dos votos, de maneira que estavam representados 12 Partidos nesse primeiro Parlamento da RFA.

Nas últimas eleições de 5 de outubro de 1980, foram admitidos 18 Partidos. Mais uma vez a cláusula dos 5% consolidou o sistema tripartidário já consagrado, isto é, a permanência de apenas 3 Partidos no Parlamento federal. A estabilidade e o funcionamento do Parlamento, de fato, estão garantidos por esta cláusula. Ao mesmo tempo, foi reverenciado o regime democrático pela permissão de se organizarem Partidos com a maior facilidade. Havia até um grupo que apresentou para registro um "Partido para a abolição dos Partidos!" O registro deste grupo naturalmente foi recusado.

Em várias sentenças o Supremo Tribunal Constitucional declarou constitucional a cláusula dos 5%, não aceitando o argumento de que a mesma levaria o sistema partidário à estratificação. A estabilidade dos Partidos, assim concluiu o Tribunal Constitucional, não depende em primeiro lugar da Constituição, nem da lei eleitoral, mas, sim, dos eleitores: são eles que elegem os Partidos que julgam melhores para representá-los no Bundestag.

A eleição não visa, somente, a fazer valer a vontade política dos eleitores, mas, também, a garantir o bom funcionamento do Parlamento. A eleição é ato de triagem, um processo de integração na formação da vontade política de uma nação, razão por que o legislador pode, e deve, por motivos de ordem superior, diferenciar o valor dos votos, beneficiando a finalidade integrante da eleição.

A segunda grande conquista para garantir a estabilidade do nosso sistema foi o "voto de não-confiança construtivo" (também "voto de censura" ou "voto de desconfiança"), a forma mais severa de crítica oposicionista do governo. O governo na democracia parlamentar necessita da confiança do Parlamento. Existem vários tipos de votos de confiança e desconfiança na França, na Itália, p. ex., como também existiu na República de Weimar. No entanto, foram as experiências numerosas de Weimar que motivaram o voto de "não-confiança construtiva" da Lei Magna de 1949. Na República de Weimar o voto de não-confiança obrigava o chefe do governo ou o ministro censurado à renúncia, sem que tivesse sido eleito um sucessor: "voto de não-confiança destrutivo".

Constantes crises de Parlamento e governo eram a consequência da aplicação do voto de não-confiança (art. 54 da Constituição de Weimar). A Lei Magna de 1949 criou "o voto de não-confiança construtivo"; o "chanceler federal" (chefe do governo federal) só pode ser demitido pelo Presidente da República em caso da eleição precedente do seu sucessor. A demissão de um ministro isoladamente por um "voto de não-confiança", constante da Constituição de Weimar foi abolida.

O Bundestag pode negar a confiança ao chefe do governo somente se a maioria dos Deputados determinar antes um sucessor. Não elegendo um sucessor, não há queda de governo. Exige-se que o voto de "não-confiança" deve ser apresentado, pelo menos, por 1/4 dos Deputados do Bundestag. Entre a apresentação do voto de censura e a eleição do novo chefe de governo devem passar 48 horas (art. 67, 1 e 2). Até agora, na história da República Federal da Alemanha, nunca houve voto de desconfiança construtivo na área federal. Em termos de governo federal, apenas o único chanceler federal que foi substituído foi Ludwig Erhard, mas ele entregou o governo antes do voto de desconfiança construtivo. E, por duas vezes, desde 1949, o voto de desconfiança construtivo teve êxito. Isto foi na Assembléia Legislativa estadual do maior Estado, "Reno do Norte-Vestfália".

O sistema eleitoral misto ajudou muito a garantir a estabilidade política e o crescimento econômico. A cláusula de 5% evitou a repetição da tragédia de Weimar, e o voto de desconfiança construtivo permitiu a formação de governos estáveis.

Acredito que, na base dessa exposição, se podem colher resultados e tirar consequências, pois apesar dos contextos históricos relevantes, dos interesses pessoais e partidários, acredito que também a teoria bem apresentada, bem formulada, bem argumentada, possa influenciar, de certo modo, os políticos na escolha de um sistema eleitoral.

Simulações de divisões distritais dos Estados brasileiros para as eleições federais de 1978

DAVID V. FLEISCHER

Professor de Ciência Política
Universidade de Brasília

SÉRGIO DE OTERO RIBEIRO

Diretor da Divisão de Desenvolvimento
de Sistemas do PRODASEN

1 — APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa foi levada a cabo em julho e agosto de 1980 com o objetivo de apresentá-la no simpósio sobre “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil”, que foi realizado na Universidade de Brasília de 1 a 5 de setembro de 1980. Devido ao cunho inesperado dos resultados, sua apresentação naquela ocasião foi julgada inoportuna pela Presidência do Senado Federal. Já em junho de 1982, o então Presidente, Senador Jarbas Passarinho, à vista da tramitação da Emenda Constitucional nº 22 (instituinte o “voto distrital misto, majoritário e proporcional” para as eleições de 1986), achou por bem liberar a divulgação dos resultados da nossa pesquisa, ora apresentados neste artigo.

Embora as simulações se refiram a pleito com características diversas das eleições de 1982, achamos que as alterações introduzidas não afetam significativamente as conclusões a que chegamos. Naquele pleito (1978) ainda persistia o bipartidarismo, eleição indireta para Governadores e não coincidência de eleições municipais.

Porém, no pleito de 1982, apenas três Estados apresentaram um pluripartidarismo verdadeiro (Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul); nos demais, o bipartidarismo continuou a imperar. Por outro lado, a imposição do voto vinculado reforça a comparabilidade entre os dois pleitos. Assim, pensamos que nossas conclusões ainda têm muita validade para uma eventual avaliação das eleições para Deputado federal em 1982, especialmente como subsídio para a discussão do projeto de lei que regulamenta a Emenda nº 22, em tramitação no Congresso Nacional, desde março de 1983.

Finalmente, agradecemos o incentivo recebido do Senador Luiz Viana Filho (PDS — BA), do Magnífico Reitor da UnB José Carlos de Almeida Azevedo, do Prof. José Francisco Paes Landim, Diretor da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados da Universidade de Brasília e do Dr. Eduardo Jorge Caldas Pereira, então Diretor-Executivo do PRODASEN. Os autores agradecem, ainda, a valiosa colaboração de Fátima Nazaré Barroso Simões Côrtes, Luiz Roberto Daisson Santos, Maria Sebastiana de Melo Torres, Otávio de Moraes Lisboa, Sinval Senra Martins Junior e Valdir Fernandes Peixoto, funcionários do PRODASEN que contribuíram significativamente para a elaboração do presente trabalho.

2 — CONCEITUAÇÃO DE DISTRITOS

Entre os diversos tópicos da teoria da democracia representativa, há dois conceitos básicos que preocupam os “engenheiros constitucionais”, desde a elaboração da Constituição americana em 1789: o da representação igual para unidades geográficas, independentemente do seu tamanho e população; e o da representação proporcional, de acordo com a população de cada unidade política (Estado, província etc.).

Embora prevista por MONTESQUIEU, na prática, a barganha da Filadélfia resolveu este impasse, mediante a adoção do Poder Legislativo bicameral, incorporando os dois critérios de representação. Este modelo tem sido adotado, com algumas variações, na maior parte dos sistemas políticos do mundo ocidental.

Neste conjunto de sistemas eleitorais, destinados a constituir a representação na Câmara Baixa “proporcional” à população de cada unidade geográfica, existem três modelos genéricos: o distrital puro, o proporcional puro e os sistemas mistos. Em cada um deles há variações na especificação do processo eleitoral a ser utilizado. Assim, por exemplo, nos sistemas de Distrito puro, pode-se subdividir cada Estado em Distrito com uma só vaga, ou em “Distritões” maiores onde se concorre a mais de uma vaga; pode-se usar o critério de maioria simples ou absoluta; eleições com um ou dois turnos; os Distritos podem ser de população ou eleitorado igual (ou não);

vota-se em indivíduos ou em listas partidárias; o sistema partidário pode ter dois ou mais Partidos; e, ainda, há métodos de cada Partido escolher seus candidatos.

Poder-se-ia elaborar todas as demais variações no sistema proporcional que, combinadas com as de sistemas distritais, darão um sem número de variações nos sistemas “mistos” (1).

Antes de entrar no detalhamento dos conceitos de Distritos eleitorais, a questão de representação política merece umas palavras. São quatro, basicamente, os modelos usados neste sentido: calcular a representação de cada unidade com base na população ou no eleitorado; e, para cada uma dessas opções, adotar critérios de igualdade ou desigualdade no cálculo da representação (2). Os quadros 1 a 4 mostram estas quatro alternativas.

No quadro 1 usamos os critérios **população** com uma distribuição **desigual** no cálculo da representação (população estimada para 1982 e a mesma distribuição desigual de 1978). Neste caso, no Estado de maior população (São Paulo), cada Deputado federal “representa” 455.460 pessoas; enquanto no menor Estado (Acre) esta cifra é 50.245, ou seja, um diferencial de quase 10, em torno de uma média nacional de 305.208 pessoas por Deputado. Esse modelo, elaborado pelo TSE em 1978 e obedecendo aos critérios da Emenda nº 11, “pacote de abril”, conservou os níveis mínimos da representação existentes em 1974 e colocou um limite máximo de 55 Deputados federais para o Estado de São Paulo.

A segunda alternativa, usando ainda a **população** como base, mas com distribuição **igual**, encontra-se no quadro 2. Em nome da “igualdade”, esta alternativa inclui uma representação para o Distrito Federal. Assim, o quociente nacional seria de 307.609 habitantes por Deputado. As pequenas discrepâncias nesta cifra para os Estados deve-se apenas ao problema das “sobras”. Neste caso, São Paulo teria cada um dos seus 81 Deputados representando 309.263 habitantes, e o único Deputado acreano, 301.469 habitantes.

Quando examinamos a alternativa do critério do **eleitorado** com a distribuição **desigual** (dados de 1978) no quadro 3, vimos que o diferencial entre São Paulo e Acre é maior ainda do que o caso do critério populacional — 12,4. Em média cada Deputado federal representou 109.596 eleitores nas eleições de 1978.

(1) Para uma descrição e avaliação destas “variações”, ver: SULLY ALVES DE SOUZA, “Sistemas Eleitorais”, *Introdução à Ciência Política*. Brasília, Universidade Aberta da FUB, 1980, volume 6.º, pp. 9-40.

(2) Ver MARIA D'ALVA KINZO, *Representação Política e Sistemas Eleitorais no Brasil*. São Paulo, Editora Símbolo, 1980; e VICENTE BARRETO, “Voto e Representação”, *Introdução à Ciência Política*. Brasília, Universidade Aberta da FUB, 1980, Volume 6.º, pp. 41-86.

Finalmente, no quadro 4, temos a alternativa mais radical em termos de “favorecer” o Estado de São Paulo, que tem quase um quarto dos eleitores do País; com os critérios **eleitorado** e distribuição **igualitária**, cada um dos 94 Deputados paulistas teria representado 108.949 eleitores em 1978, enquanto o único Deputado acreano representaria 92.795.

As conclusões aqui são de que o critério de eleitorado e o de distribuição igual favorecem São Paulo, prejudicando os Estados menores, enquanto as quatro alternativas pouco afetam a representação dos Estados de “porte médio” (3).

Há assim, no caso brasileiro, contradição que está a merecer comentário adicional: de um lado, a representação igualitária tende a aumentar significativamente a representação dos Estados economicamente mais desenvolvidos e a minimizar a dos Estados mais pobres; de outro, a distribuição com base no critério de desigualdade, leva a que o eleitor dos Estados mais pobres sejam sobrevalorizados e são justamente estes Estados que ainda guardam resquícios de processos eleitorais espúrios.

Estas quatro alternativas — as mais debatidas no Brasil historicamente — resultaram da necessidade de controlar os “abusos” dos Estados de maior população durante a República Velha (São Paulo e Minas Gerais, com a sua política de **café com leite**), em detrimento dos Estados pequenos. Na Assembléia Constituinte de 1946, a maioria pessedista adotou os critérios populacional e desigualdade para dar mais “voz” aos Estados pequenos e quebrar uma possível hegemonia paulista, onde este Partido era mais fraco (4).

Para cada um destes quatro quadros, elaboramos quatro hipóteses de representação política, objetivando explorar os conceitos e os parâmetros básicos de Distritos eleitorais:

— **Hipótese 1/1**

— Sistema de “Distrito puro”; número de Distritos igual ao número de vagas; uma vaga para cada Distrito.

— **Hipótese 2/3**

— Sistema “misto”, onde dois terços das vagas seriam eleitas em Distritos, e o outro terço, proporcionalmente.

(3) Para uma discussão sobre as repercussões destas “desigualdades”, ver GLAUCIO A. D. SOARES, “Desigualdades Eleitorais no Brasil”, *Revista de Ciência Política*, 7:1 (1973), pp. 25-48.

(4) Para uma avaliação deste debate parlamentar e as repercussões posteriores, ver: MARIA DO CARMO CAMPELLO DE SOUZA, *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo, Alfa-Omega, 1976, pp. 124-133.

— Hipótese 1/2

— Sistema “misto”, onde metade das vagas serão preenchidas em Distritos e outra metade proporcionalmente.

— Hipótese 1/3

— Sistema “misto”, onde um terço das vagas seriam eleitas em Distritos, e dois terços proporcionalmente; exatamente o oposto da hipótese 2/3.

Observamos que cada hipótese exclui a possibilidade de “Distritões” e adota o critério de uma vaga em cada Distrito.

Podemos verificar, pela análise dos quadros, que à medida que a proporção de vagas preenchidas em Distritos diminui, o número de habitantes (ou eleitores) por Distrito aumenta. Na hipótese de uso dos “Distritões” estas proporções seriam maiores ainda ⁽⁵⁾.

Por exemplo, no caso do Estado de São Paulo no quadro 2, com 81 Distritos de 309.263 habitantes cada, um candidato, para ter alcançado uma maioria absoluta, em 1978, precisaria ter acumulado 63.218 eleitores, aproximadamente. Mas num sistema misto com 27 Distritos apenas (hipótese 1/3), cada Distrito teria 1.391.684 habitantes e o candidato precisaria de 189.653 eleitores para alcançar uma maioria absoluta. Por outro lado, os candidatos disputando as 54 vagas na eleição por representação proporcional (na hipótese 1/3) estarão trabalhando com um quociente eleitoral (sobre o eleitorado de 1978) de 189.653, ou seja, teriam que acumular o mesmo número de votos, porém pelo Estado inteiro.

Se nós examinamos a hipótese 1/2 no quadro 2, observamos que o candidato distrital paulista teria que alcançar 124.893 eleitores, enquanto o candidato proporcional teria um quociente eleitoral de 256.031.

Na hipótese 2/3 o distrital precisaria de apenas 94.827 eleitores, e o proporcional teria um quociente eleitoral de 379.305.

Obviamente estes fatos teriam que ser levados em conta pela classe política para decidir: (1) qual hipótese a adotar na “engenharia eleitoral” e (2) se for adotado um sistema misto, se vai concorrer num Distrito (qual?), ou como candidato a “Deputado geral” na eleição proporcional.

Por entendermos que um sistema “misto” seria possivelmente mais aceito pela classe política, e porque uma pesquisa recente demonstrou (para Minas Gerais) que aproximadamente metade dos Deputados federais e quase todos os estaduais são “distritáveis”, apresentamos dois modelos utilizando a hipótese 1/2 para as eleições de Deputado estadual/federal ⁽⁶⁾.

(5) Para uma discussão sobre o uso de “distritões” em áreas metropolitanas nos EUA, ver: MANNING J. DAUER, “Multi-member Districts in Dade County: Study of a Problem and a Delegation”, *Journal of Politics*, 28:3 (1966), pp. 617-638.

(6) DAVID V. FLEISCHER, “Concentração e Dispersão Eleitoral: Um Estudo da Distribuição Geográfica do Voto em Minas Gerais” (1966-1974), *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.º 43 (1976), pp. 333-360. Este trabalho foi atualizado para as eleições de 1978 e apresentado neste Encontro.

Q U A D R O 01

Representação Política: População estimada para 1982 e representação igual
a de 1978, distribuição distrital em quatro hipóteses básicas

Unidade	Pop. 1982	Hipótese 1/1		Hipótese 2/3		Hipótese 1/2		Hipótese 1/3	
		Dist.	Pop./Dist.	Dist.	Pop./Dist.	Dist.	Pop./Dist.	Dist.	Pop./Dist.
São Paulo	25.050.317	55	455.460	37	677.036	27	927.790	18	1.391.684
Minas Gerais	14.742.185	47	313.664	31	475.554	24	614.258	16	921.387
R. de Janeiro	12.583.696	46	273.559	31	405.926	23	547.117	15	838.913
Paraná	10.497.966	34	308.763	23	456.433	17	617.527	11	954.361
Bahia	10.080.648	32	315.020	21	480.031	16	546.736	11	795.252
R. G. Sul	8.747.773	32	273.368	21	416.561	16	630.041	11	916.423
Pernambuco	6.994.756	22	317.943	15	466.317	11	635.887	7	999.251
Ceará	6.175.178	20	308.759	13	475.014	10	617.518	7	882.168
Goiás	4.385.890	14	313.278	9	487.321	7	626.556	5	877.178
S. Catarina	4.058.699	16	253.669	11	368.973	8	507.337	5	811.740
Maranhão	3.947.306	12	328.942	8	493.413	6	657.884	4	986.827
Paraíba	3.167.180	11	287.925	7	452.454	6	527.863	4	791.795
Pará	3.099.989	10	309.999	7	442.856	5	614.998	3	1.033.330
Piauí	2.410.258	8	301.283	5	482.052	4	602.564	3	803.419
R. G. Norte	2.254.884	8	281.861	5	450.977	4	563.721	3	751.628
Alagoas	2.133.032	7	304.719	5	426.606	4	533.258	2	1.066.516
E. Santo	2.014.555	8	251.819	5	402.911	4	503.639	3	671.518
M. G. Sul	1.556.013	6	259.336	4	389.003	3	518.671	2	778.007
Amazonas	1.314.219	6	219.037	4	328.555	3	438.073	2	657.110
Sergipe	1.172.163	6	195.361	4	293.041	3	390.721	2	586.082
Distrito Federal	1.008.356	0	—	0	—	0	—	0	—
Mato Grosso	963.802	8	120.475	5	192.760	4	240.951	3	321.267
Acre	301.469	6	50.245	4	75.367	3	100.490	2	150.734
Amapá	177.293	2	88.647	0	—	0	—	0	—
Rondônia	175.749	2	87.874	0	—	0	—	0	—
Roraima	58.657	2	29.329	0	—	0	—	0	—
BRASIL	129.195.840	420	305.208	275	464.639	207	617.274	139	919.250

QUADRO 02

Representação Política: População estimada para 1982 e representação com uma distribuição proporcional à população, distribuição distrital em quatro hipóteses básicas

Unidade	Pop. 1982	Hipótese 1/1		Hipótese 2/3		Hipótese 1/2		Hipótese 1/3	
		Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Pop./Dist.	Dist.	Pop./Dist.
São Paulo	25.050.317	81	309.263	54	463.894	41	610.983	27	927.790
Minas Gerais	14.742.185	48	307.129	32	460.693	24	614.258	16	921.387
R. de Janeiro	12.583.696	41	306.919	27	466.063	21	599.224	14	898.835
Paraná	10.497.966	34	308.764	23	456.433	17	617.527	11	954.361
Bahia	10.080.648	33	305.474	22	458.211	17	592.979	11	916.423
R. G. Sul	8.747.773	28	312.420	19	460.409	14	624.841	9	971.974
Pernambuco	6.994.756	23	304.120	15	466.317	12	582.896	8	874.345
Ceará	6.175.178	20	308.759	13	475.014	10	617.518	7	882.168
Goiás	4.385.890	14	313.278	9	487.321	7	626.556	5	937.178
S. Catarina	4.058.699	13	312.208	9	450.967	7	579.814	4	1.014.674
Maranhão	3.947.306	13	303.639	9	438.590	7	563.901	4	986.827
Paraíba	3.167.180	10	316.718	7	452.454	5	633.436	5	1.055.727
Pará	3.099.989	10	309.999	7	442.856	5	619.998	3	1.033.330
Piauí	2.410.258	8	301.282	5	482.052	4	602.565	3	803.419
R. G. Norte	2.254.884	7	322.126	5	450.977	4	563.721	2	1.127.442
Alagoas	2.133.032	7	304.719	5	426.606	4	533.258	2	1.066.516
E. Santo	2.014.555	7	287.794	5	402.911	4	503.639	2	1.007.278
M. G. Sul	1.556.013	5	311.203	3	518.671	3	518.671	2	778.007
Amazonas	1.314.219	4	328.555	3	438.073	2	657.110	0	—
Sergipe	1.172.163	4	293.041	3	390.721	2	586.082	0	—
Distrito Federal	1.008.356	3	336.119	2	504.178	2	504.178	0	—
Mato Grosso	963.802	3	321.267	2	481.901	2	481.901	0	—
Acre	301.469	1	301.469	0	—	0	—	0	—
Amapá	177.293	1	177.293	0	—	0	—	0	—
Rondônia	175.749	1	175.749	0	—	0	—	0	—
Roraima	58.657	1	58.657	0	—	0	—	0	—
BRASIL	129.195.840	420	307.609	279	460.511	214	600.386	129	961.427

Q U A D R O 03

Representação Política: Eleitorado de 1978 e representação política igual a de 1978,
distribuição distrital em quatro hipóteses básicas

Unidade	Elt. 1978	Hipótese 1/1		Hipótese 2/3		Hipótese 1/2		Hipótese 1/3	
		Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Elt./Dist.
São Paulo	10.241.247	55	186.204	37	276.790	27	379.305	18	568.958
Minas Gerais	5.400.733	47	114.909	31	174.217	24	225.031	16	337.546
R. de Janeiro	5.141.852	46	111.779	31	165.866	23	223.559	15	342.790
Paraná	3.565.871	34	104.879	23	155.038	17	209.757	11	324.170
Bahia	3.219.772	32	100.618	21	153.322	16	201.236	11	292.707
R. G. Sul	3.541.669	32	110.677	21	168.651	16	221.354	11	321.970
Pernambuco	2.018.686	22	91.758	15	134.579	11	183.517	7	288.384
Ceará	1.924.702	20	96.235	13	148.054	10	192.470	7	274.957
Goiás	1.574.718	14	112.480	9	174.969	7	224.960	5	314.944
S. Catarina	1.654.723	16	103.420	11	150.429	8	206.840	5	330.945
Maranhão	1.077.915	12	89.826	8	134.739	6	179.653	4	269.479
Paraíba	1.012.967	11	92.088	7	144.710	6	168.828	4	253.242
Pará	1.037.099	10	103.710	7	148.157	5	207.420	3	345.700
Piauí	755.544	8	94.443	5	151.109	4	188.886	3	251.848
R. G. Norte	719.213	8	89.902	5	143.843	4	179.803	3	239.738
Alagoas	520.294	7	74.327	5	104.059	4	130.073	2	260.147
E. Santo	727.735	8	90.967	5	145.547	4	181.934	3	242.578
M. G. Sul	523.059	6	87.177	4	130.765	3	174.353	2	261.530
Amazonas	389.325	6	64.888	4	97.331	3	129.775	2	194.663
Sergipe	352.650	6	58.775	4	88.163	3	177.550	2	176.325
Distrito Federal	—	0	—	0	—	0	—	0	—
Mato Grosso	372.332	8	46.542	5	74.466	4	93.083	3	124.111
Acre	92.795	6	15.466	4	23.199	3	30.932	2	46.397
Amapá	44.229	2	22.115	0	—	0	—	0	—
Rondônia	93.920	2	46.960	0	—	0	—	0	—
Roraima	27.414	2	13.707	0	—	0	—	0	—
BRASIL	46.030.464	420	109.596	275	167.384	207	222.369	139	331.154

QUADRO 04

Representação Política: Eleitorado de 1978 e representação com uma distribuição proporcional à população, distribuição distrital em quatro hipóteses básicas

Unidade	Pop. 1982	Hipótese 1/1		Hipótese 2/3		Hipótese 1/2		Hipótese 1/3	
		Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Elt./Dist.	Dist.	Elt./Dist.
São Paulo	10.241.247	94	108.949	63	162.558	47	217.898	31	325.115
Minas Gerais	5.400.733	49	110.219	33	163.659	25	216.029	16	337.546
R. de Janeiro	5.141.852	47	109.401	32	160.683	24	214.244	16	321.366
Paraná	3.565.871	33	108.057	22	162.085	17	209.757	11	324.171
Bahia	3.219.772	29	111.027	19	169.462	15	214.651	10	321.978
R. G. Sul	3.541.669	32	110.677	21	169.246	16	221.354	11	321.970
Pernambuco	2.018.686	18	112.149	12	168.224	9	224.298	6	336.448
Ceará	1.924.702	18	106.928	12	160.392	9	213.886	6	320.784
Goiás	1.574.718	14	112.480	9	174.969	7	224.960	5	314.944
S. Catarina	1.654.723	15	110.315	10	165.472	8	206.840	5	330.945
Maranhão	1.077.915	10	107.792	7	153.988	5	215.583	3	359.305
Paraíba	1.012.967	9	112.552	6	168.828	5	202.593	3	337.656
Pará	1.037.099	9	115.233	6	172.850	5	207.420	3	345.700
Piauí	755.544	7	107.935	5	151.109	4	188.886	2	377.772
R. G. Norte	719.213	6	119.869	4	179.803	3	239.738	2	359.606
Alagoas	520.294	5	104.059	3	173.431	3	173.431	2	260.147
E. Santo	727.735	7	103.962	5	145.547	4	181.934	2	363.867
M. G. Sul	523.059	5	104.612	3	174.353	3	174.353	2	261.530
Amazonas	389.325	3	129.775	2	194.663	2	194.663	0	—
Sergipe	352.650	3	117.540	2	176.310	2	176.310	0	—
Distrito Federal	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Mato Grosso	372.332	3	124.111	2	186.166	2	186.166	0	—
Acre	92.795	1	92.795	0	—	0	—	0	—
Amapá	44.229	1	44.229	0	—	0	—	0	—
Rondônia	93.920	1	93.920	0	—	0	—	0	—
Roraima	27.414	1	27.414	0	—	0	—	0	—
BRASIL	46.030.464	420	109.596	278	164.648	215	212.894	134	333.267

Um dos problemas fundamentais em qualquer sistema de representação distrital em níveis diferentes (estadual/federal) é da congruência (ou não) dos Distritos estaduais e federais. Para fortalecer o sistema partidário e os vínculos entre candidatos, e, ainda, “descomplicar” a configuração dos Distritos e a decisão do eleitor, estes modelos propõem uma congruência entre os dois níveis (7).

Por exemplo, no quadro 5 o modelo usa a distribuição desigual de 1978. Assim, São Paulo manteria seus 55 Deputados federais; 27 vagas distritais e 28 proporcionais. Em cada Distrito federal, serão preenchidas três vagas para Deputado federal (ou subdividido cada Distrito federal em três Distritos estaduais, ou deixando os candidatos estaduais concorrer a três vagas dentro do “Distritão” federal). Para os outros Estados, dentro do possível, será mantido o mesmo número de Deputados estaduais. Porém, para manter este modelo funcionando, à medida que diminui a dimensão (tabela abaixo), teremos que aumentar o número de vagas estaduais para cada Distrito federal: por exemplo, Bahia, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Ceará, 4; Santa Catarina, Goiás e Alagoas, 5; e os demais Estados, 6.

No quadro 6, a representação federal para 1982 é calculada numa distribuição igual com base na população e inclui uma representação federal e local para o Distrito Federal (3 Deputados e 18 Vereadores). Há distorções maiores (do que no quadro 5) para os Estados menores, onde, por exemplo, o Estado de Sergipe teria nove vagas estaduais para cada um dos seus dois Distritos federais e elegeria um Deputado (federal) geral.

Q U A D R O 05

Modelo da distribuição distrital: Deputado estadual (Majoritário) e Deputado federal (Misto)

Unidade	Dep. estadual		Deputado federal				
	Nº 1978	Dist. 1982	Nº 1978	Dist. 1982	Eleitorado por Dist.	Desp. Gerais	Quociente Eleitoral
São Paulo	79	81	55	27	379.305	28	365.759
Minas Gerais	71	72	47	24	225.031	23	234.814
R. de Janeiro	70	69	46	23	223.559	23	223.559
Paraná	58	51	34	17	209.757	17	209.757
Bahia	56	64	32	16	201.236	16	201.236
R. G. Sul	56	64	32	16	221.354	16	221.354
Pernambuco	46	44	22	11	183.517	11	183.517
Ceará	44	40	20	10	192.470	10	192.470
Goiás	38	35	14	7	224.960	7	224.960
S. Catarina	40	40	16	8	206.841	8	206.841
Maranhão	36	36	12	6	179.653	6	179.653
Paraíba	33	36	11	6	168.828	5	202.593
Pará	30	30	10	5	207.420	5	207.420
Piauí	24	24	8	4	188.886	4	188.886
R. G. Norte	24	24	8	4	179.803	4	179.803
Alagoas	21	20	7	4	130.074	3	173.431
E. Santo	24	24	8	4	181.934	4	181.934
M. G. Sul	18	18	6	3	174.353	3	174.353
Amazonas	18	18	6	3	129.775	3	129.775
Sergipe	18	18	6	3	117.550	3	117.550
D. Fed.	—	—	0	—	—	—	—
Mato Grosso	24	24	8	4	93.083	4	93.083

(7) Este modelo assemelha-se ao do projeto do Deputado Jorge Arbage, op. cit., atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

Unidade	Dep. estadual		Deputado federal				
	Nº 1978	Dist. 1982	Nº 1978	Dist. 1982	Eleitorado £ por Dist.	Desp. Gerais	Eleitoral Eleitoar
Acre	18	18	6	3	30.932	3	30.932
Amapá	—	—	2	0	—	2	22.115
Rondônia	—	—	2	0	—	2	46.960
Roraima	—	—	2	0	—	2	13.707
BRASIL	846	850	420	208	221.300	212	217.125

£ — Com base no eleitorado de 1978.

QUADRO 06

Modelo da distribuição distrital: Deputado estadual (Majoritário) e Deputado federal (Misto)

Unidade	Dep. estadual		Deputado federal				
	Nº 1978	Dist. 1982	Nº 1982	Dist. 1982	População £ por Dist.	Desp. Gerais	Quociente Populacional
São Paulo	79	80	81	40	626.258	41	610.983
Minas Gerais	71	72	48	24	614.258	24	614.258
R. de Janeiro	70	63	41	21	599.224	20	629.185
Paraná	58	51	34	17	617.527	17	617.527
Bahia	56	51	33	17	592.979	16	630.040
R. G. Sul	56	56	28	14	624.841	14	624.841
Pernambuco	46	48	23	12	528.896	11	635.887
Ceará	44	40	20	10	617.518	10	617.518
Goiás	38	35	14	7	626.556	7	626.556
S. Catarina	40	42	13	7	579.814	6	676.450
Maranhão	36	35	13	7	563.901	6	657.884
Paraíba	33	35	10	5	633.436	5	633.436
Pará	30	30	10	5	619.998	5	619.998
Piauí	24	24	8	4	602.565	4	602.565
R. G. Norte	24	24	7	4	563.721	3	751.628
Alagoas	21	20	7	4	533.258	3	711.011
E. Santo	24	24	7	4	503.639	3	671.518
M. G. Sul	18	18	5	3	518.671	2	778.007
Amazonas	18	18	4	2	657.110	2	657.110
Sergipe	18	18	4	2	586.082	2	586.082
D. Fed.	—	18	3	2	504.178	1	1.008.356
Mato Grosso	24	24	3	2	481.901	1	963.802
Acre	18	18	1	0	—	1	301.469
Amapá	—	—	1	0	—	1	177.293
Rondônia	—	—	1	0	—	1	175.749
Roraima	—	—	1	0	—	1	58.657
BRASIL	846	844	420	213	606.553	207	624.134

£ — População estimada para 1982.

3 — CRITÉRIOS PARA A CONFECÇÃO DOS DISTRITOS

A primeira dúvida que surge ao abordarmos este tópico, diz respeito a quem faria a divisão dos Estados em Distritos, juntando Municípios para formar as circunscrições federais, as estaduais ou ambas. Esta tarefa competiria ao TSE, aos TREs, às Assembléias Legislativas estaduais, ao Congresso Nacional, ao STF, ao Ministério da Justiça, ao CSN etc...? Não pretendemos responder esta questão neste trabalho; trata-se, contudo, de decisão política da maior importância, que variaria de acordo com os interesses institucionais de cada órgão arrolado.

Nos Estados Unidos, na década de 1960, após a definição da doutrina de "one-man-one-vote" pela Suprema Corte, os Legislativos estaduais foram obrigados a reformular as suas configurações distritais para atender a exigência de que cada Distrito deveria ter, aproximadamente, o mesmo número de habitantes. Em razão do fato de que as áreas rurais eram "super-representadas" nos Legislativos estaduais — seus representantes formaram maioria — em muitos casos a nova configuração foi desafiada pelas áreas urbanas nos tribunais federais, e estes acabaram por impor novas configurações que preencheram plenamente os critérios ditados pela Suprema Corte (8).

Parece-nos consistente que cada Distrito deveria ter, dentro do possível (com uma pequena variação de talvez cinco por cento), o mesmo número (quociente) de habitantes ou eleitores. As variações seriam devidas às sobras na junção de Municípios de populações ou eleitorados não iguais entre si. Por conseguinte, julgamos não apropriada a subdivisão de um Município entre dois Distritos na tentativa de diminuir estas variações. Quanto menor o número de Distritos num Estado, menor seriam estas variações.

Teremos, então, dois tipos de Municípios: os grandes, que comportarão um ou mais Distritos, sem necessitar a junção com outros Municípios; e os menores, que tendo uma população ou eleitorado menor do que o quociente, necessitarão juntar-se a um ou mais Municípios para formar um Distrito.

Qualquer configuração de Municípios para formar um Distrito deveria primar pela **homogeneidade** dos mesmos. Esta homogeneidade deveria ser avaliada em termos econômicos, geográficos, demográficos e de facilidade de comunicação, entre outros critérios imagináveis.

Uma vez fornecidos estes critérios de homogeneidade, juntando-se os dados agregados por Município, os quocientes desejados, os limites de variação das sobras e os dados de contigüidade entre os Municípios, é possível

(8) Como exemplo do "atendimento" destas exigências federais, ver: "Memorandum: Florida Reapportionment and Congressional Redistricting", de ROBERT L. SHEVIN, Procurador-Geral do Estado da Flórida, 10 de dezembro de 1971.

o desenvolvimento de algoritmos capazes de elaborar a configuração ideal entre os milhares (ou milhões, no caso dos 722 Municípios mineiros) de combinações possíveis.

4 — AS MICRORREGIÕES COMO DISTRITOS

Uma das hipóteses de configuração de Distritos seria considerar as microrregiões como tais. Tal alternativa, se correta a presunção de homogeneidade social, econômica e geográfica das microrregiões, atenderia a princípios antes mencionados neste estudo.

A análise que se segue apresenta algumas restrições:

a) para determinado coeficiente de representatividade (população, eleitorado e critério de igualdade ou desigualdade), algumas microrregiões não alcançaram os respectivos coeficientes; haveria, em consequência, que se pensar em aglutinação de microrregiões — ou de seus Municípios integrantes — a outras microrregiões;

b) consideramos razoável um arredondamento de mais ou menos 50% em torno dos coeficientes; a aglutinação, referida em “a” poderia ser utilizada para corrigir as eventuais distorções decorrentes deste critério. Este arredondamento permite, ainda, que se obtenha uma distribuição contínua das microrregiões;

c) algumas microrregiões comportariam mais de um Distrito. Neste caso teriam que ser desmembradas.

A análise das microrregiões como possíveis Distritos é feita igualmente, levando-se em consideração os quatro tipos de coeficientes antes mencionados. Os de população (C1 e C2) foram calculados com base na projeção das populações dos Municípios para o ano de 1978, a partir dos dados do censo de 1970 e uma taxa constante de 3% de crescimento ao ano.

Consideramos, portanto, como variáveis exógenas ao modelo todo o complexo de condicionamentos demográficos que afetaram, desde 1970, a distribuição da população no Brasil. Trata-se de restrição ponderável, porém de solução trabalhosa, que nos afastaria do propósito central do trabalho. Daí a opção adotada, reconhecidamente simplista.

Da análise do quadro 7 podemos inferir que, para qualquer um dos coeficientes, as microrregiões poderiam ser consideradas como base para o estabelecimento dos Distritos, considerando o País como um todo.

Consideramos como microrregiões “distritáveis” aquelas em que a sua população ou eleitorado alcancem mais ou menos 50% dos respectivos coeficientes.

QUADRO 07
Microrregiões Distritáveis
MICROS DISTRITÁVEIS

<u>Estado</u>	<u>Nº de Micros</u>	<u>C1</u>	<u>C2</u>	<u>C3</u>	<u>C4</u>
AC	2	1	2	1	2
AL	9	5	5	3	5
AM	7	1	2	1	1
AP	2	0	1	0	1
BA	26	24	23	20	22
CE	23	17	17	14	15
ES	8	5	5	5	5
GO	16	9	9	9	9
MA	16	9	9	8	8
MG	46	42	42	39	37
MS	7	3	3	3	3
MT	6	2	6	3	6
PA	15	7	7	6	6
PB	12	8	8	6	7
PE	12	11	10	10	11
PI	11	6	6	5	6
PR	24	17	17	16	16
RJ	14	8	10	8	8
RN	10	6	7	6	6
RO	1	1	1	1	1
RR	1	0	1	0	1
RS	24	20	22	21	21
SC	16	11	12	11	11
SE	8	3	6	1	4
SP	43	34	26	32	21
	<u>359</u>	<u>250</u>	<u>257</u>	<u>229</u>	<u>233</u>
		(69,64%)	(71,59%)	(63,79%)	(64,90%)

O quadro 8, elaborado a partir da análise da "distritabilidade" das microrregiões com base no coeficiente (1), mostra que das 359 microrregiões, 109 não alcançaram o coeficiente. Das 250 restantes, distritáveis, 180 comportariam um Distrito, enquanto 49 teriam que ser particionadas em 2 Distritos, 10 em 3, 2 em 4 e 5 Distritos; 1 em 6 e 7 Distritos, 2 em 8; 1 em 12, 20 e 38 Distritos.

Em razão dos arredondamentos no cálculo dos números de vagas para cada microrregião, o total não alcança 420 e sim 413.

As 109 microrregiões não distritáveis, como já observamos, teriam que ser anexadas para formação de novos Distritos, ou seus Municípios agregados a microrregiões que têm população menor que o coeficiente.

QUADRO 08

Distribuição de Frequência — Coeficiente (1)

Estado	Nº Micros	Vagas	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	88
AC	2	1	1	1																						
AL	9	7	4	3	2																					
AM	7	3	6			1																				
AP	2		2																							
BA	26	38	2	15	7	1			1																	
CE	23	21	6	16			1																			
ES	8	6	3	4	1																					
GO	16	13	7	8				1																		
MA	16	13	7	5	4																					
MG	46	56	4	34	7					1																
MS	7	4	4	2	1																					
MT	6	2	4	2																						
PA	15	9	8	6		1																				
PB	12	11	4	5	3																					
PE	12	24	1	5	4	1					1															
PI	11	7	5	5	1																		1			
PR	24	31	7	8	5	3	1								1											
RJ	14	41	6	3	3																					
RN	10	7	4	5	1																					
RO	1	1	0	1																						
RR	1	0	1																							
RS	24	31	4	15	3	1				1																
SC	16	12	5	10	1																					
SE	8	3	5	3																						
SP	43	72	9	24	6	2	1																			1
TOTAL	359	413	109	180	49	10	2	2	1	1	2				1								1			1

QUADRO 09

Distribuição de Frequência -- Coeficiente (2)

Estado	Nº Micros	Vagas	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	25
AC	2	6			1		1																			
AL	9	7	4	3	2																					
AM	7	5	5	1			1																			
AP	2	2	1		1																					
BA	26	35	3	15	6	1		1																		
CE	23	21	6	16				1																		
ES	8	6	3	4	1			1																		
GO	16	13	7	8																						
MA	16	11	7	7	2																					
MG	46	55	4	34	7					1																
MS	7	4	4	2	1																					
MT	6	7		5	1																					
PA	15	9	8	6		1																				
PB	12	11	4	5	3																					
PE	12	23	2	4	4	1					1															
PI	11	8	5	4	2																					
PR	24	31	7	8	5	3	1																			
RJ	14	48	4	5	2	1									1									1		
RN	10	8	3	6	1																					
RO	1	3				1																				
RR	1	2			1																					
RS	24	36	2	15	5	1					1															
SC	16	17	4	7	5																					
SE	8	7	2	5	1																					
SP	43	53	17	22	3																					1
TOTAL	359	428	102	182	54	9	3	3	1	2					1									1		1

Nos quadros 9, 10 e 11 são apresentadas as frequências para os coeficientes 2, 3 e 4, respectivamente. Observamos que a adoção do coeficiente de eleitorado determinaria um aumento do número de microrregiões não “distritáveis”. Enquanto para os coeficientes de população (C1 e C2) não seriam transformadas em Distritos 109 ou 102 microrregiões, para os de eleitorado (C3 e C4) estes números ascenderiam a 130 ou 126, respectivamente. Reflete-se, aí, o fato de que a relação entre eleitorado e população nas microrregiões do interior (que são a maioria) é inferior à existente nas microrregiões formadas em torno de cidades com população maior. Fornece-se, ainda, idéia da presença de outros fenômenos como, por exemplo, do analfabetismo.

De outro lado, verificamos que não são significativas as alterações da quantidade de microrregiões que se transformariam em um único Distrito (180 e 182, para os coeficientes 1 e 2; e 173 e 166, para os coeficientes 3 e 4), ainda que permanecendo a tendência à diminuição quando se trata dos coeficientes de eleitorado.

Chama a atenção, por fim, o que se passaria com a microrregião de São Paulo. Para os coeficientes de população (C1 e C2) esta microrregião desmembrar-se-ia em 38 ou 25 Distritos; para os coeficientes de eleitorado (C3 e C4), em 47 ou 28 Distritos. Em outro grande centro — o Rio de Janeiro — estes números seriam 20, 22, 24 e 23, respectivamente.

5 — MICRORREGIÕES COMO DISTRITOS

Simulação das eleições de 1978 à Câmara dos Deputados

A simulação das eleições de 1978 à Câmara dos Deputados, como se distrital tivesse sido e considerando como Distritos as microrregiões, foi elaborada a partir dos seguintes conceitos:

- a) utilização dos quatro coeficientes (população e eleitorado, com representação igual ou desigual);
- b) arredondamento do número de vagas por microrregião para o mais próximo número inteiro;
- c) não foram consideradas as microrregiões de população ou eleitorado com menos de 50% dos respectivos coeficientes;
- d) para cada coeficiente foram adotados dois critérios básicos:
 - d.1) o candidato foi considerado eleito na microrregião em que teve o maior percentual de votos; e
 - d.2) o candidato foi considerado eleito na microrregião em que teve o maior número de votos;
- e) para cada um desses critérios básicos, duas outras hipóteses foram associadas:
 - e.1) foram considerados eleitos os candidatos mais votados; e
 - e.2) foram considerados eleitos os candidatos mais votados da legenda mais votada.

Procurou-se, com esses conceitos, resolver a questão da escolha da microrregião pela qual o candidato se elegeria. Seus votos nas demais microrregiões foram considerados como votos de legenda do Partido a que

pertencia. Há, por conseguinte, aspecto importante que se deve explicitar: estes votos poderiam ser dados a outros candidatos, do mesmo Partido ou não, ou ainda, poderiam levar a modificações na ordem dos eleitos de ambos os Partidos, o que poderia afetar os resultados apresentados.

Os quadros 12 e 13 apresentam os resultados obtidos com a simulação. É conveniente salientar, inicialmente, que o número de vagas apresenta, para as várias hipóteses, algumas variações; são decorrentes do critério de arredondamento utilizado. O fato de as unidades da federação menores, como Rondônia, Amapá e Roraima, não terem, em algumas hipóteses, nenhum representante, é também consequência daquele critério.

A análise de ambos os quadros demonstra que a mudança de critérios básicos para a escolha da microrregião que seria adotada pelos candidatos, como Distrito, não introduziria alterações substanciais nos resultados finais.

Chama a atenção, desde logo, o fato de que em praticamente todas as hipóteses consideradas verificar-se-ia um crescimento da bancada do MDB. Apenas em uma hipótese este Partido teria menor representação do que a efetivamente obtida em 1978 com o sistema proporcional: trata-se do caso em que o coeficiente seria de população e a representatividade desigual; ou seja, estas circunstâncias — sobretudo pelo fato de que a representatividade desigual dos Estados aumenta desproporcionalmente à representação dos Estados do Norte e Nordeste — seriam suficientes, neste caso, para anular a vantagem possivelmente originária da maior distritabilidade dos candidatos do MDB.

Esta é, aliás, a razão essencial que explicaria, nos demais casos, o crescimento da representação oposicionista indicado na simulação sob análise: a maior distritabilidade dos políticos do MDB que se candidataram, em 1978, à Câmara dos Deputados.

De outro lado, em um caso particular — coeficiente de eleitorado com representação igual —, a vantagem do MDB possivelmente teria sido ainda mais significativa (se suficientemente realista o modelo da simulação), a ponto mesmo de indicar, para o MDB, maior número de Deputados eleitos que os da ARENA. O resultado obtido é perfeitamente explicável: à medida que diminui o tamanho dos Distritos, a vantagem decorrente da maior distritabilidade dos políticos do MDB se acentua; e a representação igualitária aumentaria significativamente a representação dos Estados mais desenvolvidos, justamente onde o Partido da oposição mais se destacou no pleito de 1978.

Adicionalmente, convém salientar que, mesmo em circunstâncias que poderiam ser consideradas, *a priori*, como intencionalmente desfavoráveis à oposição — tal é o caso das hipóteses em que consideramos eleitos os candidatos mais votados da legenda mais votada, vale dizer, admitindo-se sublegenda para aquelas eleições — em termos globais a tendência antes assinalada (aumento da representação do MDB) ainda se verificaria. Observe-se, neste passo, que, em alguns Estados, a representação da oposição seria virtualmente anulada; em contrapartida, nas grandes microrregiões, de maior densidade populacional ou de eleitorado, a sublegenda “dizimaria” a ARENA, a ponto de prover o aumento da representação oposicionista, em termos globais.

QUADRO 12

Simulação das Microrregiões como Distritos - Critério: Maior Percentual

Estado	Situação 1978		Coeficiente 1				Coeficiente 2				Coeficiente 3				Coeficiente 4			
			Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
AC	3	3	0	1	0	1	3	3	2	4	0	1	0	1	3	3	2	4
AL	5	2	3	4	5	2	3	4	5	2	1	2	2	1	2	4	4	2
AM	4	2	2	1	3	0	4	1	5	0	2	1	3	0	3	2	5	0
AP	1	1					1	1	2	0					1	1	2	0
BA	24	8	31	7	32	6	28	7	30	5	21	7	22	6	26	6	26	6
CE	15	5	17	4	21	0	17	4	21	0	15	3	18	0	16	4	20	0
ES	5	3	3	3	4	2	3	3	4	2	3	3	4	2	4	3	4	3
GO	8	6	8	5	8	7	8	5	6	7	9	6	7	8	9	5	7	7
MA	10	2	10	3	13	0	9	2	11	0	8	1	9	0	8	2	10	0
MG	28	19	34	22	41	15	34	21	41	14	30	22	36	16	29	21	34	16
MS	4	2	3	1	3	1	3	1	3	1	3	1	3	1	3	2	4	1
MT	6	2	2	0	2	0	4	3	7	0	2	1	3	0	5	3	8	0
PA	6	4	6	3	6	3	6	3	6	3	5	4	5	4	5	4	5	4
PB	7	4	7	4	10	1	7	4	10	1	5	3	8	0	6	4	9	1
PE	14	8	17	7	16	8	16	7	15	8	12	7	12	7	15	7	14	8
PI	8	0	5	2	7	0	6	2	8	0	4	2	6	0	5	2	7	0
PR	19	15	16	15	24	7	16	15	24	7	20	21	24	17	20	22	24	18
RJ	11	35	11	30	0	41	12	36	0	48	12	34	0	46	11	33	0	44
RN	5	3	4	3	4	3	5	3	5	3	4	3	4	3	4	4	4	4
RO	1	1	0	1	0	1	2	1	0	3	0	1	0	1	1	1	0	2
RR	2	0					2	0	2	0					2	0	2	0
RS	14	18	9	22	13	18	12	24	16	20	12	22	13	21	12	22	13	21
SC	9	7	6	6	10	2	8	9	13	3	7	6	10	3	7	9	13	3
SE	4	2	2	1	2	1	5	2	5	2	0	1	0	1	3	2	3	2
SP	18	37	28	56	11	73	17	36	7	46	29	64	10	83	15	37	2	50
TOTAL	231	189	224	201	233	192	231	197	248	179	204	216	199	221	215	203	222	196

QUADRO 13

Simulação das Microrregiões como Distritos — Critério: Maior Número de Votos

Estado	Situação 1978		Coeficiente 1				Coeficiente 2				Coeficiente 3				Coeficiente 4			
			Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada		Mais Votados		Legenda Mais Votada	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
AC	3	3	0	1	0	1	3	3	2	4	0	1	0	1	3	3	2	4
AL	5	2	3	4	5	2	3	4	5	2	1	2	2	1	2	4	4	2
AM	4	2	2	1	3	0	4	1	5	0	2	1	3	0	3	2	5	0
AP	1	1					1	1	2	0					1	1	2	0
BA	24	8	30	8	32	6	27	8	30	5	22	6	22	6	26	6	26	6
CE	15	5	16	5	21	0	16	5	21	0	15	3	18	0	15	5	20	0
ES	5	3	3	3	4	2	3	3	4	2	3	3	4	2	4	3	4	3
GO	8	6	8	5	6	7	8	5	6	7	9	6	7	8	9	5	7	7
MA	10	2	11	2	13	0	9	2	11	0	8	1	9	0	8	2	2	0
MG	28	19	33	23	41	15	33	22	41	14	30	22	36	16	29	21	34	16
MS	4	2	3	1	3	1	3	1	3	1	3	1	3	1	3	2	4	1
MT	6	2	2	0	2	0	4	3	7	0	2	1	3	0	5	3	8	0
PA	6	4	6	3	6	3	6	3	6	3	6	3	5	4	6	3	5	4
PB	7	4	8	3	10	1	8	3	10	1	5	3	8	0	7	3	9	1
PE	14	8	17	7	16	8	16	7	15	8	12	7	12	7	15	7	14	8
PI	8	0	6	1	7	0	7	1	8	0	5	1	6	0	6	1	7	0
PR	19	15	18	13	24	7	18	13	24	7	22	19	24	17	22	20	24	18
RJ	11	35	11	30	0	41	11	37	0	48	12	34	0	46	11	33	0	44
RN	5	3	4	3	4	3	5	3	5	3	4	3	4	3	5	3	4	4
RO	1	1	0	1	0	1	2	1	0	3	0	1	0	1	1	1	0	2
RR	2	0					2	0	2	0					2	0	2	0
RS	14	18	10	21	13	18	13	23	16	20	12	22	13	21	12	22	13	21
SC	9	7	6	6	10	2	8	9	14	3	7	6	10	3	7	9	13	3
SE	4	2	2	1	2	1	5	2	5	2	0	1	0	1	3	2	3	2
SP	18	37	28	56	11	73	15	38	7	46	29	34	10	83	14	38	2	50
TOTAL	231	189	227	198	233	191	230	198	249	179	209	211	199	221	219	199	222	196

6 — CANDIDATOS DISTRITÁVEIS

Procuramos, neste tópico, analisar uma das questões mais difíceis subjacente à discussão da introdução do sistema distrital no Brasil: o da reação positiva, ou não, pelos políticos, ao sistema.

Como se pode observar dos elementos mencionados anteriormente, a adoção do voto distrital não tem sido circunscrita a planos ideológicos precisos; tanto assim o é que iniciativas legislativas, no sentido da adoção do sistema, se verificaram no seio da oposição e da situação; e, ainda, o estudo sobre Minas, antes citado, indica que seriam distritáveis tanto políticos da ARENA como do MDB.

Embora se possa dizer — como ocorre seguidamente entre os integrantes da oposição — que a adoção do voto distrital seria tão-somente um recurso destinado a prover nutrida maioria governamental no Legislativo, nada há, *a priori*, que demonstre ser isso somente alcançável pela introdução do sistema distrital. Há tantos mecanismos tendenciosos no sistema distrital quanto sejam os existentes no sistema proporcional.

Além disso estes mecanismos “de algibeira” nem sempre produzem os resultados esperados, tal é a complexidade do processo político e a limitação das normas em controlar todas as suas variáveis. Exemplifica-se, neste passo, com o fracasso parcial do “pacote de abril” para o caso das eleições à Câmara dos Deputados em 1978⁽⁹⁾.

As mudanças nos processos de escolha da representação política trazem em seu bojo um espectro variado e múltiplo de reações que se tornam virtualmente impossíveis de análise em seu contexto global. Basta, para tanto, que imaginemos a circunstância, por exemplo, de alterações nos hábitos do eleitorado; ou, ainda, que, não sendo este consultado sobre as mudanças, contra elas intuitivamente se colocará, no contexto de uma reação meramente emocional. Observa-se, destarte, que a mera mudança do sistema abre perspectivas de difícil prognóstico, somente sondável mediante plebiscito ou amplo debate do tema.

Os políticos — ou a “classe política”, como ultimamente a eles se tem chamado — teriam motivações próprias, nem sempre ligadas às excelências ou às desvantagens de um sistema ou outro, mas, antes, de natureza “fisiológica”. Nesta categoria de interesses, por exemplo, poderíamos situar o custo da campanha para os candidatos. De igual forma, os políticos de tradição — ou ainda, os “figurões” e “caciques” dos Partidos — que têm projeção amplamente disseminada no Estado, ver-se-iam na contingência de “adotar” um Distrito e nele concorrer com uma liderança local forte, ainda que inexpressiva no âmbito estadual. Ainda nesta linha de raciocínio, caberiam variações múltiplas sobre a influência do poder econômico no processo eleitoral, capazes de subverter os mais seguros prognósticos.

A análise dos dados eleitorais de 1978, fundada na distribuição geográfica da votação dos candidatos — guardadas as restrições que a complexi-

(9) Ver DAVID V. FLEISCHER, “Renovação Política — Brasil 1978: Eleições Parlamentares sob a Égide do Pacote de Abril”, *Revista de Ciência Política*, 1980.

dade do problema está a exigir — deve, contudo, permitir que se tirem conclusões significativas.

A reação dos políticos poderia ser resumida nas respostas que obteriam às seguintes perguntas:

a) Se o candidato foi eleito nas últimas eleições — teria sido ele eleito também, se estas eleições tivessem sido distritais?

b) Se o candidato não foi eleito — teria sido eleito se tivessem sido distritais as eleições?

Evidentemente a simulação, para cada um dos candidatos, destas respostas não pode ser obtida pelos dados disponíveis, sobretudo porque não se dispõe da configuração precisa dos Municípios que constituiriam os Distritos.

Dá por que adotaram-se os seguintes critérios:

a) os Municípios foram combinados, de diversas formas, desde que contíguos, até obterem configuração próxima dos coeficientes;

b) estas combinações tiveram o número de Municípios variando de 1 a 15 Municípios, para o algoritmo dos candidatos eleitos e de 1 a 10 para o de não eleitos;

c) são considerados **distritáveis** os candidatos que tenham obtido mais de 50% de seus votos em **qualquer** das combinações de Municípios;

d) desprezaram-se os Municípios em que o candidato tenha obtido menos de 0,5% de seus votos;

e) a quantidade de hipóteses de combinações de Municípios variou de 1 a 50.000, para os eleitos, e de 1 a 10.000 para os não eleitos. Ao ultrapassarem estes limites, os candidatos foram considerados não distritáveis⁽¹⁰⁾.

O estudo foi realizado para os Estados de Pernambuco, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

Ao se analisarem os dados a seguir apresentados, convém explicitar, antes, o seguinte:

— o conjunto dos Estados referenciados não é, necessariamente, representativo dos demais Estados;

— a presença do Estado do Rio de Janeiro torna este conjunto de certa forma tendencioso aos distritáveis;

— o conceito de candidato distritável deve restringir-se ao descrito. Se, de um lado, nos parece correto supor que ele espelha tendências, de outro,

(10) A alteração do número de Municípios que participaram das combinações e da quantidade de testes realizados para os candidatos, no caso dos não eleitos, decorre da análise dos resultados da aplicação do algoritmo aos candidatos eleitos e objetivaram maior eficiência computacional.

é necessário reconhecer que as variáveis consideradas são sobretudo limitadas, distantes, portanto, da pretensão de representar a complexidade inerente aos problemas políticos.

No quadro 14 apresentamos as simulações para os candidatos eleitos, os não eleitos e para todos os candidatos que concorreram nestes seis Estados. Cada uma destas três modalidades ainda é discriminada em duas hipóteses; quocientes determinados pelo eleitorado com representação igual, e com representação desigual.

Se considerarmos o coeficiente de **eleitorado** com representação **igual** para os Estados, teríamos os seguintes elementos, para os Estados considerados e candidatos eleitos:

- dos 130 eleitos não seriam distritáveis 60 deles, ou seja, 46%;
- os distritáveis somariam 70, o que vale dizer, em termos percentuais, 54%.

A análise Estado a Estado demonstra, contudo, que a distribuição de distritáveis e não distritáveis não seria homogênea, o que significa dizer que em alguns Estados (Bahia e Pernambuco) o número de não distritáveis seria maior do que o de distritáveis, enquanto nos demais (Espírito Santo, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Sergipe) o número de eleitos distritáveis seria maior do que os não distritáveis.

De igual forma chama a atenção o fato de que, à exceção do Espírito Santo — em que 3 eleitos não são distritáveis (37,5%) e 5 eleitos são distritáveis (62,5%) —, as proporções seriam relativamente radicais, ou seja, não haveria tendências para o equilíbrio.

Se alterarmos o coeficiente, passando a utilizar o de **eleitorado** com representação **desigual** para os Estados, ou seja, mantidas as representações atuais, os Estados do Espírito Santo e Sergipe teriam sua situação alterada, determinando o aumento do número de eleitos não distritáveis. Para os demais Estados a situação permaneceria inalterada.

A alteração se justifica à medida em que se observa que a diminuição do valor dos coeficientes para aqueles Estados foi significativa, reduzindo sensivelmente a dimensão dos Distritos, conforme se pode verificar do quadro seguinte:

Estado	Coeficiente (3)	Coeficiente (4)	Variação (%)
BA	109.596	100.618	— 8,2
ES	109.596	90.967	— 17,00
PE	109.596	91.758	— 16,28
RJ	109.596	111.779	+ 1,99
SC	109.596	103.420	— 5,44
SE	109.596	58.775	— 46,38

Note-se, ainda, que embora a redução do tamanho dos Distritos em Pernambuco tenha sido equivalente à do Espírito Santo, naquele Estado não haveria alteração da relação entre distritáveis e não distritáveis.

QUADRO 14

Porcentagem de Candidatos "Distritáveis". Eleitos, Não Eleitos e Total de Candidatos (Duas hipóteses em seis Estados)

	RJ	BA	PE	SC	ES	SE	TOTAL
Nº de Eleitos	46	32	22	16	8	6	130
Eleitorado c/ Rep. Igual	Nº 84.78	3 9.37	6 27.27	12 75.00	5 62.50	5 83.33	70 53.84
Eleitorado c/ Rep. Desigual	Nº 84.78	3 9.37	6 27.27	12 75.00	3 62.50	2 83.33	65 50.00
Nº de Não Eleitos	91	33	34	19	15	10	202
Eleitorado c/ Rep. Igual	Nº 89.01	9 27.27	9 26.49	14 73.68	11 73.33	9 90.00	133 65.84
Eleitorado c/ Rep. Desigual	Nº 89.01	9 27.27	9 26.49	14 73.68	9 60.00	6 60.00	128 63.36
Nº de Candidatos	137	65	56	35	23	16	332
Eleitorado c/ Rep. Igual	Nº 87.59	12 18.46	15 26.78	26 74.28	16 69.56	14 87.50	203 61.14
Eleitorado c/ Rep. Desigual	Nº 87.59	12 18.46	15 26.78	26 74.28	12 52.17	8 50.00	193 58.13

No caso dos candidatos não eleitos, observamos que a porcentagem de "distritáveis" aumenta ligeiramente nos Estados menos distritáveis (Bahia e Pernambuco), mas as cifras se mantêm mais ou menos constantes para os outros Estados. Novamente a desigualdade (quociente maior) reduz a porcentagem de "distritáveis" nos Estados menores que Espírito Santo e Sergipe.

Finalmente, observamos que, para todos os candidatos que concorreram nas eleições de 1978 nestes seis Estados, os Estados de Pernambuco e Bahia seriam inviáveis para este sistema distrital; Rio de Janeiro continuaria o mais viável, seguido por Santa Catarina, Espírito Santo e Sergipe.

Provavelmente, os resultados para Pernambuco e Bahia são devidos à grande extensão territorial, ao número de Municípios destas unidades, e

ao fato de a ARENA, nestes Estados, ser bastante subdividida em facções. O caso do Rio de Janeiro demonstra a predominância da Cidade do Rio de Janeiro sobre o interior, relativamente com poucos Municípios (Rio foi considerado como se fosse um "Distritão" não divisível), e, também, a hegemonia do MDB neste Estado. O caso de Sergipe merece especial destaque, pois é um Estado pequeno no Nordeste. Aparentemente, em 1978, este Estado foi "loteado" pela ARENA, no sentido de que "certos candidatos seriam votados em certos lugares". Assim, de uma certa maneira, o Estado teria sido, de antemão, "dividido em Distritos".

No quadro 15, apresentamos as simulações para os candidatos eleitos, não eleitos e para todos os candidatos, discriminando os dois Partidos ARENA e MDB, nos seis Estados. A análise continua como no quadro 14, ou seja, apresentando-se três categorias com as duas hipóteses relativas ao tipo de representação por eleitorado, igual ou desigual.

QUADRO 15

Porcentagem de Candidatos "Distritáveis", ARENA vs. MDB: Eleitos, Não Eleitos e Total de Candidatos (Duas hipóteses em seis Estados)

		RJ	BA	PE	SC	ES	SE	TOTAL
Nº de Eleitos		46	32	22	16	8	6	130
Eleitorado c/ Rep. Igual	A	15.22	0.0	22.72	31.25	25.00	50.00	16.92
	M	69.56	9.37	4.54	43.75	37.50	33.33	36.92
Eleitorado c/ Rep. Desigual	A	15.22	0.0	22.72	31.25	25.00	16.66	15.38
	M	69.56	9.37	4.54	43.75	12.50	16.66	34.61
Nº Candidatos Não Eleitos		91	33	34	19	15	10	202
Eleitorado Rep. Igual	A	36.26	15.15	11.76	21.05	40.00	40.00	27.72
	M	52.74	12.12	14.70	52.63	33.33	50.00	38.12
Eleitorado Rep. Desigual	A	36.26	15.15	11.76	21.05	33.33	20.00	26.24
	M	52.74	12.12	14.70	52.63	26.66	40.00	37.13
Nº de Candidatos		137	65	56	35	23	16	332
Eleitorado Rep. Igual	A	29.20	7.69	16.07	25.71	34.78	43.75	24.49
	M	58.39	10.76	10.71	48.57	34.78	43.75	37.65
Eleitorado Rep. Desigual	A	29.20	7.69	16.07	25.71	30.43	18.75	21.98
	M	58.39	10.76	10.71	48.57	21.74	31.25	36.14

Em termos partidários (ARENA e MDB), para coeficiente de **eleitorado** com distribuição **igual** (coeficiente (3)), teríamos que, entre os 67 eleitos da ARENA nos Estados analisados, 22 (32,83%) seriam distritáveis e 45

(67,17%) não o seriam. E, no caso do MDB, dos 63 eleitos, 48 (76,19%) seriam distritáveis e 15 (23,81%) não o seriam.

O MDB teria, assim, mais eleitos distritáveis que a ARENA e, mais ainda, os possíveis adeptos do sistema distrital formariam maioria dentro do MDB e minoria dentro da ARENA.

Considerando os não eleitos e o coeficiente **eleitorado** com distribuição igual (coeficiente (3)), observamos que, para os 102 candidatos não eleitos da ARENA, 56 (54,90%) seriam distritáveis e 46 (45,10%) não o seriam. E, dos 100 candidatos não eleitos do MDB, 77 seriam distritáveis e 23 não o seriam.

Observa-se, assim, que, entre os não eleitos da ARENA, os eventuais adeptos do sistema distrital poderiam ser considerados majoritários, ao contrário do que ocorre entre os eleitos.

Juntando-se os candidatos eleitos com os não eleitos e considerando o coeficiente de **eleitorado** com distribuição igual (coeficiente (3)), observamos que, dos 169 políticos da ARENA que se candidataram às eleições de 1978 naqueles Estados, 78 (46,15%) seriam distritáveis e 91 (53,85%) não o seriam; e dos 163 políticos do MDB, 125 (76,69%) seriam distritáveis, enquanto 38 (23,31%) não o seriam.

Com relação ao quadro 15, concluímos que nestes seis Estados, o MDB provavelmente teria maiores condições de concorrer numa eleição distrital do que a ARENA. Lembramos que o caso do Estado do Rio de Janeiro é uma "aberração", seja porque a Cidade do Rio domina o interior (o que não acontece, por exemplo, em relação à São Paulo), seja pelo fato do MDB ter uma maioria de quase 2/3 da bancada eleita.

O MDB apresenta um quadro mais "distritável" porque seus candidatos são mais votados nas cidades maiores de cada Estado, exatamente naqueles Municípios que formariam Distritos (atingem o coeficiente) por si próprios, ou mediante junção com outros poucos Municípios. Em outras palavras: a distribuição natural da votação do MDB coadunar-se-ia melhor com o sistema distrital.

No caso da ARENA, dois são os fatores: em primeiro lugar, teríamos o inverso da "vantagem" do MDB, ou seja, a ARENA é mais votada no interior, em cidades médias e pequenas, que necessitam juntar-se a um número maior de Municípios para formar Distritos; este fato gera o segundo fator, que é o da maior competição entre candidatos da própria ARENA nestas áreas, levando a que diminuam as chances dos arenistas em serem distritáveis.

Sugerimos cautela na extrapolação destes dados, relativos apenas a seis Estados, para o País como um todo, eis que representam um pouco menos que um terço da representação política e contêm certas "aberrações" como mencionadas acima.

Voto distrital

SARA RAMOS DE FIGUEIRÊDO
Assistente Técnico da Subsecretaria de
Edições Técnicas

Apresentação

A presente documentação está dividida em duas partes.

Na primeira parte, oferecemos, em termos introdutórios, uma visão sintética da problemática da representação nos dias atuais. Segue-se-lhe a análise do tema específico do trabalho — voto distrital, aspectos técnicos, vantagens e desvantagens da aplicação, bem como o registro das variantes legislativas do sistema. Procuramos enfocar o voto distrital, tendo em vista a possibilidade da adoção do mecanismo para uma maior autenticidade da representação política. As opiniões dos cientistas políticos, a respeito, devem ser consideradas no sentido filosófico e doutrinário da matéria, porquanto foram proferidas antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 22, de 1982.

Na segunda parte, registramos dados históricos da adoção do voto distrital no Império e na Primeira República, finalizando o trabalho com a exposição das tentativas para a reinserção do instituto no direito público brasileiro, até a inscrição da norma do sistema distrital misto, majoritário e proporcional no Texto Constitucional vigente.

SUMÁRIO

— INTRODUÇÃO

1.ª Parte

- I — VOTO DISTRITAL E REPRESENTAÇÃO DISTRITAL
(Considerações gerais)
- II — MODALIDADES DO SISTEMA DISTRITAL (VOTO DISTRITAL NA INGLATERRA, FRANÇA, ALEMANHA, JAPÃO, ESTADOS UNIDOS, AUSTRÁLIA, CANADA, ÍNDIA E MEXICO)
- III — FIXAÇÃO OU DELIMITAÇÃO DOS DISTRITOS
- IV — VOTO DISTRITAL — ARGUMENTOS FAVORÁVEIS:
 - a) Autenticidade da representação — participação do eleitorado no processo político;
 - b) Voto distrital — Partidos Políticos
(estabilidade do sistema institucional — bipartidarismo — renovação partidária — lideranças — questões regionais — oligarquias políticas)
 - c) Voto distrital — Poder econômico — Poder governamental
- V — SISTEMA ELEITORAL E A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE VOTOS
- VI — VOTO DISTRITAL — ARGUMENTOS CONTRÁRIOS
- VII — CONFRONTO DE ARGUMENTOS

2.ª Parte

- I — O VOTO DISTRITAL NO BRASIL
(Império e 1.ª República)
- II — CÓDIGO ELEITORAL DE 1932: SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL — NORMAS CONSTITUCIONAIS PERTINENTES — EXPOSIÇÃO DAS TENTATIVAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO VOTO DISTRITAL
- III — PROJETOS APRESENTADOS:
 - a) Senado Federal
 - b) Câmara dos Deputados
- IV — PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO
- V — TRABALHO ELABORADO PELO SENADOR GUSTAVO CAPANEMA
- VI — INSTITUIÇÃO DO SISTEMA DISTRITAL MISTO:
 - a) Rápido histórico da Emenda Constitucional n.º 22, de 1962
 - b) Texto Constitucional vigente
 - c) Regulamentação do sistema distrital misto — Anteprojeto do Grupo de Trabalho do Ministério da Justiça
 - d) Projeto de Lei do Executivo
 - e) Comentários da Imprensa

INTRODUÇÃO

A participação política mais efetiva do cidadão no governo do Estado moderno impõe-se no Brasil preponderantemente urbano de hoje. Sob esse prisma, busca-se o aperfeiçoamento das instituições políticas com o objetivo de assegurar, ampliar e estender o exercício dos direitos democráticos.

As normas eleitorais que compõem o panorama legislativo são analisadas e comparadas como artífices das mudanças pretendidas.

O Texto Constitucional vigente consagra o regime representativo e democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos humanos fundamentais. A legislação eleitoral, em consequência, deverá nortear-se pelos seguintes preceitos: "autenticidade da representação; liberdade do voto; autenticidade do pleito; igualdade no acesso aos mandatos; maior extensão possível do sufrágio; e representação das minorias" (1).

No ideário político-constitucional, a representação, como se observa, está indissolúvel e essencialmente vinculada ao regime democrático. E a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Para cumprimento do postulado maior, a representatividade deve ser reflexo da vontade popular autêntica, reveladora de todas as áreas de opinião, de modo que nela se vislumbre o espelho da própria Nação.

Em razão, questionam-se os sistemas eleitorais clássicos em termos práticos e doutrinários. Aos sistemas majoritário e proporcional acrescentam-se novas fórmulas, as quais, atendendo à cultura de cada povo e aos reais interesses de cada comunidade, buscam consagrar a "representação verdadeira", na feliz expressão de ASSIS BRASIL.

Não há, consoante os mestres, um sistema eleitoral perfeito. "O sistema representativo dificilmente encontrará a solução para uma representação perfeita" diz THEMISTOCLES CAVALCANTI. Isto contudo, não obsta a procura constante do melhor processo de representação, equacionado, mais intensamente, agora, no sentido de uma participação maior e mais efetiva do povo na organização do poder. O aprimoramento da prática democrática não se extingue.

A democracia — dizem os estudiosos da ciência política — é fruto do funcionamento regular de um sistema que permita ao povo expressar periodicamente nas urnas o seu consentimento, aprovação e confiança nos seus dirigentes, naqueles que devem representá-lo no poder.

Esta confiança, este assentimento, brota das urnas, pelo voto, para que todo o povo, impedido fisicamente de reunir-se para decidir, tenha, através de seus representantes, a manifestação de suas aspirações, desejos e anseios (2).

A melhor solução consoante o Professor S. M. DAÑA MONTAÑO, para o problema da representação, consiste no aprimoramento do sistema eleitoral para que os eleitos sejam realmente representantes dos eleitores e estes possam controlar aqueles durante seu mandato para que sirvam real e eficientemente aos interesses e desejos do povo" (3).

(1) ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ e ODETE MEDANAR in "O Aperfeiçoamento da Legislação Eleitoral Brasileira", artigo publicado no livro *As Eleições Nacionais de 1978*, Fundação Milton Campos — vol. I — 1979, pág. 92.

(2) "Estudo comparativo sobre o voto distrital. A representação por Distritos eleitorais" — *Revista de Ciência Política* — vol. 18 — n.º especial, abril de 1975, pág. 46.

(3) DAÑA MONTAÑO, S. M. "A participação política e suas garantias", citado no trabalho "A Representação por Distritos Eleitorais" — *Rev. de Ciência Política* — vol. 19, n.º especial, abril de 1975, pág. 48.

Para J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES ⁽⁴⁾ “não se implantará uma verdadeira democracia no País sem se fazer um sincero esforço para educar o povo e, como conseqüência, que o sistema eleitoral seja capaz de escolher legítimos representantes e não meros mandatários dos caciques partidários”.

A moderna teoria da participação democrática, ou seja, a chamada representação participativa parte do princípio de que a representação não se esgota nos eleitores.

“A representação tem de guardar perfeita sintonia com organismos vivos da sociedade, já que a nível nacional a representação, por si só, não assegura à democracia os instrumentos eficientes para que ela se faça sentir como meta do governo. É necessário, para que seja legítima, que ela realmente se mantenha em vivo e permanente contato com o povo. Só o povo, através dos diversos segmentos sociais a que pertence, é que está em condições de decidir sobre as diretrizes e linhas políticas que venham a afetar sua existência” ⁽⁵⁾.

No contexto, poder-se-ia afirmar que a representação política, intimamente ligada às eleições e aos sistemas eleitorais, constitui, ainda, matéria complexa enquadrada em terreno de areias movediças em que se insere, além dos princípios do direito do voto, da livre escolha e seus corolários, a idéia, também, democrática, da participação efetiva do povo na escolha dos seus representantes.

Tal idéia vincula o conceito de representatividade à questão da identidade que, por sua vez, é uma questão de participação. O Professor TERCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR esclarece o assunto ⁽⁶⁾:

“O conceito de representação, entretanto, não se separa — é muito difícil separá-lo — da questão da identidade, embora não sejam idênticos esses conceitos: nem sempre onde há representação há identidade, nem sempre onde há identidade há representação. Eu poderia dizer, em certo sentido, que, onde há crise de representação, a questão da identidade cresce. Onde a representação é estabilizada, o problema da identidade vai para segundo plano.

Nos últimos vinte anos, temos percebido, sem dúvida, um crescimento na questão da identidade, o que mostra a crise na questão da representação. A década de 60, por exemplo, na Europa, nos Estados Unidos, no próprio Japão, foi muito rica em

(4) J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES — “Voto distrital” — *Jornal do Brasil*, de 26-1-80.

(5) Senador TANCREDO NEVES — “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921”, *Cadernos da UnB*, 1981, pág. 131.

(6) Professor TERCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR — “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Cadernos da UnB* — 1981, págs. 52 e segs.

crise da representação e de crescimento da questão da identidade. Basta lembrar alguma coisa que, creio, a maioria aqui tem ainda na memória: os famosos acontecimentos de maio de 1968, na França, depois alastrados por toda a Europa, mas que também já existiam em ebulição, desde o início da década, nos Estados Unidos e no Japão. Este fenômeno, chamado Maio de 1968, nos mostrou uma crise bastante violenta da representação, em nome da ascensão do problema da identidade. Os jovens franceses, em 1968 — e eu estava lá, nessa época — passavam a uma crítica violenta, que não era propriamente uma crítica da representação, era uma tentativa de desqualificar e desacreditar totalmente a questão da representação. Não se falava em eleição, falava-se “abaixo as eleições”. Havia frases escritas com esse sentido. Quer dizer, não se acreditava mais no processo representativo. Ao contrário, os autores — principalmente os autores de esquerda, na época: na Alemanha, HARBER, mais MARCUSE, nos Estados Unidos — falavam cada vez mais a respeito desse problema, dessa identidade. Falavam, senão numa democracia plebiscitária, pelo menos numa democracia onde houvesse a tal participação direta. A questão da identidade é uma questão de participação.

Os dois conceitos se contrapõem e se interligam, mas há, talvez, um pressuposto, um postulado que nos possa orientar nesta distinção entre os dois conceitos. Eu diria que o princípio da contrariedade está por detrás da questão da representação. Por detrás do princípio da identidade está, ao contrário, a questão do consenso e, junto com a questão da contrariedade, está, ao revés, a questão do dissenso. A grande dificuldade de uma teoria da representação jurídico-político-sociológica é exatamente como conjugar essas duas noções: consenso e dissenso. Uma democracia, ou uma teoria democrática, vive dos dois. É o grande problema da democracia: ora puxamos de um lado, ora puxamos do outro. O que é impossível é termos consenso e dissenso ao mesmo tempo, mesmo porque eles são incompatíveis do ponto de vista lógico. Não é possível afirmar o dissenso cabalmente junto com o consenso, como não é possível afirmar o consenso cabalmente junto com o dissenso.

A questão da oposição entre identidade e representação nesses termos não foi um problema apenas na Europa, na década de 60, não foi apenas um problema americano, mas foi um problema que chegou até o Brasil e continua até hoje, nesta década de 70. Na década de 60, nós assistimos, nos Estados Unidos, por exemplo, desde Kennedy, ao aparecimento daqueles grupos que se formavam ao lado das instituições vigentes representativas, ao crescimento dos corpos da juventude, mostrando uma tendência a criar um consenso global que vinha diretamente do povo, da população, ao lado da representação institucional oficial.

Pois bem, é este fenômeno de participação direta, por assim dizer, que está ligado ao problema do consenso e do consenso concreto e real. No Brasil, temos percebido isso, que se tornou agudo, pelo menos depois que as eleições começaram a ser encaradas de maneira mais livre.

As eleições de 74, de certa maneira as de 76, e a última eleição de 78 nos mostraram, evidentemente, a crise da representação e o crescimento do problema da identidade."

As colocações feitas pelo mestre são da maior relevância no tema do nosso trabalho e nesse sentido foram transcritas, porquanto não pretendemos discorrer sobre as diversas teorias da representação política. Vale, contudo, anotar, ainda que de passagem, as dificuldades com que se defrontam os cientistas políticos para uma conceituação estritamente jurídica da representação, como expressam as considerações de DUVERGER e do tratadista alemão KAISER, assim referidas pelo Professor MIGUEL REALE (7):

"Diz ele que a representação política não é uma fotografia do eleitorado, mas um quadro do eleitorado, no sentido do quadro artístico, para demonstrar que entre a realidade e aquilo que se apresenta na estrutura do Estado se interpõe a hermenêutica, a interpretação do artista. É a realidade vista através da fisionomia, da peculiaridade do artista. A identidade será sempre uma correlação de certa maneira aproximativa, o que levou o tratadista alemão KAISER a dizer que "nada é mais dialético do que o problema da representação". Os elementos sociedade civil, eleitorado, soberania, são elementos inter-relacionados e inter-influenciáveis, porque o candidato influencia o eleitorado; o eleitorado influencia o candidato. Depois, no exercício do poder, a opinião pública também está numa correlação contínua de natureza dialética, de maneira que, sem o conceito de dialética, não se pode compreender o fenômeno da representação."

Isto posto, vamos passar à análise do **voto distrital**, considerando a viabilidade do sistema em função de sua contribuição para a presença mais direta e mais efetiva da vontade popular na representação política.

A crise de representação política, como atestam os mestres, não se reflete somente no Brasil. O descrédito em relação aos Partidos e às instituições parlamentares, o ceticismo quanto à representação política, no sentido de que não possa ser feita, é muito geral, existe por todos os lados (8). Tal situação gera a dicotomia entre representantes e represen-

(7) Professor MIGUEL REALE — "Modelos Alternativos da Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921" — *Cadernos da UnB* — 1981, pág. 64.

(8) Professor BOLÍVAR LAMOUNIER — "Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921" — *Cadernos da UnB* — 1981, pág. 107.

tados, que se evidencia, nos dias atuais, de modo agudo, com o desinteresse do povo em participar do processo político.

“Como foi apurado e é notório, o povo está desinteressado das lides políticas, a ponto de ser necessário estimular os que não votam. E tal desinteresse não se dá só no Brasil, mas na maioria dos países americanos e europeus, como comprovam pesquisas citadas por HUGH BONE, AUSTIN RANNEY e pelo Prof. VEDEL (*La Dépolitisation — Études-Association Française de Science Politique*, Paris, 1962). Para uns esta despolitização teria suas razões no progresso tecnológico. Para outros, no fato de estarmos perseguindo ainda, quanto à representação política, valores do século XVIII; para outros seria fenômeno conjuntural” (9).

Para o Deputado Bonifácio de Andrada a problemática da representação deve ser considerada em correlação com a chamada sociedade de massas, onde a representação sem comunicação é impossível. Ao fenômeno da comunicação se vincula o problema da identificação para a representação política. Também a questão da confiabilidade é mencionada pelo parlamentar como fundamental.

Vamos evocar o pronunciamento autorizado do político (10), no qual se contém a tese no sentido de que a representação, para ser cada vez mais fiel, cada vez mais autêntica, tem de procurar a comunidade, tem de forçar o aparecimento de comunidades:

“Agora, para nós — e aí entramos um pouco com a nossa vivência — o problema da representação política, modernamente, envolve de maneira incrível o fenômeno da comunicação, que aliás, pode ser colocado como fenômeno da identificação. Hoje, representação sem comunicação é impossível. No passado, a comunicação na representação era um dado normal. A comunidade era pequena, o representante do povo estava sempre em contato, sempre em comunicação com o eleitorado, com os representados. Havia uma conjugação que identificava bem o representante com o representado. Hoje, o grande problema do nosso tempo, nas sociedades de massas, é o problema da comunicação. Eu o vejo em minha experiência pessoal em Brasília. Quando fui Vereador e quando fui Deputado estadual, eu me sentia muito mais representante do povo que me sinto hoje, aqui, porque, como Vereador e como Deputado estadual, eu tinha comunicação permanente com as minhas bases eleitorais, minhas bases políticas, minhas bases comunitárias. Tinha contato permanente e me identificava com eles, tinha facilidade de me co-

(9) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *O Voto Distrital no Brasil* — Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1975, pág. 38.

(10) Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA — “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Cadernos da UnB* — 1981, págs. 60 e segs.

municar com todos. Agora, o que acontece? Em Brasília, que, na linguagem comum, é um fim de mundo, a comunicação com o eleitorado, da parte dos Deputados, é realmente difícil. E nós, que estamos acostumados, desde a juventude, a conviver com nossas bases, a nos comunicar muito com elas, com as comunidades que nos elegem, com o nosso eleitorado, sentimos aqui certa insegurança. E quando começamos a usar demais o telefone, para nos comunicarmos, logo vêm os nossos amigos da imprensa nos criticando esse uso demasiado do telefone. Se escrevemos demais, também vem logo a crítica.

O equipamento para comunicação é fundamental para um representante político, hoje, nesta Brasília, que está no interior do País. Brasília parece muito mais uma metrópole, no sentido, digamos assim, do Brasil colonial, do que uma metrópole no sentido moderno. Quer dizer, Brasília dirige de longe, comanda de longe, sem sentir os problemas dos vários pontos do País, da vida nacional. Esta é que é a realidade. De modo que, hoje, sinto a importância da comunicação, que, aliás, se liga também ao problema da identificação, para a representação política. Isso é fundamental. E é fundamental também quando nos deparamos com essas duas categorias: comunidade e massa. Falou-se aqui em massa, mas não se falou em comunidade.

A massa é, digamos assim, um fenômeno de alienação; a comunidade, não, e dentro do pensamento de GEORGE MURLITZ está muito claro isso.

Então, me parece que, para a representação ser cada vez mais fiel, cada vez mais autêntica, ela tem de procurar a comunidade, tem de forçar o aparecimento de comunidades. Aliás, a Igreja Católica, com as chamadas Comunidades de Base, está nos dando uma grande demonstração da visão histórica dos nossos dias. É o antídoto da sociedade de massa, que é profundamente alienante.

Então, a representação política precisa de comunidades. Isso não quer dizer que fiquemos a favor do voto distrital. Não. Isso é discutível.

Parece-me que a representação deve envolver também um problema de liderança: ou o representante é um líder, ou é vinculado a líderes. Poder é liderança. Política é liderança. É impossível fazer-se poder e fazer-se atividade política e representação sem liderança. Ou o representante tem suporte de diversos líderes e que fazem com que ele represente as suas tendências, ou ele é um líder por si próprio. Agora, a representação será tanto mais autêntica quanto mais ela viver em razão de comunidades.

O representante eleito pela massa, pelos grandes veículos de comunicação, está no ar, está em órbita, não sente a realidade do dia-a-dia, não sente a realidade comunitária, nem sente a

realidade eleitoral. Há certos Deputados que se elegem à custa, digamos assim, dos grandes veículos de informação, de comunicação, nas grandes cidades.

Se se conversa com certo Deputado e se começa a discutir com ele, a saber dele onde estão suas bases políticas, quais as realidades humanas que podem servir de fonte para seu posicionamento na vida parlamentar, nota-se que ele foge ao assunto. Ele não sabe onde está o povo que o elegeu. Está na massa. Não sei se essa representação política é autêntica, se vem a servir, se vem a fortalecer a comunidade política. É uma representação sem base, uma representação de massa, e ela tem de ser comunitária, tem de ser de liderança, e este é um dado de alta significação. A massa, na grande cidade da metrópole, é uma coisa aterrorizante. Em época de eleições, sente-se a alienação de Professores universitários, de Engenheiros, de Médicos, de Advogados.

Lembro-me bem: em minha sala de aula, em Belo Horizonte, na Universidade Católica, aula de Direito Constitucional — eu dava aula para jovens das camadas mais altas da sociedade, economicamente falando. Faltavam menos de 30 dias para as eleições municipais, e eu, então, disse: “Vocês costumam falar que o eleitor do interior é eleitor de cabresto, não tem consciência, não tem posicionamento. Vocês são muito piores do que eles. Querem ver? Quem é que sabe, aqui, votar no seu próprio Vereador?” E comecei a interrogar cada um deles. Faltavam trinta dias para as eleições. Nenhum dos jovens, ali, filhos de pessoas dos setores mais destacados da vida profissional de Belo Horizonte, sabia em quem iria votar. Perguntei: “Quem aí é do interior?” Um levantou a mão. Continuei: “Você já sabe qual é o seu Vereador, em quem você vai votar?” — “sei, sim, Senhor”. Ele sabia há mais de um ano em quem ia votar para Vereador.

Este tema que estou versando pode ser mais discutido, mas é um dado que revela alienação na grande metrópole, na grande cidade, em relação à escolha política.

Quanto ao problema da confiabilidade, é realmente um problema fundamental. Ou o líder se impõe e têm confiança nele, ou não se impõe. E acho que esses representantes do povo com mandatos de massa não têm confiabilidade, e não têm confiabilidade porque não existe um contato interpessoal mínimo, e é preciso. Então, não há confiabilidade. Dizem: “Votei em fulano porque achei que tinha de votar”. Se se apertar muito, nem sabem o nome do fulano em quem votaram. Como podem confiar em quem não conhecem? De modo que a confiabilidade exige conhecimento, contato interpessoal, alguns dados sobre o representante. No eleitorado de massa isso não ocorre. Daí ser o fenômeno da comunidade muito importante para dar mais fortalecimento, mais conteúdo à representação popular...”

O que se observa, no cômputo geral da exposição, é a necessidade da adoção de medidas — com um sentido crítico da realidade eleitoral brasileira — que objetivem “tornar mais densos os canais de representação”. Entre essas medidas citam-se, como a mais importante, a reforma do sistema eleitoral. “Os sistemas eleitorais são um campo onde é possível a engenharia, o manejo para obtermos certos resultados” (11). Os sistemas eleitorais (proporcional, majoritário, ou misto) são adaptáveis.

“Então, o problema atual, como esclarece o Professor BOLÍVAR LAMOUNIER (12), poderia ser resumido da seguinte maneira: estamos diante de um problema de engenharia política que consiste em saber se é possível modificar esses sistemas no sentido de torná-los mais densos, de torná-los não só autorizados em amostragem, mas também de aumentar o fluxo de ida e volta entre os desejos de uma base e a atuação dos representantes, de aumentar, portanto, a possibilidade, a capacidade que tem o cidadão comum, o eleitor, seja ele quem for, a classe média, o operário, o camponês, para exercer pressão, exercer o diálogo, de se fazer ouvir e de ouvir também, quando estiver errado, o representante que tem uma solução melhor, ou seja, de tornar mais densos os canais que vinculam uma base a um representante. Este é o grande problema da engenharia política atual. Se isto for possível, podemos pensar que é também possível diminuir esse descrédito que hoje corrói todos os organismos políticos que nós inventamos.”

Em função do problema tão bem delineado pelo mestre, preconiza-se a reforma do nosso sistema eleitoral, com a substituição total ou parcial do sistema proporcional pelo sistema de representação distrital. Nos argumentos que se seguem, fundamentam os escritores as razões da mudança pretendida:

Jornalista NEWTON RODRIGUES (13):

“As distorções do voto proporcional em grandes circunscrições são bem conhecidas. Pela eliminação do vínculo direto entre o eleitor e seu delegado, ele transforma os pleitos em uma espécie de catarse política em que se torna impossível estruturar Partidos, o que, entre nós, é agravado pela obrigatoriedade da organização nacional de cada agremiação. A técnica eleitoral mais adequada, nesse manejo de grandes massas, é, evidentemente, a de concentrar os sufrágios nas lideranças mais fortes, quer isso se deva a carisma, quer decorra da disponibilidade de meios financeiros, institucionais ou outros. (...)

(11) Professor BOLÍVAR LAMOUNIER — “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Cadernos da UnB* — pág. 114.

(12) Professor BOLÍVAR LAMOUNIER — “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Cadernos da UnB*, págs. 109 e 110.

(13) Jornalista NEWTON RODRIGUES — *Folha de São Paulo*, de 10-9-80.

Às avessas, o voto distrital, pelo elo direto que estabelece entre o eleitor e o escolhido, tem possibilidades de afirmar lideranças mais numerosas, facilitando, com isso, a estruturação dos Partidos e a presença ativa das correntes de opinião. Seu defeito básico, o da predominância de "sumidades de aldeia", alheios aos grandes problemas gerais, pode ser restringido hoje, graças aos atuais meios de comunicação. É costume alegar também que o Distrito tende a dar preponderância ao eleitorado rural, imprimindo um sentido altamente conservador. A radical alteração demográfica do País (já preponderantemente urbano) não parece abonar esse raciocínio. De qualquer modo, a opção por esse sistema, longe de definir posições ideológicas, é uma questão essencialmente de técnica, pois não há um voto distrital em si mesmo mas diferentes formas de poder exercê-lo, boas umas e péssimas outras. Na França e na Itália, conforme se pode ver, ele não chegou, entretanto, a abalar sequer a força dos próprios Partidos de esquerda."

Ministro THEMISTOCLES CAVALCANTI:

"A possibilidade da participação no processo político de cidadãos de todas as regiões, procurando a vontade do eleitor nos Distritos mais afastados do centro, é a filosofia do voto distrital, principalmente em um País grande em extensão territorial, como o Brasil.

Era a mesma filosofia nos Estados Unidos desde a implantação do voto distrital.

Mas não é só o **jus activum civitatis**, que se deve levar em conta, é também a possibilidade de participação **passiva**, permitindo que concorram ao sufrágio popular pessoas que não têm contato direto com a **política** do centro de comando partidário, seja ele estadual ou federal.

Para isso, seria facultado o acesso às áreas legislativas dos Estados e da União, de elementos que teriam a oportunidade de obter sufrágio político do eleitorado da região ou Distrito em que vivem e exercem as suas atividades" (14).

"A tendência para a descentralização política, permitindo a representação de áreas menores, evitando a concentração da iniciativa e da dominação política, somente nas grandes áreas, é uma tendência natural das democracias, para alargar o âmbito da representatividade, para atingir todas as áreas (por menores que sejam) que permitam a representação de um grupo político homogêneo.

(14) Ministro THEMISTOCLES CAVALCANTI — O Voto Distrital no Brasil — Fundação Getúlio Vargas, 1975, pág. 343.

Não é nosso propósito defender o voto distrital, mas apenas justificar as razões para a sua adoção, como processo idôneo, para tornar mais efetiva a representatividade, abrangendo todas as áreas da participação eleitoral" (15).

Editorial do **Jornal do Brasil** (16):

"O maior interessado na experiência da adoção do voto distrital é o governo, por ser o gestor das normas que conduzem a abertura do regime. Cabe-lhe, portanto, entender os fatos em seu peso político e avaliar a importância de aproveitar a última oportunidade que lhe resta — e ao País — de praticar um sistema que todas as grandes democracias adotaram e que se tornou um reconhecido fator de equilíbrio institucional e de incremento da representatividade política. (...)

Será a última oportunidade. Perdida, não haverá nada mais a fazer, exceto o esforço para reduzir a incidência dos conhecidos vícios e deformações que o voto proporcional transplanta para o plano político e institucional. Mas é uma luta inglória. As crises cíclicas são regidas por um mecanismo falido. A representação política tem sido a parte mais vulnerável, exatamente porque a distância entre a sociedade e a representação não é coberta pela confiança geral."

J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES (17):

"Quanto ao voto distrital, estamos plenamente convencidos de que, se não for implantado no Brasil, todos os esforços para melhorar o sistema político e a vida partidária estarão perdidos. Neste particular, estamos com mestre AFONSO ARINOS: "A representação proporcional é uma forma de captar opiniões, mas não uma forma de construir governos. A maneira de se constituir governos é com a representação majoritária".

Terminando, deixamos para meditação, este magnífico trecho de HERMES LIMA que sintetiza *in totum* nosso pensamento: "Toda nossa política, assim monárquica como republicana, mostrou-se geralmente ou duvidosa da capacidade do povo, ou suspeitosa do caráter de suas manifestações, de tal maneira que, entre nós, o povo foi sempre mais um símbolo constitucional do que fonte de autoridade em cujo contato dirigentes e líderes partidários fossem retemperar o ânimo e o desejo de servir (...). A política brasileira tem a perturbá-la, intimamente, secretamente, desde os dias longínquos da independência, o sentimento de que o povo é uma espécie de vulcão adormecido. Todo perigo está

(15) Ministro THEMISTOCLES CAVALCANTI — *Revista de Ciência Política* — nº especial — Voto Distrital — II.

(16) *Jornal do Brasil*, de 4-5-81 — Editorial sob o título "Última Oportunidade".

(17) J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES — "Voto Distrital" — *Jornal do Brasil*, de 26-1-80.

em despertá-lo. Nossa política nunca aprendeu a pensar normalmente no povo, a aceitar a expressão da vontade popular como base da vida representativa.”

De nossa parte, cabe-nos apenas afirmar que “nenhum sistema terá aplicação perfeita, enquanto não se adquirir consciência política” (18). Nesse sentido, entendemos que a democracia participativa não depende, exclusivamente de governantes e legisladores — de decreto ou de lei. Mas depende também, e essencialmente, da determinação do povo em participar do processo político, em influir nos objetivos e nas decisões do governo a quem, por sua vez, cabe recolher as sugestões vindas dos corpos sociais. Resulta, portanto, de um esforço conjugado de autoridade e povo sob a influência de fatores econômico-financeiros, sociais e culturais. É fruto de uma conscientização, obtida através de motivações várias em que se entrelaçam interesses mútuos, realizações, desejos e aspirações comuns em processo lento, mas contínuo.

Seria a adoção do voto distrital o ponto de partida para a conscientização geral?

1ª PARTE

I — VOTO DISTRITAL E REPRESENTAÇÃO DISTRITAL

As expressões **voto distrital** e **representação distrital**, apesar de muitas vezes empregadas como sinônimas, têm sentido diferente, como demonstra o Professor SULLY ALVES DE SOUZA:

“O voto distrital é geralmente apontado como uma fórmula contida no sistema majoritário, ou seja, oposta ao proporcional.

Aqui se faz necessário distinguir entre **voto distrital** e **representação distrital**.

No primeiro caso ocorre apenas o processo de votar por Distrito, podendo ocorrer que o eleito não vá ser o representante (...). Já na representação distrital, o candidato eleito pelo Distrito irá, de fato, representá-lo, sem prejuízo da representação estadual e nacional que decorre, naturalmente, de seu mandato.

O voto distrital compreende fundamentalmente dois pontos: a) os eleitores votam em zonas relativamente pequenas, denominadas Distritos ou círculos, dentro de cada Estado; b) os votos são dados a candidatos a uma ou mais vagas desses Distritos.

O voto distrital mais comum é aquele em que o eleitor vota em um único candidato, dando cada Distrito um único representante.

(18) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *O Voto Distrital no Brasil* — Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1975, pág. 37.

O voto distrital, quando cada Distrito deva eleger apenas um Deputado, é, evidentemente, majoritário. Mas, desde que cada Distrito possa eleger mais um — de preferência mais de dois —, torna-se possível aplicar-se uma proporcionalidade que atenda, ainda que parcialmente, a uma minoria. Teríamos, neste caso, voto e representação distritais com a aplicação do sistema proporcional” (19).

“Uma conceituação mais adequada entre os estudiosos das questões eleitorais torna-se indispensável, para que não se confunda voto distrital ou voto por Distrito com representação distrital.

O que caracteriza esta última, e que interessa sobretudo à pesquisa em andamento, é a eleição de um representante por uma quantidade limitada de eleitores, integrantes de uma parcela de território também fixada previamente, visando estabelecer um vínculo entre representante e representados. Há uma individualização do representante vinculado ao Distrito.

O voto distrital ou por Distrito pode ou não ter esta vinculação. Em muitos casos trata-se da simples divisão territorial para fins eleitorais sob aquela denominação, sem a individualização e vinculação do representante.

No sistema de representação distrital o eleito representa individualmente o Distrito e a parcela de eleitores a ele correspondente.

A simples divisão do território para fins eleitorais — como é o caso da Argentina, em que cada província constitui um Distrito eleitoral e pelos quais são eleitos, indistintamente, dezenas de representantes — não caracteriza a representação distrital, objeto da pesquisa” (20).

Feita a observação, cumpre-nos conceituar o sistema de representação distrital, consoante o entendimento dos mestres.

Jornalista J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES (21):

“É o sistema eleitoral em que o Distrito é uma unidade eleitoral que participa na formação dos corpos legislativos com representantes próprios. No sistema de votação por Distrito, cada Partido indica um candidato por Distrito; será eleito aquele que obtiver maior votação naquele Distrito.”

(19) SULLY ALVES DE SOUZA — “Voto e Representação Distritais” — *Revista de Ciência Política* — Fundação Getúlio Vargas — jul./set. de 1970, págs. 44 e 45.

(20) Trabalho do Centro de Pesquisas do Instituto de Direito Público e Ciência Política — INDIPO, da Fundação Getúlio Vargas, coordenado pelo Prof. ARMANDO OLIVEIRA MARINHO. *Revista de Ciência Política* — vol. 18 — n.º especial — 1975, págs. 45 e 46.

(21) *Jornal do Brasil*, de 26-1-80.

Jornalista NEWTON RODRIGUES (22):

"No sistema de representação distrital, divide-se o corpo eleitoral em pequenas circunscrições (círculos ou Distritos) e, nesse universo limitado, procede-se à escolha entre os candidatos inscritos. Assim, por exemplo, fazendo São Paulo 55 Deputados federais, possuiria 55 Distritos, cada um deles escolhendo representante único, ou mais, segundo a lei."

Professor DALMO DE ABREU DALLARI (23):

"Por esse sistema, o Colégio Eleitoral é dividido em Distritos, devendo o eleitor votar apenas no candidato de seu respectivo Distrito."

Professor EDUARDO K. M. CARRION (24):

"O escrutínio majoritário é um modo de escrutínio ao fim do qual o candidato ou a lista de candidatos que obtiver a maioria de votos é eleita. Surge, segundo os autores, quando, em 1254, o Rei Henrique III da Inglaterra convoca dois cavaleiros por condado, e, em 1265, Simon de Montfort, em nome do rei prisioneiro, dois representantes por burgo ao Parlamento inglês.

Diversas são suas modalidades. Inicialmente, devemos distinguir o escrutínio majoritário uninominal, em que há apenas uma cadeira a ser preenchida por circunscrição eleitoral ou Distrito eleitoral, do escrutínio majoritário plurinominal, em que diversas são as cadeiras a serem preenchidas. Neste último caso, trata-se de um escrutínio de lista. Devemos diferenciar, também, o escrutínio majoritário em um turno, caso dos Estados Unidos da América e da Inglaterra, sendo, então, exigida a maioria relativa dos votos, do escrutínio majoritário em dois turnos, exemplo da França, em que um candidato pode ser eleito no primeiro turno desde que obtenha a maioria absoluta. Muitas vezes, fixa-se em escrutínio majoritário em dois turnos um piso mínimo de votos para que um Partido possa apresentar-se no segundo turno, exigência esta que pode existir também em representação proporcional para que um Partido participe na atribuição proporcional das cadeiras. Em ambos os casos, a medida desfavorece os pequenos Partidos."

O Ministro THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (25) define o voto distrital "como um sistema eleitoral em que existe uma descentralização no processo de representação, permitindo fundamentalmente a representação de unidades territoriais menores para a composição das Assembléias Legislativas dos Estados ou do poder central".

(22) Folha de São Paulo, de 11-7-79.

(23) Elementos de Teoria Geral do Estado — Ed. Saraiva, pág. 170 — 6.ª edição — 1979.

(24) Revista Brasileira de Estudos Políticos — n.º 56 — Janeiro de 1983, pág. 140.

(25) THEMÍSTOCLES CAVALCANTI — Revista de Ciência Política — vol. 20, n.º especial — maio de 1977.

Trabalho publicado na Revista **Visão**, de 18-9-78, sob o título "Você sabe o que é o voto distrital?", delinea os contornos essenciais do sistema distrital, partindo das diferenças que o sistema mantém em relação ao voto proporcional:

"Basicamente, o sistema distrital de eleição é aquele em que a unidade eleitoral, de onde são escolhidos os representantes do povo, é um Distrito. As unidades eleitorais variam. Na eleição para a Câmara dos Deputados, essa unidade é o Estado. Para as Assembléias Legislativas também é. Para as Câmaras de Vereadores, são os Municípios.

A diferença entre um sistema (distrital e proporcional) e outro, no entanto, não é apenas formal. Supõe-se que a divisão em **Distritos** permita tornar as unidades eleitorais menores do que o Estado, fazendo com que os representantes estaduais provenham de todos os pontos do Estado. Teoricamente, o Distrito é maior do que o Município médio, de maneira a fazer com que os representantes sejam indicados por uma região.

Essa é uma característica fundamental do sistema distrital. A idéia é fazer com que os órgãos legislativos sejam formados por representantes de todas as regiões do País, que teriam de velar pelos interesses de suas respectivas bases. E um ponto parece consensual: cada Distrito deverá ter população equivalente, de modo a eleger a mesma quantidade de representantes.

O sistema tem muitas variantes. O voto distrital simples, como tem sido sugerido no Brasil, funcionaria da seguinte maneira: os Estados seriam divididos em Distritos com a mesma população. Esses Distritos elegeriam, cada qual, um representante à Câmara federal e às Assembléias Legislativas. Cada Partido poderia indicar um candidato e o vencedor, por maioria simples, seria eleito Deputado.

Aí está outra característica do sistema: o voto distrital, no caso, é majoritário. Ou seja: não há representação proporcional. Tome-se como exemplo uma eleição hipotética, supondo que o Estado de São Paulo fosse dividido em cem Distritos e que a ARENA, o MDB (26) e um terceiro Partido lançassem um candidato cada um. Feita a apuração, os resultados seriam os seguintes: em sessenta Distritos, o candidato da ARENA conseguiu 40% dos votos, o do MDB 35% e o do terceiro Partido 25%. Nos outros quarenta Distritos, a ARENA obteve 35% dos votos, o MDB 34% e o terceiro Partido 31%. Por esse resultado, a Assembléia Legislativa seria formada só por integrantes da ARENA, sem nenhum representante de qualquer dos dois outros Partidos. Isso porque o voto distrital é majoritário e contempla apenas o candidato vencedor. Assim, apesar de o MDB e de o terceiro Partido

(26) Obs.: Diante da extinção dos Partidos Políticos, as siglas referidas correspondem, nos dias atuais, ao PDS e ao PMDB.

receberem respectivamente 34,5% e 28% da votação (portanto, 62,5%), não teriam nenhum Deputado seu representante.

Na verdade, a hipótese não é despropositada. Acontece comumente na Inglaterra, França, Japão. Por causa disso, sugeriu-se a adoção no Brasil de um sistema distrital misto, do tipo em vigor na Alemanha Ocidental, em que metade das cadeiras seria preenchida pelo voto distrital majoritário e a outra metade pelo voto proporcional.

O mecanismo de funcionamento é basicamente o mesmo. Apenas, o eleitor vota duas vezes. A primeira escolhendo o candidato do seu Distrito e a segunda escolhendo o Partido, ou a lista de candidatos do Partido. Isso possibilitaria que as correntes minoritárias de opinião fossem representadas, embora ainda haja o fato de a representação ser desproporcional em relação à quantidade de votos obtida."

O sistema distrital, como se observa do texto citado, não apresenta um modelo comum. A sua aplicação varia consoante o regime político, a forma de governo e o sistema eleitoral de cada povo. Há, entretanto, um ponto característico dessa aplicação: "a proibição de que o eleitor vote em candidato de outro Distrito que não o seu" (27).

II — MODALIDADES DO SISTEMA DISTRITAL

Inglaterra, França, Alemanha Ocidental, Japão, Estados Unidos, são alguns dos países que adotam o sistema distrital "para a escolha de pelo menos parte dos representantes do povo". Em cada um desses países o sistema apresenta variantes próprias, como veremos a seguir.

INGLATERRA

Na Inglaterra vigora o **voto distrital puro, simples**, também chamado **escrutínio uninominal**. "Lá os Deputados são eleitos por Distritos eleitorais por maioria simples. O Deputado que mais votos faz no Distrito automaticamente está eleito" (28). Cada Distrito elege um representante, correspondendo, portanto, o número de Distritos ao número de candidatos eleitos. A votação é majoritária.

O mecanismo do sistema inglês tem base empírica. Resulta das experiências obtidas na prática do voto distrital, tendo em vista as dificuldades que surgiram no início de sua adoção.

Escreve o Professor DALMO DE ABREU DALLARI (29):

"Um problema que muito cedo teve que ser enfrentado no sistema distrital foi o do número de candidatos a serem eleitos

(27) Professor DALMO DE ABREU DALLARI, *op. cit.*, pág. 170.

(28) "O Voto Distrital em Debate", *Parlamento*, ano 10 — n.º 62.

(29) Professor DALMO DE ABREU DALLARI, *op. cit.*, pág. 171.

por Distrito. Ao lado dele, em estreita correlação, havia o problema de número de votos a ser conferido ao eleitor, se o Distrito devesse eleger mais de um candidato. Na Inglaterra, na primeira metade do século XIX, os Distritos elegiam vários candidatos e o eleitor dispunha de voto múltiplo, ou seja, podia votar em tantos nomes quantos fossem os cargos a preencher. Na prática, entretanto, o sistema revelava-se complicado, razão pela qual, a partir de 1860, foram feitas experiências de escrutínio uninominal em alguns Distritos, aplicando-se a fórmula um eleitor, um voto. Os resultados foram positivos e, a partir de 1885, este último sistema foi aplicado em todos os Distritos. Além disso, foi-se estabelecendo a redução do número de candidatos por Distrito, chegando-se à conclusão de que é mais conveniente que haja Distritos menores, cada um elegendo o seu candidato, o que se aplica hoje na maioria dos Estados que adotam o sistema distrital. É interessante notar que a fixação de um candidato por Distrito solucionou a disputa entre os adeptos da representação majoritária e da proporcional. Com efeito, quando eram vários os candidatos a eleger em cada Distrito, sempre havia o problema de se conceder ou não representação às minorias. Havendo apenas um candidato a ser eleito é óbvio que só se elege o mais votado, prevalecendo, pois, o critério majoritário.”

No trabalho elaborado em 1977, pela equipe de pesquisadores do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas⁽³⁰⁾, figuram dados da maior importância sobre legislação eleitoral, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da Inglaterra:

“Inglaterra — Organização política do país. Governo

A Inglaterra faz parte do Reino Unido da Grã-Bretanha juntamente com o País de Gales, a Escócia e a Irlanda do Norte.

Seu governo é unitário.

Órgãos do governo — Poder Executivo

Exercido pelo Gabinete, responsável pelo governo central, através de sua estrutura e composto por um número de Ministros selecionados pessoalmente pelo **Primeiro-Ministro**.

Desde o século XVIII o Conselho Privado do Soberano exerce as funções executivas. À medida que o sistema de Gabinete foi-se ampliando, com o afastamento do soberano da parte ativa de seus trabalhos, no século XVIII, e a ampliação dos poderes dos Partidos Políticos, no século XIX, o Conselho Privado foi-se tornando menos proeminente, passando seus poderes ao Gabinete. O Conselho Privado de hoje permanece apenas formalmente como um órgão através do qual o soberano exerce suas prerrogativas. O vínculo entre o Conselho Privado e o Gabinete é preservado pelo fato de serem todos os seus membros integrantes também do Gabinete.

As funções do Gabinete são: a decisão final da política a ser submetida ao Parlamento; o Controle Supremo da Administração Nacional, de acordo com a política acordada pelo Parlamento; e a coordenação contínua e fixação da autoridade dos departamentos governamentais. Tais funções, exercidas e controladas, dependem do suporte de uma maioria na Câmara dos Comuns.

(30) *Revista de Ciência Política*, págs. 88 a 97 — vol. 20, número especial — maio, 1977.

É com esta diretriz que o Gabinete pauta suas decisões, de acordo com a política liderada pelo Primeiro-Ministro, com o conhecimento e responsabilidade coletiva desta política perante o Parlamento e a Nação.

Desde o século XVIII o Chefe do Governo ficou conhecido como Primeiro-Ministro. Sua única autoridade consiste no exercício de suas funções tendo em vista sua habilidade em comandar a maioria no Parlamento e a escolha dos nomes dos ministros para submetê-los ao soberano por quem, na realidade, é ele apontado e perante quem ele e o Gabinete resignam. Hoje o Primeiro-Ministro, por convenção, sempre toma um lugar na Câmara dos Comuns.

São seus deveres: manter o soberano informado a respeito da atuação do Governo; dirigir as reuniões do Gabinete e exercer a supervisão sobre os departamentos governamentais, tomando as decisões a eles relativas que não dependem do Gabinete. O Primeiro-Ministro fala em nome do Governo perante a Câmara dos Comuns e ali responde às indagações mais importantes, concernentes com a administração geral.

A maioria dos ministros é de membros da Câmara dos Comuns. Há alguns, todavia, da Câmara dos Lordes. O Lord Chancellor é sempre membro da Câmara dos Lordes e atua como seu Presidente (speaker).

Em maio de 1971 o Gabinete tinha 17 Ministros de Gabinete, 22 outros membros maiores, quatro altos funcionários legais (law officers), 24 Ministros menores e oito controladores governamentais (government whips).

As reuniões do Gabinete são confidenciais e se realizam normalmente uma ou duas vezes por semana. Menos freqüentemente quando o Parlamento está em recesso, e mais freqüentemente quando assuntos urgentes o exigem e assim entende o Primeiro-Ministro, que é quem convoca as reuniões.

Há um secretariado permanente, composto de funcionários públicos, denominado Cabinet Office.

Reúne-se também em Comissões, as mais importantes presididas pelo Primeiro-Ministro e as demais por ministros maiores. Há Comissões Permanentes, destinadas a funcionar o ano todo, e Comissões Temporárias, que se extinguem quando termina a tarefa para a qual foram constituídas.

As conclusões mais importantes constam das atas de tais reuniões.

Poder Legislativo — Composto teoricamente pela rainha e pelo Parlamento

O Parlamento tem duas Casas: a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns.

1. A Câmara dos Lordes, composta por lordes espirituais e pares, tem cerca de 890 membros, podendo chegar a mil. Não são eleitos. A rigor seu número é indeterminado. Em potencial, há 1.075 membros, dos quais cerca de 282 não participam dos seus trabalhos. Há cerca de 761 pares por hereditariedade; 26 membros *ex officio*, sendo dois arcebispos e 24 bispos; 210 pares sem direito à hereditariedade e 77 pares hereditários recém-criados.

2. A Câmara dos Comuns, composta de membros eleitos diretamente pelo povo, em sufrágio universal, do qual participam os adultos, isto é, os maiores de 18 anos, de ambos os sexos. Tem atualmente 635 membros, a saber: 516 pela Inglaterra; 36 pelo País de Gales; 71 pela Escócia; e 12 pela Irlanda do Norte. São eleitos por uma Legislatura de, em média, cinco anos.

Com a finalidade de eleger os membros da Câmara dos Comuns, o Reino Unido é dividido em Distritos eleitorais (constituencies), cada qual elegendo um representante. A eleição é secreta.

Os ministros comparecem às sessões da Câmara dos Comuns acompanhados de seu *staff* e participam de suas votações.

Os membros da Câmara dos Comuns percebem anualmente a importância de £ 4.500, fora outros pagamentos, como ajuda de transporte, secretariado etc.

Poder Judiciário

O sistema legal na Grã-Bretanha é baseado na **Common Law** e na equidade. Não há código legal escrito em vigor, embora exista uma Comissão Legal tentando codificar os 3 mil Atos do Parlamento, milhares de regras parciais e mais de 300 mil casos decididos pelos juizes. São citados os seguintes tribunais:

- Cortes de Condados;
- Corte Suprema da Justiça;
- Corte de Apelação;
- Câmara dos Lordes como órgão de Justiça; e
- Comissão Judicial do Conselho Privado.

Unidade central. Subdivisões

O governo do Reino Unido compreende os Reinos Unidos da Inglaterra, Escócia, Gales e Irlanda do Norte. Tais Reinos se subdividem em condados (counties) e estes compreendem as vilas (borough), com suas Prefeituras municipais.

As autoridades intermediárias (dos condados) e as autoridades locais (dos Municípios — boroughs) não possuem autonomia administrativa, nem orçamentária. Seguem a orientação do governo central. Este interfere em todos os problemas. Os Conselhos dos Condados e das Municipalidades têm apenas poder de regulamentar as regras ditadas pelo poder central, adaptando-as às necessidades do condado ou do Município. A participação do governo central é constante, implicando numa tendência de uniformização dos sistemas em todo o País, como, por exemplo, nas normas de educação. A facilidade de conciliação dos interesses locais com as normas do governo central está em razão das maiorias políticas locais, segundo estejam de acordo ou não com o Partido vitorioso. Hoje o governo é trabalhista. Onde há maioria trabalhista a conciliação é fácil. Onde há maioria dos conservadores, torna-se difícil.

Órgãos para os quais há eleições

Realizam-se eleições para: a Câmara dos Comuns; os Conselhos dos Condados e os Conselhos dos Municípios.

Eleições diretas e indiretas

As eleições são diretas para: a Câmara dos Comuns; os Conselhos dos Condados e os Conselhos dos Municípios.

Duração dos mandatos. Prazos para realização das eleições

A duração dos mandatos é normalmente de cinco anos, salvo dissolução da Câmara dos Comuns.

Voto proporcional e majoritário. Maiorias

Para a Câmara dos Comuns é eleito em cada Distrito (constituency) o candidato que obtiver o maior número de votos. Não é necessária maioria absoluta. O sistema proporcional não é utilizado na Inglaterra.

Quem coordena e dirige as eleições

Há comissões instituídas pelos Prefeitos, compostas de funcionários. Estas comissões preparam e controlam as eleições.

A responsabilidade da supervisão geral das eleições compete: na Inglaterra e em Gales, ao **Home Office**. Na Escócia, ao **Scottish Home and Health Department** e na Irlanda do Norte, ao **Northern Irland Office**.

A responsabilidade do procedimento eleitoral nos Distritos cabe ao chefe eleitoral respectivo (*returning officer*). Na Inglaterra e Gales, ao **sheriff** do condado; em Londres, aos prefeitos dos Distritos; fora da Grande Londres, ao Presidente do Distrito do comando; na Escócia, ao **sheriff**; e na Irlanda do Norte ao **sheriff** substituindo (*under-sheriff*). Contudo, tais atribuições eleitorais são, na maioria dos casos, delegadas a um oficial de registo ou pessoa à qual sejam confiadas.

O chefe eleitoral do Distrito (*returning or acting returning officer*) publica o edital para as eleições, dando ciência do dia da votação e do dia para indicação dos candidatos (*nominations*). Providencia, também, os cartões eleitorais, listas de eleitores, relações dos locais de votação, seus funcionários, material etc.

Divisão e subdivisão das áreas eleitorais. Sua revisão

Para fins eleitorais o Reino Unido é dividido em Distritos (*constituencies*), cada qual elegendo um Deputado à Câmara dos Comuns. Há Comissões Permanentes da Delimitação dos Distritos na Inglaterra, Gales, Escócia e Irlanda do Norte, que fazem as revisões periódicas dos Distritos sob sua jurisdição, a intervalos não menores do que 10 e não maiores do que 15 anos. Fazem as modificações que entendem recomendáveis. A média do número de eleitores em cada Distrito é:

na Inglaterra	64.500;
na Escócia	51.600;
em Gales	55.000 e
na Irlanda do Norte	85.000

Há hoje no Reino Unido 635 Distritos assim distribuídos:

na Inglaterra	516;
na Escócia	71;
em Gales	36 e
na Irlanda do Norte	12

Nas últimas eleições, realizadas em 28 de fevereiro de 1974, os Distritos aumentaram de cinco, pois antes havia apenas 630. Apenas 210 Distritos permaneceram inalterados na última redistribuição, 32 desapareceram, e foram criados 37 novos.

Encontram-se dois tipos de Distritos: Distritos das Municipalidades (*borough constituencies*) e Distritos dos Condados (*county constituencies*).

Os Atos de Redistribuição dos Lugares de 1949 e 1958 (*Redistribution of Seats Acts 1949 and 1958*) prevêm a organização de quatro **Comissões de Limites** separadas: uma para a Inglaterra, uma para a Escócia, uma para Gales e outra para a Irlanda do Norte, com a finalidade de fazer a revisão dos Distritos a intervalos de não menos de 10 anos e não mais de 15. Tal revisão só se faz quando a movimentação da população ou outras causas a exijam.

Cada Comissão terá a seguinte composição: o **speaker** da Câmara dos Comuns como Presidente *ex officio*; um juiz da Corte Suprema (ou, no caso da Comissão para a Escócia, um Juiz do Tribunal de Sessões) como Delegado-Presidente e dois outros membros indicados pelos ministros do governo. Tais indicações são feitas após consultas partidárias. Outros membros do Parlamento que não o **speaker** não podem ser membros da Comissão de Delimitação de Distritos.

Há dois estágios na revisão dos limites:

O primeiro constituído pela publicação das recomendações provisionais da Comissão em cada Distrito objeto das modificações. É concedido um mês de prazo para serem apresentadas representações a respeito. A Comissão poderá então proceder a uma pesquisa local, se a representação for feita por uma autoridade local ou por não menos de 100 eleitores parlamentares do Distrito objeto da alteração. Se, como resultado da pesquisa, a Comissão decidir alterar sua recomendação, esta, após as alterações convenientes, será publicada, mas se não houver aprovação, um novo levantamento não será obrigatório.

O segundo, em que a Comissão submete um relatório contendo sua recomendação final ao Secretário de Estado respectivo, que a encaminhará ao Parlamento com o rascunho da Ordenação que dará efeito à recomendação, com ou sem modificações. Se houver, ainda, necessidade de modificações, o Secretário de Estado juntará à mesma uma exposição de motivos com as razões que as justifiquem.

Tais revisões sofreram entraves, ditados, sobretudo, pelo tradicionalismo britânico. É o que se depreende da leitura dos seguintes trechos:

"Os Distritos (constituencies) têm o seu eleitorado aproximado da quota eleitoral, respeitando, tanto quanto possível, os limites locais. Os casos de redistribuição de Distritos são raros na história política da Inglaterra. Houve três redistribuições no século XIX e, neste século, apenas a de 1918. A aceitação do princípio de igualdade numérica aproximada dos eleitores nos Distritos como base da representação, com o abandono gradual do velho princípio da representação por comunidades não foi fácil. Num país como a Inglaterra, calcado na história, a tradição é difícil de ser relegada a um plano secundário. Mesmo assim, gradualmente, o princípio de igualdade numérica dos Distritos foi, aos poucos, suplantando os limites tradicionais dos condados." (QUALTER, T. H. *Representation by population. Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 32, n. 2, p. 258, May 1967.)

As distorções entre os Distritos, segundo observa o mesmo autor, no mesmo trabalho, têm as seguintes variações:

"Em Gales, na Escócia e na Irlanda do Norte as quotas são menores do que nas demais unidades. Estas áreas podem dar quotas provinciais próprias para não ser reduzida, substancialmente, sua representação. A maior parte dos Distritos britânicos está dentro dos limites de 25% de variação da quota. Cerca da metade daqueles que excedem o limite, estão localizados na Escócia, Gales, e na Irlanda do Norte" (idem, pág. 259).

O processo eleitoral propriamente dito. Considerações gerais

No Reino Unido o voto não é compulsório. Contudo, nas eleições gerais o comparecimento é sempre por volta de 70% dos eleitores. As normas eleitorais aplicáveis prevêm casos de voto por procuração e pelo correio. O princípio geral, porém, é o do voto direto e pessoal, em seções eleitorais especialmente organizadas com este propósito.

A disciplina eleitoral está contida no **Representation of People Act 1949**, emendado pelos Atos de 1969 e 1974.

Nos casos de dissolução do Parlamento, de eleições parciais para preenchimento de alguma vaga, ou no de eleições gerais, as eleições são sempre convocadas por um ato (writ) apropriado.

Há diferenças peculiares entre eleições parlamentares, para a Câmara dos Comuns (parliamentary elections) e eleições governamentais, para Conselheiros dos condados e Conselheiros dos Municípios (government elections).

Quem é eleitor. Condições

São eleitores os maiores de 18 anos, de ambos os sexos, súditos britânicos, exceto os membros da Câmara dos Lordes, os cidadãos da República da Irlanda, e aqueles considerados incapazes.

Devem estar inscritos e ser residentes no Distrito no dia do registro (10 de outubro na Grã-Bretanha e 15 de setembro na Irlanda do Norte).

O registro dos eleitores é feito pelos oficiais de registro eleitoral de cada Distrito.

Quem é candidato. Condições. Inelegibilidades

Podem ser candidatos os súditos britânicos maiores de 21 anos.

A maioria dos candidatos pertence aos três maiores Partidos — Trabalhista, Conservador e Liberal — embora haja alguns candidatos dos Partidos menores e candidatos independentes.

Cada candidato indica o seu **agente eleitoral**, que é o responsável por sua campanha e, em particular, pelo controle das despesas. Ele é indicado ao chefe eleitoral do Distrito até o dia da aprovação das candidaturas. Deverá ser um especialista em leis e práticas eleitorais.

Escolha dos candidatos

Cada Distrito elege um Deputado.

Os principais Partidos têm no Distrito sua associação partidária, que se reúne e escolhe, através de métodos e sistemas que variam de Partido para Partido, o seu candidato.

Os candidatos dos Partidos Conservador e Liberal, compostos por membros individuais, são escolhidos de maneira diferente do Partido Trabalhista, que congrega órgãos de classes.

Se a escolha recaí no membro que vinha já representando o Partido, candidato a reeleição, o problema é mais simples.

Caso, porém, haja nomes novos, estes são submetidos a Comissões e finalmente votados dentro do próprio Partido.

A indicação de candidato deve ser proposta por dois eleitores e apoiada por mais oito. Há um depósito de 150 libras, que serão devolvidas ao candidato se ele obtiver 1/8 do total dos votos do Distrito (constituency).

O candidato deve manifestar por escrito a aceitação de sua candidatura.

Há diferença de procedimento e de prazo para os candidatos apresentados nos Distritos dos condados (county constituency) e nos Distritos das cidades (borough constituency).

Pode haver objeções às candidaturas por outros candidatos, seus agentes eleitorais, seus proponentes ou pelas pessoas que apoiaram a proposta. O marido ou a esposa de candidato não podem objetar sua candidatura.

Decididas as objeções ou caso elas não existam, o chefe do Distrito eleitoral publica os nomes dos candidatos, seus proponentes e apoiadores.

Se apenas um candidato é aprovado no Distrito, é proclamado eleito pelo chefe do Distrito.

Eleição

As Comissões existentes junto às Prefeituras coordenam os grupos que irão constituir as mesas receptoras dos votos, as listas eleitorais etc.

O cronograma para a eleições gerais obedece sempre o seguinte:

1. proclamação real;
2. edição dos mandatos (writs), logo que possível, após a proclamação real;

3. publicação do Edital de Eleições (Notice of Election) até o segundo dia depois do recebimento do mandato;
4. aprovação dos registros das candidaturas, até o oitavo dia da proclamação real; e
5. dia da votação, no nono dia após a aprovação das candidaturas.

Cada Distrito eleitoral (constituency) é dividido em **polling districts**, e estes em **polling places**, onde se situam as **polling stations** (seções eleitorais).

Votação

A votação se processa normalmente. Há em alguns lugares os processos mecânicos. Há também o voto por procuração e pelo correio, neste caso compreendidas as pessoas de conventos religiosos, hospitais ou ocupações que não permitam o comparecimento à seção eleitoral de votação.

O dia da votação deve ser o nono a contar da aprovação das candidaturas, obedecido o seguinte horário da votação: das 7 às 22 horas.

Apuração. Recursos

Em **Parliamentary Elections in Britain** (págs. 11 e seguintes), encontram-se os seguintes dados sobre a apuração das eleições do Reino Unido:

"A contagem dos votos

Os votos serão contados, logo que possível, após o término da votação no lugar determinado pelo chefe eleitoral do Distrito (returning officer). Depois de examinado o selo da urna, esta é aberta e esvaziada, e o número total de votos ali contidos é contado. Deve corresponder ao número de votantes. Os votos são examinados externamente, depois abertos e separados de acordo com as marcas colocadas nos nomes dos candidatos. Depois são contados. Se o resultado demonstra uma pequena diferença, o candidato ou seu agente pode pedir recontagem. Tal procedimento dependerá de decisão do chefe do Distrito. Se houver empate, o resultado será feito por sortelo. O chefe do Distrito proclama o resultado.

Retorno do mandato

Depois da eleição o chefe do Distrito notifica o Oficial da Coroa acerca do nome do candidato eleito. Isto é feito pela devolução do mandato (writ), com o certificado contendo a declaração de qual o candidato eleito.

Recursos

Qualquer pessoa interessada pode recorrer do resultado proclamado de uma eleição à Alta Corte (High Court in the Queen's Bench Division) ou à Corte de Sessões ou à Alta Corte da Irlanda do Norte. O interessado deverá provar que foi eleitor ou candidato na eleição recorrida. O recurso será julgado por dois Juízes."

Custelo das eleições

A soma máxima que um candidato pode gastar em sua campanha à Câmara dos Comuns é de 1.075 libras, mais £ 0,06 por cada oito eleitores em Distritos de vilas (borough constituencies) e £ 0,06 por cada seis eleitores nos Distritos de condados (county constituencies).

Os candidatos possuem agentes eleitorais, responsáveis pela contabilização de seus gastos. O agente eleitoral do candidato poderá empregar pessoas, dentro dos limites das despesas eleitorais, e qualquer número

de pessoas sem pagamento, como voluntários, para qualquer tipo de trabalho eleitoral.

Os candidatos podem agir como seus próprios agentes, mas raramente o fazem.

Ao se candidatar, a pessoa faz o depósito obrigatório de 150 libras, que lhe serão devolvidas caso obtenha 1/8 dos votos do Distrito.

O candidato pode mandar pelo correio uma comunicação relativa à eleição, isenta de taxa postal, a cada um dos eleitores em seu Distrito, com o peso máximo de duas onças (57 gramas). Todas as outras despesas, fora as pessoais do candidato, inclusive retribuição ao agente eleitoral, impressão e artigos de escritório, anúncios, correios, aluguel de salas para comitês e comícios e secretaria, deverão ser cobertas pela quantia estipulada. Despesa alguma relacionada com a eleição de um candidato poderá ser efetuada por outras pessoas que não o próprio candidato, o agente eleitoral, ou pessoa autorizada por este. Depois da eleição, o agente deverá encaminhar ao chefe eleitoral do Distrito um relatório de todas as despesas relativas à eleição. Isto no prazo máximo de 35 dias, a contar do dia da eleição.

Observações

A Câmara dos Comuns é composta de membros eleitos pelo povo, em sufrágio universal, direto. Tem atualmente 635 membros. O Reino Unido é dividido em 635 Distritos (constituencies), cada qual elegendo um representante. Eleições majoritárias.

Há também eleições para os membros dos Conselhos dos Condados e dos Conselhos dos Municípios.

Há Comissões Permanentes de Delimitação dos Distritos, que fazem a revisão periódica dos Distritos sob sua jurisdição, a intervalos não menores do que 10 e não maiores do que 15 anos.

Os Atos de Redistribuição dos Lugares de 1949 e de 1958 prevêem a organização de quatro Comissões de Limites: uma para a Inglaterra, uma para a Escócia, uma para o País de Gales, e uma para a Irlanda do Norte.

Os Distritos têm o seu eleitorado aproximado da quota eleitoral. As variações entre eles estão contidas, na sua maioria, dentro dos limites de 25%.

Há votos pelo correio e por procuração. O princípio geral, porém, é do voto direto, pessoal, embora não compulsório.

Os eleitores são divididos por seções eleitorais.

Há diferenças peculiares entre as eleições parlamentares (para a Câmara dos Comuns) e as governamentais (para os Conselhos dos Condados e dos Municípios).

São eleitores os maiores de 18 anos, que devem estar inscritos e ser residentes no Distrito no dia do registro (1º de outubro na Grã-Bretanha e 15 de setembro na Irlanda do Norte).

Decididas as objeções, o chefe eleitoral do Distrito publica os nomes dos candidatos, seus proponentes e apoladores.

As Comissões existentes junto às Prefeituras coordenam os grupos que irão compor as mesas receptoras de votos, as listas eleitorais e demais elementos indispensáveis às eleições. Assim, cada Distrito eleitoral (constituency) é dividido em **polling districts**, estes em **polling places** e estes em **polling stations** (seções eleitorais).

Salvo em grandes centros, onde a votação se processa mecanicamente, as votações se processam pelo sistema habitual. A apuração se processa no local predeterminado pelo chefe eleitoral do Distrito também pelo sis-

tema habitual — contagem das sobrecartas — dos votos etc. O chefe eleitoral do Distrito proclama o resultado e notifica ao Oficial da Coroa acerca do nome do candidato eleito. Poderá haver recurso à Alta Corte de Justiça (High Court in the Queen's Bench Division). O julgamento é feito por dois Juizes."

FRANÇA

Na França existe o **sistema de votação distrital em dois turnos, também chamado voto distrital de retorno**. O Deputado para ser eleito deve obter a maioria absoluta dos sufrágios. "Se, na primeira eleição, ele não conseguir esta maioria, deve haver uma segunda eleição ⁽³¹⁾. Nesta, será eleito aquele que obtiver a maioria relativa. Tal mecanismo implica na eliminação de candidatos com menor representatividade no primeiro turno. Assim, em teoria, qualquer candidato que obtenha 12,5% dos votos do seu Distrito no primeiro turno pode inscrever-se para o segundo, que determinará o resultado final das eleições ⁽³²⁾.

Para análise mais elucidativa do **sistema de votação distrital em dois turnos** publicaremos a seguir, trabalho elaborado pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política a respeito, no qual também são focalizadas, de maneira global, as instituições francesas ⁽³³⁾:

"França — Organização política do país. Governo

A França é uma República e possui governo unitário.

A República e os povos dos Territórios de Ultramar que, por um ato de livre determinação, adotem a Constituição, instituem uma Comunidade. É o que diz a Constituição.

O governo determina e conduz a política da Nação.

O Conselho Constitucional se comporá de nove membros cujo mandato durará nove anos e não será renovável. O Conselho Constitucional se renovará por terços cada três anos. Três de seus membros serão nomeados pelo Presidente da República, três pelo Presidente da Assembléia Nacional e três pelo Presidente do Senado.

Além dos nove membros acima mencionados, os ex-Presidentes da República serão, de pleno direito, membros vitalícios do Conselho Nacional. O Presidente será nomeado pelo Presidente da República. Terá voto decisivo em caso de empate.

O Conselho Constitucional velará pela regularidade da eleição do Presidente da República. Examinará as reclamações e proclamará os resultados do escrutínio.

O Conselho Constitucional estatuirá, em caso de impugnação, sobre a regularidade da eleição dos Deputados e dos Senadores.

O Conselho Constitucional se pronunciará também, quando solicitado, sobre a conformidade das leis com a Constituição.

Uma disposição declarada inconstitucional não poderá ser promulgada nem posta em vigor. As suas decisões são inapeláveis. Deverão ser reconhecidas pelos Poderes Públicos e por todas as autoridades administrativas e jurisdicionais.

(31) "O Voto Distrital em Debate". Revista **Parlamento**, ano 10, n.º 62.

(32) "O Voto Distrital em Vários Países" — Revista **Visão** — 18-9-78.

(33) **Revista de Ciência Política** — págs. 62 a 73 — vol. 20 — número especial — maio de 1977.

Órgãos do governo. Poder Executivo

O Presidente da República é eleito por sete anos, por sufrágio universal direto. Pode ser reeleito.

A eleição do novo Presidente se dará no mínimo 20 dias e no máximo 70 dias antes da expiração dos poderes do Presidente em exercício (art. 79 da Constituição).

O Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro. Este terminará suas funções quando apresentar seu pedido de demissão do governo.

O Presidente da República, mediante proposta do Primeiro-Ministro, nomeará os outros membros do governo e os demitirá.

O Presidente da República preside o Conselho de Ministros.

O Primeiro-Ministro dirige a ação do governo.

As decisões do Primeiro-Ministro são referendadas, caso necessário, pelos ministros responsáveis pela sua execução.

Os membros do governo têm acesso às duas Casas do Parlamento e poderão ser ouvidos quando solicitarem permissão. Poderão ser auxiliados por Comissários do governo.

Quando a Assembléia Nacional adotar uma moção de censura ou quando desaprovar o programa ou uma declaração de política geral do governo, o Primeiro-Ministro deverá apresentar demissão do governo ao Presidente da República. A moção deverá ser assinada pelo menos por um décimo de seus membros e aprovada por maioria absoluta. Votação nominal.

Poder Legislativo

O Poder Legislativo compete ao Parlamento.

O Parlamento se compõe da Assembléia Nacional e do Senado.

1. **Assembléia Nacional** — O Presidente da República pode, após consultar o Primeiro-Ministro e os Presidentes das Casas legislativas, declarar a dissolução da Assembléia Nacional.

A Assembléia Nacional se reunirá de pleno direito na segunda quinta-feira após sua eleição. Se esta reunião se efetuar entre os períodos previstos para as sessões ordinárias, uma sessão será convocada com a duração de 15 dias.

Não poderá haver outra dissolução durante o ano que se seguir a estas eleições.

A Assembléia Nacional não pode ser dissolvida durante o exercício de poderes excepcionais.

Uma lei orgânica fixará a duração dos poderes de cada assembléia, o número de seus membros, seus vencimentos, as condições de elegibilidade e inelegibilidade e os cargos incompatíveis com as suas funções.

Fixará igualmente as condições em que serão eleitas as pessoas chamadas para suplentes, no caso de vagas de Deputados e Senadores, até a renovação parcial ou total da Assembléia a que pertenciam.

O Parlamento se reunirá em dois períodos ordinários de sessões por ano.

O primeiro período de sessões será aberto em 2 de outubro e sua duração será de 80 dias. O segundo período será aberto em 2 de abril e sua duração não poderá ir além de 90 dias.

Se o dia 2 de outubro ou o dia 2 de abril forem feriados, a abertura do período de sessões terá lugar no primeiro dia útil seguinte.

O Presidente da Assembléia será eleito para o período da Legislatura. O Presidente do Senado será eleito após cada renovação parcial dos membros do Senado.

A Assembléia Nacional se compõe de 490 Deputados eleitos por sufrágio universal, por cinco anos. Há 473 pela França metropolitana; 10 pelos Departamentos de Além-Mar; e sete pelos Territórios de Além-Mar (Langrod).

A eleição dos Deputados à Assembléia Nacional tem lugar na comuna. Há um Deputado eleito por cada circunscrição eleitoral (Distrito); o seguinte da lista é o seu suplente (adjunto) e assume as funções se o eleito não tomar posse do mandato.

Os membros do governo não podem continuar a exercer mandatos parlamentares e são também substituídos por seus suplentes.

2. Senado — O Senado conta com 274 Senadores eleitos por nove anos, com renovação parcial a cada três anos, por escrutínio indireto, em que votam os Deputados, os Conselheiros-Gerais dos departamentos e os Delegados dos Conselhos Municipais. São eleitos 255 pela França; sete pelos Departamentos de Além-Mar; seis pelos Territórios de Além-Mar e seis pelos franceses estabelecidos no estrangeiro.

Nas eleições para o Senado a circunscrição eleitoral é o departamento administrativo (Langrod).

No caso de **impeachment** ou de demissão do Presidente da República, suas funções serão provisoriamente exercidas pelo Presidente do Senado.

Poder Judiciário (autoridades judiciais)

O Presidente da República deverá garantir a independência da autoridade judicial. Será auxiliado pelo Conselho Superior da Magistratura. Os magistrados oficialmente designados serão inamovíveis (art. 64 da Constituição).

O Conselho Superior da Magistratura será presidido pelo Presidente da República. O Ministro da Justiça será seu Vice-Presidente.

Poderá substituir o Presidente da República.

O Conselho se comporá, além disso, de nove membros designados pelo Presidente da República, nas condições fixadas por uma lei orgânica.

O Conselho Superior da Magistratura formulará propostas para as nomeações de magistrados do Tribunal de Cassação e para as de primeiro Presidente do Tribunal de Apelação. Dará sua opinião, nas condições estabelecidas pela lei orgânica, sobre as propostas do Ministro da Justiça, relativas às nomeações de outros magistrados.

Fica instituído um *Tribunal Superior de Justiça*. Compor-se-á de membros eleitos, em igual número, uma metade pela Assembléia Nacional e a outra pelo Senado, depois de cada renovação total ou parcial destas assembleias. Elegerá seu Presidente entre seus próprios membros. Uma lei orgânica fixará a composição do Tribunal Superior, os regulamentos de seu funcionamento, assim como o procedimento aplicável perante ele.

O Presidente da República será julgado pelo Tribunal Superior de Justiça.

Unidade central. Subdivisões

As coletividades territoriais da República serão os Municípios (communes), os departamentos (départements), os Territórios de Ultramar.

Nos departamentos e nos territórios, o delegado do governo estará encarregado dos interesses nacionais, da fiscalização administrativa e do respeito às leis.

Na Comunidade instituída pela Constituição, os Estados desfrutam de autonomia, administram-se a si mesmos e dirigem seus próprios assuntos livre e democraticamente.

O Presidente da República presidirá e representará a Comunidade. Como órgão, a Comunidade terá um Conselho Executivo, um Senado e um Tribunal de Arbitramento. O Conselho Executivo da Comunidade será presidido pelo Presidente da Comunidade. Será constituído pelo Primeiro-Ministro da República, os Chefes de Governo de cada um dos Estados-Membros da Comunidade e os Ministros encarregados dos assuntos comuns da Comunidade.

O Senado da Comunidade será constituído por Delegados que o Parlamento da República e as Assembléias Legislativas dos outros membros da Comunidade elegerão de seu próprio seio. O número de Delegados de cada Estado será determinado de acordo com sua população e as responsabilidades que assumir na Comunidade.

O Tribunal de Arbitramento da Comunidade estatuirá sobre os litígios que ocorrerem no seio da Comunidade. Sua composição e competência serão determinadas por uma lei orgânica (art. 84 da Constituição).

Na realidade, a França propriamente dita se divide em departamentos, e estes em comunas. A divisão para fins eleitorais, porém, é diferente e complexa.

Para eleição dos membros da Assembléia Nacional o território francês é dividido em circunscrições (Distritos), elegendo cada um deles um Deputado.

Para a eleição cantonal, ou seja, aquela destinada a eleger os Conselheiros-Gerais para o Conselho-Geral de cada departamento, o território do Departamento é dividido em cantões, elegendo cada cantão um Conselheiro-Geral.

Nas eleições municipais, cada comuna elege os Conselheiros de seu Conselho Municipal.

Órgãos para os quais há eleições

O Presidente da República.

Os membros do Tribunal Superior de Justiça (eleitos pela Assembléia Nacional e pelo Senado).

Os membros da Assembléia Nacional.

Os membros do Senado.

Os Conselhos-Gerais dos Departamentos.

Os Conselhos Municipais das Comunas.

Eleições diretas ou indiretas

O sufrágio poderá ser direto ou indireto, nas condições previstas pela Constituição. É sempre universal, igual e secreto.

O Presidente da República é eleito por sufrágio universal direto.

Os Deputados à Assembléia Nacional serão eleitos por sufrágio direto. Cada circunscrição elege um Deputado.

O Senado será eleito por sufrágio indireto. São eleitores: os Deputados à Assembléia Nacional, os Conselheiros-Gerais e os Delegados dos Conselhos Municipais.

Os Conselhos-Gerais dos Departamentos são eleitos diretamente pelo povo. Cada cantão elege um Conselheiro.

Os Conselhos Municipais das Comunas (Municípios) são eleitos diretamente pelo povo da comuna.

Duração dos mandatos. Prazos para realização das eleições

Quando houver dissolução da Assembleia Nacional, as eleições gerais se realizarão pelo menos vinte dias e no máximo 40 dias após a dissolução (art. 12 da Constituição).

As eleições para a Assembleia Nacional se realizarão normalmente de cinco em cinco anos, prazo de duração do mandato de seus membros.

As eleições para o Senado (Indiretas) terão lugar de três em três anos para renovação parcial de seu terço, uma vez que o prazo de duração do mandato dos Senadores é de nove anos.

O prazo de duração do mandato dos Conselheiros-Gerais é de seis anos. As eleições são realizadas a cada três anos, uma vez que os Conselhos são renovados pela metade de três em três anos.

O mandato dos Conselheiros Municipais é de seis anos.

Voto proporcional e majoritário. Majorias

O Presidente da República é eleito por maioria absoluta na primeira votação. Se esta maioria não for obtida, o Presidente da República será eleito por maioria relativa numa segunda votação (art. 7º da Constituição).

A eleição dos Deputados à Assembleia Nacional é majoritária dentro da circunscrição (Distrito), com maioria absoluta de sufrágio no primeiro turno e maioria relativa no segundo turno.

O sistema é, portanto, de escrutínio uninominal majoritário em dois turnos.

A condição para ser eleito em primeiro turno é severa: maioria absoluta dos votos (votantes) e a quarta parte, pelo menos, do número de eleitores inscritos. Caso não haja algum eleito, por não atingir esta dupla condição, procede-se a um novo escrutínio, oito dias mais tarde, com condição bem mais simples: maior número de votos. Em caso de empate o mais idoso é considerado eleito.

Para os Conselhos-Gerais dos Departamentos são eleitos os Conselheiros-Gerais, um por cada cantão, diretamente, por escrutínio uninominal majoritário, em dois turnos, nos mesmos moldes que os Deputados.

Para os Conselhos Municipais das Comunas são eleitos os Conselheiros Municipais: a) por escrutínio majoritário plurinominal, em dois turnos, para as comunas cuja população seja até 30 mil habitantes; b) por escrutínio majoritário de lista, em dois turnos, com listas completas, sem adição ou supressão de nomes (panachage), que é autorizada no primeiro caso (a), bem como as listas incompletas, para as comunas cuja população seja de mais de 30 mil habitantes. No segundo turno só podem ser apresentadas as listas do primeiro, sem alterações, que tenham obtido pelo menos 10% dos votos válidos. Será considerada eleita a lista que, no segundo turno, tiver obtido o maior número de votos.

Quem coordena e dirige as eleições

As inscrições eleitorais são feitas nas comunas e sob a responsabilidade dos **maires**.

As retificações são feitas pelo **préfet**.

Há comissões administrativas compostas pelo **maire**, por um delegado da administração designado pelo **préfet** ou pelo **sous-préfet**, e um delegado escolhido pelo Conselho Municipal, para proceder à revisão das listas eleitorais.

Há, também, Comissões de Controle das Operações de voto. Tais Comissões são presididas por um magistrado e seus membros são por este escolhidos dentre eleitores do departamento.

As declarações de candidaturas são entregues nas Prefeituras.

Para as circunscrições eleitorais onde a lei determine há comissões de propaganda, criadas por ato do Prefeito, e compostas de: um magistrado designado pelo primeiro presidente da Corte de Apelação, Presidente; um funcionário designado pelo Prefeito; um funcionário designado pelo Tesoureiro-Pagador-Geral; e um funcionário designado pelo diretor departamental de Correios e Telecomunicações.

As secretarias de tais Comissões são designadas pelos Prefeitos.

Divisão e subdivisão das áreas eleitorais. Sua revisão

As listas eleitorais, consignando os nomes dos eleitores, são organizadas de acordo com os Municípios (communes) e, em Paris e nas outras grandes cidades, por bairros (quartier).

São 473 circunscrições (Distritos) na área metropolitana, cada qual elegendo um Deputado à Assembléia Nacional.

Os departamentos são divididos em cantões, para fins da eleição cantonal, destinada a eleger os Conselheiros-Gerais que irão integrar o Conselho-Geral do Departamento. Cada cantão elege um Conselheiro. Há uma certa diferença entre os cantões urbanos e os cantões rurais. A revisão da Carta Cantonal é determinada por decreto do Conselho de Estado, depois de ouvido o Conselho-Geral.

O Código Eleitoral, em seu art. L. 125, estabelece que o voto será dado por circunscrições, do seguinte modo:

As circunscrições são as previstas e descritas no quadro que acompanha a lei eleitoral. Esta discriminação foi elaborada juntamente com a lei pela Assembléia Nacional. O quadro foi modificado por outras leis, também da Assembléia Nacional, a saber, nº 66.502, de 12-6-66; e a de nº 72.522, de 29-6-72.

As circunscrições eleitorais, segundo o disposto no art. 2º desta última lei, são compostas dos cantões e das comunas enumeradas no quadro já mencionado, de acordo com seus limites, na data da promulgação da citada lei.

Nas regiões urbanas a delimitação das circunscrições se faz de acordo com os **arrondissements municipaux** e, muitas vezes, com parte destes, descendo a relação das circunscrições à delimitação geográfica de ruas e **boulevards**.

O critério é, assim, da divisão geográfica das unidades políticas e administrativas.

O processo eleitoral propriamente dito. Considerações gerais

Dentre as leis votadas pelo Parlamento estão as relativas ao regime eleitoral das assembleias parlamentares e das assembleias locais.

Todos os eleitores inscritos têm o direito de votar. O voto, porém, não é obrigatório, é facultativo, constituindo obrigação moral e cívica.

Nas eleições para Deputados, pelo critério majoritário, em dois turnos, se necessário, estes têm um intervalo de oito dias. Só se podem apresentar como candidatos no segundo turno os candidatos que, inscritos para o primeiro, tenham obtido, pelo menos, 10% dos votos expressos. Todavia, se no primeiro turno nenhum dos candidatos obtiver 10% dos votos, ao segundo turno concorrerão os dois candidatos mais votados.

A maioria absoluta é exigida no primeiro turno; no segundo, maioria relativa.

Quem é eleitor. Condições

São eleitores, nas condições determinadas pela lei, todos os cidadãos franceses maiores de idade, de ambos os sexos, que estejam em pleno gozo de seus direitos civis e políticos (art. 3º da Constituição).

A maioria é, atualmente, 18 anos, pois em 28 de junho de 1974 as duas Câmaras do Parlamento aprovaram projeto de lei reduzindo a maioria civil e cívica para esta idade. O direito de voto é, assim, assegurado aos franceses maiores de 18 anos.

Os naturalizados só passam a eleitores depois de decorridos cinco anos da data da naturalização. As mulheres naturalizadas por casamento com cidadãos franceses só passam a eleitoras após seis meses da data do casamento.

Normalmente o eleitor é inscrito na lista eleitoral do Município de seu domicílio. A inscrição eleitoral é obrigatória.

Quem é candidato. Condições. Inelegibilidades

Os candidatos deverão ser franceses e eleitores inscritos.

Os funcionários com autoridade e aqueles que tenham sob sua responsabilidade valores do Estado, não podem ser candidatos na circunscrição onde exercem suas funções.

Deverão ter 23 anos no mínimo, para serem candidatos à Assembléia Nacional. Para o Senado o limite mínimo é de 35 anos.

Há candidatos partidários e isolados.

Os naturalizados só podem ser candidatos depois de 10 anos, a contar da data do decreto de naturalização.

Para os Conselhos-Gerais dos Departamentos e os Conselhos Municipais a idade mínima é de 21 anos (lei de 23-12-70).

Para ser eleito Conselheiro-Geral num departamento determinado, o candidato deverá ter uma ligação legal com o departamento, isso é, preencher uma das duas condições seguintes:

a) ser domiciliado no departamento; ou

b) estar inscrito no rol dos contribuintes do departamento no dia 1º de janeiro do ano das eleições, ou justificar que deveria estar inscrito naquele dia, ou haver herdado depois do dia 1º de janeiro, mas antes das eleições, propriedade localizada no departamento.

O número de Conselheiros-Gerais não domiciliados no departamento não poderá ultrapassar a quarta parte de seu efetivo legal. Caso ultrapasse, os Conselheiros a serem eliminados serão sorteados em sessão pública do Conselho.

A declaração de ser candidato é obrigatória em cada escrutínio. Todavia, ao inverso do que é exigido para a Assembléia Nacional, não é necessário ter sido candidato no primeiro turno, para ser candidato no segundo.

Eleição

Os eleitores, no dia fixado (sempre um domingo, como se usa habitualmente), apresentam-se em pessoa no local de votação. Há casos excepcionais de votação por correspondência e por procuração, mas muito limitados, a fim de evitar as possibilidades de fraude.

No local de votação controla-se a identidade do eleitor, verificando-se se o seu nome consta da lista eleitoral respectiva.

Votação

A votação propriamente dita se faz com cédulas, marcadas, em cabine indevassável, colocadas em sobrecartas. Estas são colocadas na urna, na presença de todos.

A entrada na cabine indevassável é fundamental para sigilo do voto.

Em Municípios (Communes) de mais de 30 mil habitantes, por ato do Conselho do Estado, poderão ser utilizadas máquinas, com modelo aprovado pelo Ministério do Interior. Deverão ter dispositivo que resguarde o eleitor das vistas do público, registrar os votos e somá-los, de tal sorte que só possam ser lidos após o encerramento do escrutínio.

Apuração. Recursos

A apuração se procede no mesmo local da votação, tão logo esta seja encerrada.

O resultado da eleição é proclamado na Prefeitura local, na noite do dia das eleições. É, contudo, uma proclamação provisória, uma vez que é possível haver recursos. O Conselho Constitucional, decididos estes em última instância, proclamará, dias depois, o resultado oficial.

Assim, as contestações e recursos sobre as eleições para Presidente da República, para Deputado e Senadores são apreciadas pelo Conselho Constitucional. As relativas aos Conselheiros-Gerais e Municipais são julgadas pelo Tribunal Administrativo e, em grau de recurso, pelo Conselho de Estado.

Em caso de empate, no segundo escrutínio, será considerado eleito o mais idoso.

Os resultados das votações de cada comuna são transmitidos a uma comissão de apuração geral do departamento. Esta comissão é composta, nas eleições legislativas:

a) de um magistrado (magistrat) e dois juizes (juges) designados pelo primeiro Presidente da Corte de Apelação;

b) de um Conselheiro-Geral e um funcionário do governo (préfecture) designados pelo Governador (préfet).

Os relatórios dos trabalhos desta comissão são encaminhados em duas vias ao Governador, que remete uma ao Ministro do Interior.

Custelo das eleições

Ao Estado compete a despesa correspondente à confecção dos documentos eleitorais, sob a condição de que o candidato obtenha na eleição pelo menos 5% dos votos manifestados.

A propaganda nos papéis eleitorais e na radiotelevisão é gratuita.

O candidato que desejar se beneficiar com o concurso da Comissão Oficial de Propaganda para o envio e a distribuição de documentos eleitorais e demais recursos eleitorais, deverá, ao firmar sua declaração de candidato para Conselheiro-Geral na Prefeitura ou na Subprefeitura, caucionar a importância de 50 francos na Tesouraria-Geral ou repartição de finanças competente. Esta caução será devolvida aos candidatos que obtiverem pelo menos 5% dos votos manifestados.

Aos candidatos que se apresentarem ao segundo turno não será exigida a caução.

Os candidatos à Assembléia Nacional farão uma caução de 1 mil francos, igualmente devolvida aos que obtiverem 5% dos votos manifestados.

Os candidatos que não optarem pelo concurso da Comissão Oficial de Propaganda poderão, desde que obtenham 5% dos votos manifestados ser

reembolsados das despesas com papel, impressão de cédulas, circulares e cartazes, dentro das tarifas fixadas por ato do governador do departamento (arrêté préfectoral).

Observações

O Poder Legislativo Central na França é composto do Senado e da Assembléia Nacional.

Cada Deputado é eleito à Assembléia Nacional pelo voto direto por Distrito (circunscription).

Nos departamentos, cada cantão elege um representante ao Conselho-Geral do Departamento. O voto é também direto.

Nas comunas são eleitos os membros dos Conselhos Municipais, por eleição direta.

A eleição dos Deputados à Assembléia Nacional é majoritária dentro da circunscrição (Distrito), com a exigência de maioria absoluta de sufrágios no primeiro turno; e maioria relativa no segundo turno. O sistema é, portanto, de escrutínio uninominal majoritário, em dois turnos. Além disto, para o primeiro turno exige-se que o candidato obtenha, também, a quarta parte dos sufrágios da circunscrição. No segundo escrutínio deverá haver, apenas, maioria de votos. Em caso de empate, é considerado eleito o candidato mais idoso.

O mesmo ocorre nos cantões em relação aos Conselheiros-Gerais dos departamentos.

Para os Conselhos Municipais há variações de acordo com as populações das comunas:

a) por escrutínio majoritário plurinominal, em dois turnos, para as comunas cuja população seja até 30 mil habitantes;

b) por escrutínio majoritário de lista, em dois turnos, com listas completas, sem adição ou supressão de nomes (panachage), que é autorizada no caso da letra (a), bem como as listas incompletas, para as comunas cuja população seja de mais de 30 mil habitantes. No segundo turno só podem ser apresentadas as listas do primeiro, sem alterações, que tenham obtido, pelo menos, 10% dos votos válidos. Será considerada a lista que, no segundo turno, tiver obtido o maior número de votos.

Há 473 circunscrições (Distritos) na área metropolitana, cada qual elegendo um Deputado à Assembléia Nacional.

Os departamentos são divididos em cantões para a eleição cantonal, destinada a eleger os Conselheiros-Gerais que irão integrar os Conselhos-Gerais dos Departamentos. Cada cantão elege um Conselheiro. Há certa diferença entre os cantões urbanos e os rurais. A revisão da Carta Cantonal é determinada por decreto do Conselho de Estado, ouvido o Conselho-Geral.

As circunscrições são previstas e descritas em quadro que acompanha a lei eleitoral, elaborada pela Assembléia Nacional. Suas alterações e revisões dependem de lei da Assembléia Nacional.

Tais circunscrições, segundo o disposto no art. 2º da Lei nº 72.522, de 29-6-72, são compostas dos cantões e comunas enumerados no quadro que a acompanha.

A inscrição dos eleitores é feita nas comunas, sob a responsabilidade dos **maires**. As retificações são feitas pelos **préfets** dos departamentos

Para proceder à revisão das listas eleitorais, há comissões administrativas, compostas pelo **maire**, por um delegado da administração designado pelo **préfet** ou pelo **sous-préfet** e um delegado escolhido pelo Conselho Municipal.

São eleitores os cidadãos maiores de 18 anos, em pleno gozo de seus direitos civis e políticos.

Normalmente o eleitor é inscrito na lista eleitoral de seu Município (comuna), onde tem seu domicílio. A inscrição eleitoral é obrigatória.

As candidaturas são apresentadas nas Prefeituras. Há candidatos isolados e partidários.

A idade mínima é, para os Conselhos Municipais e Gerais, de 21 anos; para a Assembléia Nacional, de 23 anos; e para o Senado, 35 anos.

As eleições são sempre realizadas num domingo e pelo modo habitual, com a presença, no local de votação, de listas eleitorais respectivas, cabinas, cédulas e urnas. Há casos excepcionais de votação por procuração e por correspondência. Em casos de Municípios de mais de 30 mil habitantes, poderão ser utilizadas máquinas para a votação, com modelo aprovado pelo Ministério do Interior.

A apuração é feita no próprio local de votação, tão longo esta seja encerrada. O resultado é proclamado na Prefeitura local, no mesmo dia, sendo porém, uma proclamação provisória.

Os resultados das votações de cada comuna são transmitidos a uma comissão de apuração geral do departamento. Os resultados dos trabalhos desta comissão são encaminhados ao **prefet** (Governador do departamento) e ao **Ministro do Interior**.

ALEMANHA

O sistema distrital misto é adotado pela Alemanha Ocidental:

“Funciona da seguinte maneira: metade dos Deputados são eleitos por *Distritos eleitorais* e a outra metade, pelas listas. Neste caso o eleitor vota duas vezes: primeiro, no Deputado de sua preferência no Distrito — e o mais votado por maioria simples é o eleito; e depois ele vota nas listas. Estas listas são confeccionadas pelos Partidos e determinadas pelo quociente eleitoral. Na Alemanha, existe o sistema federativo. Digamos que, se um Partido, pelo quociente eleitoral, faz oito Deputados na lista, então os oito primeiros serão os eleitos. Há ainda algumas variantes. Por exemplo: dois Estados adotam o sistema de que o Deputado tem que ser eleito por maior número de votos. Então, os Partidos confeccionam as listas e o eleitor tem que apontar o candidato de sua predileção, tornando-se assim verdadeiramente uma votação proporcional. Mas, a maioria adota as listas puras, quer dizer que os primeiros são praticamente os eleitos” (34).

Do exame do funcionamento do sistema **distrital** misto na forma alemã, ocupam-se, ainda, a revista **Visão**, de 18-9-78, e a **Revista de Ciência Política**, vol. 20, nº especial — 1977, págs. 62 a 73.

Texto da revista **Visão**:

“Lá, o eleitor vota duas vezes. Metade das 496 cadeiras do **Bundestag** (a Câmara Baixa) é preenchida por representantes dos Distritos. A outra metade, por representantes dos Partidos. A

(34) “O Voto Distrital em Debate” — Revista **Parlamento** — ano 10 — n.º 62.

primeira eleição é majoritária, a segunda proporcional. Na eleição distrital se escolhe o candidato que obtiver maior número de votos. Mesmo que não obtenha nem 50% dos sufrágios disponíveis. Nesse caso, a minoria não é contemplada proporcionalmente. A outra metade das cadeiras do **Bundestag** é preenchida por votação geral, por Estados, em listas de candidatos apresentados pelos Partidos. O eleitor não vota no candidato e sim no Partido. Feita a apuração, cada Partido será contemplado com "x" cadeiras proporcionalmente ao número de sufrágios conseguidos. Para essa votação, a campanha eleitoral é feita em benefício do Partido e não da pessoa do candidato, ao contrário da eleição distrital. Por esse sistema misto, é possível que um candidato perca na votação distrital, mas ganhe uma cadeira do seu Partido na votação proporcional. O sistema misto oferece, também, a possibilidade de representação das minorias no **Bundestag**. O Partido Democrático Livre, por exemplo, nas eleições de 1965, não conseguiu ganhar em nenhum Distrito, mas conquistou 49 cadeiras no **Bundestag** à custa das eleições proporcionais.

Para evitar que as minorias, formando coligações, obstruíssem os trabalhos da Casa, a legislação criou a exigência de que um Partido vença em pelo menos três Distritos ou obtenha, no mínimo, 5% do total dos votos."

Texto da **Revista de Ciência Política**:

Alemanha — Organização política do país. Governo

A Alemanha Ocidental é um Estado federal, com base federalista.

Seu governo — republicano — possui um regime misto de presidencialismo e parlamentarismo.

Órgãos do governo — Poder Executivo

O Presidente federal é eleito, sem debate, pela Assembléia Federal. É elegível todo alemão que possua o direito a sufrágio para o Parlamento Federal e que tenha completado quarenta anos de idade.

O mandato do Presidente dura cinco anos. Reeleição imediata é permitida somente uma vez.

A Assembléia Federal, que elege o Presidente federal, é constituída por membros do Parlamento Federal e um número igual de membros eleitos pelas representações populares dos Estados, segundo os princípios da eleição proporcional.

A Assembléia Federal reúne-se o mais tardar 30 dias antes de expirar o mandato do Presidente federal e, em caso de termo prematuro, o mais tardar 30 dias deste momento. A Assembléia Federal é convocada pelo Presidente do Parlamento Federal. Caso a maioria não seja alcançada em dois escrutínios, será eleito o candidato que numa terceira votação reunir o maior número de votos (art. 54 da Constituição).

O Presidente federal não pode pertencer nem ao Governo nem a uma corporação legislativa da Federação ou de um Estado. Não pode exercer qualquer outra função, cargo ou profissão (art. 55 da Constituição).

No caso de impedimento ou termo prematuro, as funções de Presidente federal serão desempenhadas pelo Presidente do Conselho Federal (art. 57).

O Presidente federal representa a Federação no âmbito do direito internacional público. Nomeia os Juizes federais e funcionários federais (art. 60).

O governo federal compõe-se do Chanceler federal e dos Ministros federais. O Chanceler federal é eleito sem debate pelo Parlamento Federal, por proposta do Presidente federal. É eleito quem reunir os votos da maioria dos membros do Parlamento Federal. O eleito é nomeado pelo Presidente federal.

Se o candidato proposto não for eleito, o Parlamento Federal poderá eleger, dentro de 14 dias depois da votação, um Chanceler federal, com mais da metade de seus membros.

Não se realizando a eleição dentro deste prazo, será efetuada imediatamente uma nova votação, da qual resultará eleito quem reunir a maioria de votos. Reunindo o eleito os votos da maioria dos membros do Parlamento Federal, o Presidente federal deverá nomeá-lo dentro de sete dias depois da votação. Não conseguindo o eleito esta maioria, o Presidente federal deverá, dentro de sete dias, ou nomeá-lo ou dissolver o Parlamento Federal (art. 63).

Os Ministros federais são nomeados e exonerados pelo Presidente federal, por proposta do Chanceler federal.

O Parlamento Federal só poderá manifestar a sua desconfiança ao Chanceler federal elegendo um sucessor com a maioria dos seus membros e solicitando ao Presidente federal a exoneração do Chanceler. O Presidente federal deverá aceder a esta solicitação, nomeando o sucessor eleito. Se uma moção de confiança do Chanceler federal não tiver a aprovação da maioria dos membros do Parlamento Federal, o Presidente federal poderá, a pedido do Chanceler federal, dissolver o Parlamento Federal dentro do prazo de 21 dias. O direito à dissolução expirará logo que o Parlamento Federal tiver eleito outro Chanceler federal com a maioria de seus membros.

O Chanceler federal nomeará seu suplente um dos Ministros federais (art. 68).

Há, quanto aos governos locais, municipais, Prefeitos e Burgomestres; Governadores dos conselhos e Diretores dos conselhos. A autonomia municipal é muito acentuada.

Poder Legislativo — A) Poder Legislativo federal

É composto de:

1. Parlamento Federal (Bundestag) — Os Deputados são eleitos em sufrágio universal, direto, livre, igual e secreto (Lei Fundamental, art. 38). São representantes de todo o povo. Reúne-se, o mais tardar, 30 dias depois das eleições, porém não antes de expirar o mandato do Parlamento anterior (art. 39).

O Parlamento Federal determinará o encerramento e a reabertura de suas reuniões. Seu Presidente poderá convocá-lo para uma data anterior, o que deverá fazer obrigatoriamente quando o exijam um terço dos membros, o Presidente federal ou o Chanceler federal (art. 39).

O exame das eleições compete ao Parlamento Federal, que decide também se um Deputado perdeu sua qualidade de membro do Parlamento.

Os membros do Conselho Federal, bem como seus delegados, têm acesso a todas as reuniões do Parlamento e de suas Comissões, devendo ser ouvidos a qualquer momento (art. 43).

Durante o período entre duas sessões legislativas, o Parlamento Federal nomeia uma Comissão Permanente. Não cabem a esta direitos mais amplos,

como os de legislar, eleger o Chanceler federal e acusar o Presidente federal (art. 45).

Os Deputados têm direito a uma indenização adequada, que assegure a sua independência, bem como ao uso gratuito de todos os meios de transporte de propriedade do Estado.

No Bundestag (Parlamento Federal) há 518 Deputados, eleitos por um sistema de eleição proporcional combinado com o de eleição pessoal: 248 são eleitos e enviados como representantes dos Distritos eleitorais; outros tantos (248) são eleitos mediante listas apresentadas pelos Partidos (uma lista para cada Partido em cada Estado — Land); e 22 Deputados de Berlim, que são eleitos pelo Parlamento da cidade (eleição indireta). Estes 22 Deputados representantes de Berlim Ocidental não têm direito pleno de voto.

2. Conselho Federal — É formado por membros dos Governos dos Estados, que designam e os destituem. É por intermédio dele que os Estados cooperam na legislação e na administração federal (art. 50). Os membros do Conselho Federal podem ser representados por outros membros de seus governos. Cada Estado tem pelo menos três votos; Estados com mais de 2 milhões de habitantes têm quatro; e Estados com mais de 6 milhões de habitantes, cinco votos. Cada Estado pode enviar tantos membros quantos sejam os seus votos. Os votos de um Estado somente podem ser dados uniformemente e por membros presentes ou seus substitutos (art. 51).

O Conselho Federal elege o seu Presidente por um ano.

O Presidente convoca o Conselho Federal. Tem o dever de convocá-lo caso os delegados de, pelo menos, dois Estados ou o Governo Federal o exijam (art. 52).

Os membros do Governo Federal têm o direito e, a pedido, a obrigação de assistir às reuniões do Conselho Federal e de suas Comissões. Devem ser ouvidos a qualquer momento (art. 53).

O Conselho Federal tem 41 membros.

B) Poder Legislativo nos Estados

Há Câmaras Estaduais, compostas de Deputados estaduais de acordo com os seguintes números de integrantes:

Bade-Vurtemberg	120 Deputados
Baviera	204 "
Bremen	100 "
Hamburgo	120 "
Hesse	110 "
Baixa Saxônia	149 "
Renânia do Norte — Vestfália	200 "
Renânia Palatinado	100 "
Sarre	50 "
Schleswig-Holstein	73 "
Berlim (Ocidental)	138 "

C) Poder Legislativo nos Municípios

Há Câmaras Municipais (Conselhos Municipais), que funcionam como Poder Legislativo local.

Poder Judiciário

As inconstitucionalidades são decididas pelo Tribunal Constitucional Federal.

É admissível recurso no Tribunal Constitucional Federal contra decisões do Parlamento Federal (art. 41 da Lei Fundamental).

São citados, ainda, os seguintes tribunais:

Supremo Tribunal Federal
Tribunais Federais
Tribunais Estaduais

Os membros do Tribunal Constitucional Federal serão eleitos em partes iguais pelo Parlamento Federal e pelo Conselho Federal (art. 94 da Constituição).

A Justiça é organizada com base na especialização.

Unidade central. Subdivisões

A unidade central é constituída pelo Poder Federal.

Este reúne os Estados integrantes da República Federal da Alemanha. Os Estados são subdivididos em Municípios e comunas.

Órgãos para os quais há eleições

Há eleições na Alemanha para os seguintes órgãos:

Parlamento Federal;
Prefeitos e *ministerpräsidenten*;
Assembléias Estaduais;
Câmaras Municipais;
Prefeitos Municipais;
Burgomestres; e
Presidentes dos Conselhos Municipais.

Eleições diretas e indiretas

As eleições são diretas ou indiretas nos seguintes casos:

Parlamento Federal — direta;
Conselho Federal — indireta;
Assembléias dos Estados — direta;
Câmaras Municipais — direta.

Duração dos mandatos. Prazos para a realização das eleições

O Parlamento Federal é eleito por quatro anos. Seu mandato expirará quatro anos depois de sua primeira reunião ou no momento de sua dissolução. As novas eleições serão realizadas durante o último trimestre do mandato e, em caso de dissolução, dentro do prazo máximo de 60 dias.

As Assembléias Estaduais e as Câmaras Municipais são também eleitas por quatro anos.

Voto proporcional e majoritário. Maioria

Metade do Parlamento Federal é eleito pelo voto majoritário dos eleitores dos Distritos. A outra metade, por voto proporcional dado às listas dos Partidos.

Nos demais casos, as eleições são majoritárias.

Quem coordena e dirige as eleições

Os órgãos eleitorais são os seguintes (art. 8º da Lei Eleitoral):

- a) o diretor eleitoral federal e a Comissão Eleitoral Federal para o território eleitoral federal;
- b) um diretor eleitoral estadual e uma Comissão Eleitoral Estadual para cada Estado;

- c) um diretor eleitoral seccional e uma Comissão Eleitoral Seccional para cada setor eleitoral;
- d) um Presidente eleitoral e uma Junta Diretora Eleitoral para cada Distrito eleitoral; e
- e) um Presidente eleitoral e uma Junta Diretora Eleitoral, para apuração de resultado da eleição epistolar.

Para vários setores eleitorais vizinhos poderá ser indicado um só Diretor eleitoral seccional, e constituída uma Comissão Eleitoral Seccional Comum.

Para apuração do resultado da votação epistolar poderão ser utilizadas as funções de vários presidentes eleitorais e de diversas Juntas Diretoras Eleitorais.

Dispõe, ainda, o art. 9º da lei eleitoral:

1. O Diretor eleitoral federal e seu substituto são nomeados pelo Ministro federal do Interior; os Diretores eleitorais estaduais, os Diretores eleitorais seccionais e os Presidentes eleitorais, bem como seus substitutos, são nomeados pelo Governo do Estado ou por um órgão do Estado por este encarregado.

2. As Comissões Eleitorais se compõem de um Diretor eleitoral, como chefe, e de seis vogais por ele convocados dentre os eleitores no gozo de seus direitos. As Juntas Diretoras Eleitorais se compõem dos respectivos Presidentes, como chefes, e de três a oito eleitores como vogais, por eles convocados; o Governo do Estado ou o órgão estatal por ele encarregado poderão determinar que a autoridade comunal convoque os vogais, de comum acordo com o Presidente eleitoral. Ao serem convocados os vogais, devem ser levados em conta, na medida do possível, os Partidos representados no respectivo Distrito.

3. Os candidatos à eleição e os delegados de confiança que intervêm nas propostas eleitorais não podem ser convocados para fazer parte de um órgão eleitoral.

Art. 10 — Atividades das Comissões Eleitorais e das Juntas Diretoras Eleitorais:

As Comissões Eleitorais e as Juntas Diretoras Eleitorais deliberam e decidem em sessão pública. Nas votações prevalece a maioria de votos; no caso de empate decide o voto do chefe.

Divisão e subdivisão das áreas eleitorais. Sua revisão (Lei Eleitoral Federal de 7-5-50, modificada pela lei de 14-2-64)

O art. 3º dispõe:

1. O Presidente federal nomeia uma Comissão Permanente para os Distritos eleitorais. Compõe-se ela do Presidente do Serviço Federal de Estatística, de um Juiz do Tribunal Administrativo Federal e de mais cinco membros.

2. A Comissão tem por tarefa observar as modificações das cifras populacionais no território eleitoral e, no correr do primeiro ano após a reunião da Câmara dos Representantes (Bundestag), submeter ao Governo Federal um relatório contendo propostas sobre alterações na divisão dos setores eleitorais. O Governo Federal encaminhará o relatório, sem demora, à Câmara dos Representantes e o publicará no **Diário Oficial** federal.

3. Cada Distrito eleitoral deverá constituir um todo coerente. Na divisão dos Distritos eleitorais é obrigatória a observância das fronteiras dos Estados, devendo o mesmo ocorrer, na medida do possível, no tocante aos limites urbanos e rurais. O desvio do número médio da população dos setores eleitorais não deverá ultrapassar 33 1/3 por cento para cima e para baixo.

O processo eleitoral propriamente dito. Considerações gerais

As eleições são gerais, diretas, livres, igualitárias e secretas (art. 28 da Lei Fundamental). A eleição para Deputado ao Parlamento Federal é feita por um sistema misto majoritário e proporcional. Metade de seus membros são eleitos pelo sistema majoritário, um Deputado por cada Distrito, sendo dividido o território federal em tantos Distritos quantos sejam os Deputados a eleger. Cada votante emite dois votos; o primeiro, para eleger a pessoa que será o Deputado do Distrito; e o segundo, dado a uma das listas de Partido que se apresente no Estado. É considerado eleito no Distrito o candidato que recebe o maior número de votos (maioria relativa). No caso de empate, o Diretor eleitoral do Distrito tira a sorte entre os dois.

Para a eleição, segundo as listas, contam-se os segundos votos que cada Partido haja obtido no Estado. Os lugares são distribuídos pelos Partidos de acordo com os votos obtidos. O método de cálculo empregado é o de números mais altos, original do belga d'HONDT. Por este método os votos obtidos por cada lista se dividem por 1, 2, 3 etc.; numeram-se os quocientes assim obtidos segundo a sua origem de grandeza como está no seguinte exemplo fictício para um Parlamento de 15 lugares, com três Partidos concorrentes:

Número de votos	Partido A	Partido B	Partido C
Divisor 1	10.000 (1)	8.000 (2)	3.000 (6)
" 2	5.000 (3)	4.000 (4)	1.500 (13)
" 3	3.333 (5)	2.666 (7)	1.000
" 4	2.500 (8)	2.000 (9)	750
" 5	2.000 (10)	1.600 (12)	600
" 6	1.666 (11)	1.333 (15)	500
" 7	1.428 (14)	1.142	428
Total de Lugares	sete	seis	dois

Os candidatos eleitos com os primeiros votos, dos Distritos, não são levados em conta para o número de lugares no Estado determinados pelos segundos votos. Se uma lista consegue eleger mais postos que o número de candidatos apresentados, estes postos permanecem vagos. Os postos conseguidos nos Distritos permanecem com os Partidos, ainda que este número supere ao de mandatos correspondentes ao sistema proporcional — chamam-se mandatos excedentes. Neste caso, o número de mandatos do Bundestag (518) é aumentado da diferença. Na distribuição de postos entre as listas partidárias dos Estados, só são levados em conta os Partidos que tenham obtido pelo menos 5% dos segundos votos válidos emitidos na República Federal, ou pelo menos três postos em Distritos eleitorais. Podem ser reunidas várias listas de vários Estados de um mesmo Partido e, neste caso, a divisão proporcional destas com as demais listas será tida como um todo, aplicando-se, também, neste caso o método de d'HONDT.

O art. 6º da lei eleitoral determina quanto às eleições, segundo as chapas nacionais (segundos votos):

1. Para a distribuição das cadeiras a serem ocupadas de acordo com as chapas nacionais, serão computados todos os segundos votos dados para cada chapa nacional. Para tanto, não serão levados em conta os segundos votos dos eleitores que tenham dado seu primeiro voto a um candidato vitorioso no Distrito eleitoral, que tenha sido proposto de acordo com o art. 21, § 3º, ou por um Partido para o qual não tenha sido autorizada numa chapa estadual no Estado em questão. Do número total dos Deputados (art. 1º, parte 1) será reduzido o número de candidatos vitoriosos nos setores eleitorais mencionados no § 2º, ou lançados por um Partido

não levado em conta, nos termos do § 4º As cadeiras restantes serão distribuídas pelas chapas estaduais, na proporção das somas de seus segundos votos, a serem levados em conta conforme os §§ 1º e 2º, pelo processo do algarismo máximo de d'HONDT. No caso de igualdade de algarismos máximos será o destino da última cadeira decidido por sorteio realizado pelo Diretor eleitoral federal.

2. Do número de Deputados assim obtido para cada chapa estadual é deduzido o número de cadeiras conquistadas pelo Partido nas eleições dos setores distritais do Estado. As cadeiras restantes serão ocupadas de acordo com a chapa estadual, segundo a seqüência estabelecida na mesma. Os candidatos eleitos num setor eleitoral não serão levados em conta na chapa estadual. Sempre que numa chapa haja mais cadeiras do que candidatos indicados, tais cadeiras permanecerão desocupadas.

3. As cadeiras conquistadas por um Partido nas eleições dos setores continuarão a pertencer ao mesmo, embora ultrapassem o número calculado segundo o § 1º Em tais casos será o número total de cadeiras aumentado (art. 1º, § 1º) pelo número da diferença; não será efetuado novo cálculo de acordo com o § 1º

4. Na divisão de cadeiras pelas chapas estaduais, só serão levados em conta os Partidos que obtenham pelo menos 5% dos segundos votos válidos dados no território eleitoral ou tenham conquistado uma cadeira em pelo menos três setores eleitorais. O § 1º não se aplica às chapas apresentadas por Partidos de minorias nacionais.

O art. 7º admite a conjugação de chapas:

1. Várias chapas estaduais de mesmo Partido poderão ser conjugadas entre si.

2. As listas ou chapas conjugadas valerão na divisão das cadeiras, proporcionalmente às demais, como uma só.

3. As cadeiras que couberem a uma conjugação de chapas serão distribuídas entre as chapas estaduais participantes, na proporção de seus segundos votos, segundo o processo de algarismo máximo de d'HONDT. Tem aplicação correspondente o art. 6º, §§ 2º e 3º

Quanto ao dia da eleição, assim se observa no art. 17 da Lei Eleitoral:

A data da eleição principal é fixada pelo Presidente federal e deve cair num domingo ou feriado oficial.

Quem é eleitor. Condições

É eleitor quem completou 18 anos de idade (art. 38) e que resida há pelo menos três meses antes da eleição, em caráter estável, no território federal.

O art. 15 da Lei Eleitoral dispõe ainda:

1. Só pode votar quem estiver inscrito numa relação de eleitores ou possuir um certificado eleitoral.

2. quem estiver inscrito no registro de eleitores só poderá votar no Distrito eleitoral em cujo registro de eleitores figure.

3. quem possuir um certificado eleitoral poderá participar da votação no setor eleitoral em que o certificado tenha sido expedido: a) depositando o seu voto em qualquer Distrito eleitoral do setor em questão; e b) por meio do voto epistolar.

Estabelece mais o art. 18 da Lei Eleitoral — Registro de eleitores e certificado eleitoral:

1. As autoridades comunais manterão para cada Distrito eleitoral um registro dos que tenham direito a voto. O registro de eleitores será exibido

publicamente, para conhecimento geral, do vigésimo primeiro até o décimo quarto dia antes da eleição.

2. Uma pessoa com direito a voto, impedida de votar no Distrito eleitoral em cujo registro de eleitores esteja inscrita, ou que não tenha sido inscrita no registro de eleitores por motivo alheio à sua vontade, receberá, a pedido, um certificado eleitoral.

Quem é candidato. Condições. Inelegibilidades

É elegível quem atingiu a idade estabelecida para a maioria (art. 38).

O candidato a um mandato de Deputado no Parlamento Federal tem direito às férias necessárias para preparar sua eleição (art. 48, § 1º).

É elegível ainda quem também possua a cidadania alemã há, pelo menos, um ano antes do dia das eleições.

Assim determina o art. 19 da Lei Eleitoral — Direito de formular propostas eleitorais:

1. Propostas eleitorais poderão ser apresentadas por Partidos ou, nos termos do art. 21, por portadores do direito de voto.

2. Os Partidos que não tenham estado representados ininterruptamente na Câmara de Representantes (Bundestag) ou numa Câmara estadual, desde as últimas eleições para as mesmas, com base em propostas eleitorais próprias, por cinco Deputados no mínimo, só poderão apresentar propostas eleitorais como tais se o mais tardar até o 47º dia antes da eleição tiverem anunciado sua participação no pleito ao Diretor eleitoral federal, e a Comissão Eleitoral Federal tenha estabelecido sua condição como Partido.

3. A Comissão Eleitoral Federal determinará em definitivo, para todos os órgãos eleitorais, no máximo até o 37º dia antes da eleição:

a) quais os Partidos que desde a última eleição para o Bundestag ou para uma Câmara estadual neles tenham estado representados por, no mínimo, cinco Deputados, com base em propostas eleitorais próprias; e

b) quais as agremiações que, tendo anunciado sua participação nos termos do § 2º, devam ser encaradas como Partidos no tocante à eleição.

4. Um Partido só poderá apresentar em cada setor eleitoral uma proposta eleitoral seccional e em cada Estado uma única chapa estadual.

Diz o art. 20, quanto à apresentação das propostas eleitorais:

As propostas eleitorais relativas aos setores deverão ser apresentadas por escrito ao Diretor do setor eleitoral e as chapas estaduais ao Diretor eleitoral estadual no máximo até as 18 horas do 43º dia antes da eleição.

E finalmente o art. 21 — Teor e forma das propostas eleitorais relativas aos setores eleitorais:

1. A proposta eleitoral para o setor só poderá conter o nome de um candidato. Cada candidato só poderá ser indicado num setor eleitoral e, neste, numa só proposta eleitoral seccional. Só poderá ser indicado como candidato quem para tanto tenha dado sua aquiescência por escrito; tal aquiescência é irrevogável.

2. As propostas eleitorais seccionais dos Partidos deverão ser assinadas pessoalmente de próprio punho pelo chefe estadual estatutariamente competente, e as dos Partidos mencionados no art. 19, § 2º, além disso, por no mínimo 200 eleitores capacitados do setor eleitoral, também pessoalmente e de próprio punho. A exigência das 200 assinaturas não prevalece para as propostas eleitorais seccionais de Partidos de minorias nacionais.

3. Outras propostas eleitorais dos setores devem ser assinadas pessoalmente e de próprio punho por, no mínimo, 200 eleitores hábeis do respectivo setor.

4. As propostas eleitorais seccionais dos Partidos devem conter o nome do Partido que as apresenta e as demais uma menção distintiva.

Escolha dos candidatos

O art. 22 da Lei Eleitoral dispõe sobre a escolha de candidatos partidários:

1. Numa proposta eleitoral seccional só pode ser indicado para candidato de um Partido quem para tanto tenha sido eleito numa assembléa dos membros autorizados do Partido no setor eleitoral, ou numa assembléa de representantes eleitos pelos membros autorizados do Partido no setor eleitoral, sempre em votação secreta.

2. Também será considerada assembléa de representantes uma assembléa convocada de um modo geral, de acordo com os estatutos, pelos membros autorizados do Partido no setor, caso a mesma não tenha sido eleita, para fins de uma eleição a se realizar, há mais de um ano antes do dia da eleição.

3. Nas grandes cidades, que abrangem vários setores eleitorais, podem os candidatos para esses setores ser eleitos numa assembléa comum de membros ou de representantes.

4. O Diretório Estadual, ou outra entidade prevista pelos estatutos partidários, pode impugnar a decisão de uma tal assembléa de membros ou de representantes. No caso de semelhante impugnação será repetida a votação, cujo resultado será então definitivo.

5. Os Partidos regulam por meio de seus estatutos os demais pormenores relativos à eleição de representantes para constituição da assembléa de representantes, sobre a convocação e os poderes de decisão da assembléa de membros ou de representantes e bem assim no tocante ao processo para escolha dos candidatos.

6. Juntamente com a proposta eleitoral para o setor deverá ser apresentada uma cópia da ata relativa à escolha do candidato, contendo dados sobre o local e a hora da assembléa, a forma de convocação e o número de membros que compareceram. Além disso, deverão o presidente da assembléa e dois participantes, por esta indicados, asseverar sob juramento, ao Diretor eleitoral seccional, que a escolha dos candidatos foi efetuada em votação secreta.

Outras disposições importantes são:

Art. 27 — A Comissão Eleitoral Seccional decidirá, no 30º dia antes da eleição, a respeito da aceitação das propostas eleitorais dos setores. (Havendo recusa, há recursos previstos.)

Art. 28 — Listas ou chapas estaduais

1. As chapas estaduais só poderão ser apresentadas pelos Partidos. Deverão ser assinadas pessoalmente e de próprio punho pelo Diretório estadual estatutariamente competente; e também, no caso dos Partidos mencio-

nados no art. 19, § 2º, por um por mil ($\frac{1}{1.000}$) dos eleitores capacitados

do Estado no último pleito para a Câmara de Representantes, porém no máximo por mil eleitores com direito a voto. A exigência de assinaturas adicionais não se aplica a chapas estaduais de Partidos das minorias nacionais.

2. As listas estaduais deverão conter o nome do Partido que as apresenta.

3. Os nomes dos candidatos deverão constar em ordem seriada identificável. Na falta desta prevalecerá a ordem alfabética por sobrenome e, em caso de sobrenomes iguais, a dos prenomes.

4. Cada candidato só poderá ser proposto num Estado e neste numa só lista estadual. Numa lista estadual só poderá figurar quem para tanto tenha dado sua aquiescência por escrito; tal aquiescência é irrevogável.

Art. 29 — Aceitação das listas ou chapas estaduais

1. Sua decisão compete à Comissão Eleitoral Estadual no 30º dia.
2. Cabe recurso à Comissão Eleitoral Federal dentro dos três dias que se seguirem a alguma recusa.
3. O Diretor eleitoral estadual tornará públicas, no máximo no 20º dia antes da eleição, as chapas estaduais admitidas.

Art. 30 — Combinação de chapas estaduais

1. A conjugação das chapas estaduais deverá ser declarada por escrito, concordemente, ao Diretor eleitoral federal, pelos delegados de confiança das chapas estaduais no máximo até as 18 horas do 20º dia antes da eleição.
2. A Comissão Eleitoral Federal decidirá, no máximo no 16º dia antes da eleição, sobre a admissibilidade das combinações de chapas. Tem validade correspondente o art. 29, § 1º, alínea 2.
3. O Diretor eleitoral federal tornará públicas, no máximo até o 15º dia antes da eleição, as combinações de listas admitidas.

Eleições

Quanto às eleições, dispõe a lei eleitoral em seu art. 31 — Cédulas para votação:

1. As cédulas para votação, as respectivas sobrecartas e os envelopes para as cartas eleitorais (art. 36, § 1º) são confeccionadas oficialmente.
2. A cédula eleitoral conterá:
 - a) para a eleição nos setores eleitorais, os nomes dos candidatos constantes das propostas eleitorais seccionais aprovadas, com menção do Partido ou da designação distintiva; e
 - b) para a eleição segundo as listas ou chapas estaduais, a menção do Partido e os nomes dos cinco primeiros candidatos das chapas aprovadas.
3. A seriação das chapas estaduais de Partidos que tenham estado representados na última Câmara de Representantes obedecerá ao número de segundos votos que tenham obtido no Estado na última eleição para a Câmara dos Representantes. As demais chapas estaduais se seguirão segundo a ordem alfabética dos nomes dos Partidos. A seriação das propostas eleitorais dos setores obedecerá à das respectivas chapas estaduais. As demais propostas eleitorais dos setores seguirão a ordem alfabética dos nomes dos Partidos ou das designações indicativas.

Art. 32 — O ato da eleição é público. A Mesa Eleitoral pode retirar do recinto da eleição as pessoas que perturbem a ordem e a tranqüilidade.

Art. 33 — No edifício em que esteja localizado o recinto da eleição é vedado influenciar de qualquer forma os eleitores pela palavra, som, escrita ou imagem.

Art. 34 — Preservação do segredo eleitoral

1. Deverão ser tomadas medidas para que o eleitor possa marcar a cédula e depositá-la no envelope sem ser observado. Para receber os envelopes deverão ser empregadas umas que assegurem o segredo eleitoral.
2. O eleitor que não souber ler, ou que por defeito físico esteja impossibilitado de assinar a cédula ou colocá-la no envelope e entregá-lo ao presidente da mesa, poderá se valer do auxílio de uma pessoa de confiança.

Votação

Sobre a votação propriamente dita, reza o art. 35 da lei eleitoral:

1. A votação é feita com cédulas oficiais em envelopes oficiais.

2. O eleitor dá:

a) o seu primeiro voto indicando, por uma cruz traçada na cédula, ou de outra forma clara, a que candidato o voto se destina;

b) o seu segundo voto indicando, por uma cruz aposta na cédula, ou de outra forma clara, a que chapa estadual o mesmo se destina.

3. O Ministro federal do Interior poderá permitir que, em lugar de cédulas de votação, sejam empregadas máquinas de votar oficialmente aprovadas.

Art. 36 — Votação por carta

1. Na votação por carta o eleitor deverá enviar ao Diretor do setor eleitoral em que o certificado eleitoral tenha sido expedido, em uma sobre-carta fechada:

a) seu certificado eleitoral; e

b) num envelope especial fechado a cédula contendo seu voto, com antecedência suficiente para que a carta de votação dê entrada no máximo até 18 horas do dia da eleição.

2. No certificado eleitoral deverá o eleitor afirmar sob juramento que assinalou pessoalmente a cédula.

3. As cartas de votação são encaminhadas gratuitamente pelo Correio Federal Alemão, desde que as mesmas lhe sejam entregues nos envelopes eleitorais oficiais.

Apuração

Quanto à apuração:

Art. 37 da lei eleitoral — Terminada a eleição, a Junta Eleitoral verifica quantos votos foram dados no Distrito eleitoral às diversas propostas eleitorais dos setores e às chapas estaduais.

Art. 38 — A Junta Eleitoral nomeada para a eleição por carta verificará quantos votos dados por carta couberam às diversas propostas dos setores e às chapas estaduais.

Art. 40 — A Junta Eleitoral decide sobre a validade dos votos dados e sobre todas as objeções levantadas contra o processamento da eleição e a apuração dos resultados. A Comissão Eleitoral do Setor terá o direito de verificação.

Art. 41 — A Comissão Eleitoral do Setor apurará quantos votos foram dados no setor às diversas propostas seccionais e às chapas estaduais, e qual o candidato eleito Deputado pelo setor. O Diretor eleitoral do setor comunicará o fato ao Deputado eleito pelo setor e o convidará a declarar por escrito, no prazo de uma semana, se aceita sua eleição.

O art. 42 dispõe que:

1. A Comissão Eleitoral Estadual apura quantos votos foram dados no Estado às diversas chapas estaduais.

2. A Comissão Eleitoral Federal apura quantas cadeiras couberam às diversas chapas estaduais e quais os candidatos eleitos.

3. O Diretor eleitoral notifica os eleitos e os convida a declarar por escrito, dentro de uma semana, se aceitam a eleição.

O Custeio das eleições

Os Partidos deverão prestar contas publicamente da procedência de seus recursos (art. 21 da Lei Fundamental).

Os Partidos recebem por cada voto obtido uma reposição de 2,50 marcos alemães, calculada esta importância nos custos totais da campanha das eleições de 1965. Os Partidos podem solicitar, por conta das eleições, quantias adiantadas, sendo: 10% no 1º ano legislativo; 15% no 2º; 35% no 3º; e logo depois das eleições os restantes 40%. Para 1969 os Partidos coligados — CDU e CSU — receberam por 15,2 milhões de votantes 38 milhões de marcos. O SPD, por 14 milhões de eleitores, 35,1 milhões de marcos e o FDP, 4 milhões de marcos.

Os Partidos são: CDU — União Cristã Democrática; CSU — União Cristã Social; SPD — Partido Social Democrata; e FDP — Partido Liberal Democrata.

A lei eleitoral, em seu art. 51 — Despesas eleitorais —, dispõe também:

1. A Federação fornecerá aos Estados e simultaneamente às respectivas comunas (agregações comunais) os recursos para cobrir os gastos necessários ocasionados pela eleição, representados por uma verba fixa, calculada de acordo com o tamanho das comunas e o número de eleitores qualificados.

2. Essa verba fixa será determinada pelo Ministro federal do Interior, com aprovação do Conselho Federal. Na determinação dessa verba não serão levados em conta os gastos correntes pessoais e materiais decorrentes da utilização de recintos e instalações dos Estados e das comunas (agregações comunais).

Observações

Como vimos, o sistema de representação distrital na Alemanha integra um sistema misto de representação majoritária (distrital) e proporcional (listas partidárias).

O território federal é dividido em Distritos eleitorais, e cada votante emite dois votos: o primeiro para eleger o representante do Distrito; e o segundo dado a um dos Partidos e conseqüentemente aos candidatos da lista partidária.

Uma Comissão Permanente para os Distritos eleitorais, nomeada pelo Presidente Federal da Alemanha e composta do Presidente do Serviço Federal de Estatística, de um Juiz do Tribunal Administrativo e de mais cinco membros, tem por tarefa propor as alterações necessárias e manter a divisão dos Distritos de acordo com as variações das cifras populacionais do território eleitoral.

Segundo preceitua a lei eleitoral, cada Distrito deverá constituir um todo coerente. Na divisão dos Distritos eleitorais é obrigatória a observância das fronteiras dos Estados, devendo o mesmo ocorrer, na medida do possível, no tocante aos limites urbanos e rurais.

O desvio do número médio da população dos setores eleitorais não deverá ultrapassar 33 1/3 por cento para cima e para baixo do fixado.

Os eleitores do Distrito são inscritos pelas autoridades comunais na relação de eleitores, podendo ainda votar aqueles que, embora não inscritos, possuam um certificado eleitoral emitido pela autoridade competente. Os eleitores inscritos votam no Distrito respectivo. Os eleitores possuidores de certificados eleitorais podem votar no setor no qual o certificado tenha sido expedido em qualquer Distrito ou mediante voto epistolar.

O registro de eleitores é exibido publicamente do 21º ao 14º dia antes das eleições.

Só pode ser apresentada pelos Partidos uma proposta de candidatos em cada setor eleitoral; e em cada Estado, uma chapa estadual. As primeiras serão apresentadas ao Diretor do setor eleitoral respectivo e as segundas ao Diretor eleitoral estadual.

As propostas eleitorais seccionais serão assinadas pelo próprio candidato e pelo chefe estadual do Partido, indicado nos respectivos estatutos partidários.

Para Partidos ainda não representados, haverá necessidade de assinaturas de, no mínimo, 200 eleitores do setor eleitoral.

Os Partidos escolhem seus candidatos distritais em assembleias dos membros autorizados dos Partidos, no respectivo setor eleitoral, em votação secreta.

Nas grandes cidades, que abrangem vários setores, podem os candidatos para esses setores ser eleitos numa assembleia comum de membros ou representantes. Os pormenores estão regulados nos estatutos partidários.

Ao Diretor eleitoral seccional deverão ser fornecidos todos os elementos relativos às assembleias para escolha de candidatos, inclusive cópia da respectiva ata. Além disto, o Presidente da Assembleia e mais dois participantes deverão asseverar, sob juramento, que a escolha dos candidatos foi efetuada por votação secreta.

As eleições se processam da forma habitual com seções eleitorais, cabinas, cédulas e urnas. As cédulas são oficiais e, para os setores eleitorais (Distritos), conterão os nomes dos candidatos constantes das propostas eleitorais seccionais, com menção do Partido ou da designação distintiva.

O ato eleitoral é público, mas de modo a permitir que o eleitor marque a cédula e a coloque em urnas, sem quebra do sigilo eleitoral.

A apuração se processa também de forma habitual. A Comissão Eleitoral do Setor apurará quantos votos foram dados no setor às diversas propostas seccionais e às chapas estaduais e qual o candidato eleito Deputado pelo setor. O Diretor eleitoral do setor comunica o fato ao Deputado eleito pelo setor e o convida a declarar, por escrito, no prazo de uma semana, se aceita sua eleição.

Segundo informações obtidas, as eleições dos representantes das Câmaras Estaduais e dos Conselhos Municipais obedecem às mesmas regras, processando-se pelo sistema distrital."

JAPÃO

No Japão vigora o **sistema de Distritos médios**: "cada Distrito elege de três a cinco Deputados. São eleitos os que têm maior número de votos, independente de Partidos, pois os votos não se somam. Lá não há sublegendas. Então, pode acontecer que no Distrito eleitoral só um Partido consiga fazer Deputados quando os candidatos deste Partido forem os mais votados" (35).

A respeito, evoquem-se as apreciações da revista **Visão**, de 18-9-78, e do Professor DALMO DE ABREU DALLARI (36).

Texto da revista **Visão**:

"Um sistema um pouco mais complicado, mas com dispositivos destinados a evitar o caciquismo — os "donos do eleito-

(35) "O Voto Distrital em Debate" — revista **Parlamento** — ano 10 — n.º 62.

(36) Professor DALMO DE ABREU DALLARI, *op. cit.*, pág. 171.

rado" nos Distritos —, é o japonês. Adotado desde o começo do século e chamado pelos especialistas locais de "sistema de Distritos médios", o modelo japonês prevê a existência de Distritos que elegem entre três e cinco candidatos. O eleitor, no entanto, só pode votar em um nome. Com isso, os Partidos são obrigados a uma difícil escolha política: podem lançar mais de um candidato em cada Distrito, mas, como não há sublegenda (os votos não acumulam para a sigla), correm o risco de diluir a votação. Se escolhem um só candidato terão mais **chance** de elegê-lo, mas encontrarão maior dificuldade para aumentar a bancada. E isso tem levado os Partidos a escolher seus candidatos, cuidadosamente, entre os que têm maior representatividade."

O Professor DALMO DE ABREU DALLARI:

"Um sistema distrital bastante original é o do Japão, baseado em Distritos denominados **médios**, que elegem de três a cinco Deputados. Tal sistema de Distritos médios foi introduzido durante o regime Meiji, que se transformou em monarquia constitucional em 1889 e durou até 1912, esclarecendo TADAKASU FUKASE, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Hokkaido, que se procurou com aquele sistema conter o movimento demasiado democrático que resultara da adoção do sistema eleitoral inglês (que já era o de pequenos Distritos com escrutínio uninominal num só turno). Adotou-se, então, o sistema de Distritos médios, que elegem de três a cinco candidatos, mantendo-se o escrutínio uninominal num só turno. O maior problema passou a ser dos Partidos, que devem estudar cuidadosamente se é melhor lançar vários candidatos num Distrito, correndo o risco da excessiva dispersão dos votos, ou se é preferível concentrar o seu eleitorado em um ou dois candidatos, garantindo a eleição destes. Na opinião de FUKASE, o regime japonês é uma variedade de representação minoritária e, antes de tudo, um sistema prático, fácil de ser entendido, permitindo aos eleitores escolher seu favorito do ponto de vista político e pessoal."

ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos, "o sistema distrital é a base da política".

"Na maioria dos Estados, a atividade política nos Distritos é ininterrupta, pois as eleições nos diversos níveis ocorrem em anos alternados.

Um dos problemas dos legisladores americanos é a distribuição das 435 cadeiras da Câmara dos Representantes proporcionalmente à população dos Distritos. A discussão é permanente em torno do tamanho da Câmara, da melhor fórmula para distribuir as cadeiras entre os vários Distritos e quanto à redivisão dos Distritos em função das flutuações de população. Em 1964, a Suprema Corte determinou que, tanto em âmbito federal como em estadual, cada representação deve referir-se a um número

idêntico de pessoas. Em nível federal, estabeleceu-se que cada Distrito pode eleger um representante. Como a quantidade de cadeiras é fixa, o que muda é a quantidade de Distritos por Estado. A Califórnia, por exemplo, elegia 43 representantes e tinha 43 Distritos, enquanto New Hampshire tinha apenas dois Distritos e dois representantes. Nos Estados, como o país vive um sistema federativo, com unidades politicamente autônomas, o sistema distrital tem variações em nível local. Há Estados em que cada Distrito conta com um só representante e outros em que um só Distrito elege oito representantes. A questão, no entanto, não é tranqüila na política americana. E o primeiro veto da história do país, do Presidente George Washington, tratou exatamente da redivisão de alguns Distritos eleitorais” (37).

O sistema distrital e as instituições dos EUA são focalizados em pesquisa elaborada pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas (38):

**“Estados Unidos da América (EUA) — Organização política do país.
Governo**

Os Estados Unidos da América possuem um sistema federativo e seu governo é presidencial.

Poder Executivo

O Poder Executivo será exercido pelo Presidente dos Estados Unidos da América (art. 2º da Constituição).

O Presidente é eleito por quatro anos, juntamente com o Vice-Presidente, e seu mandato se inicia às 12 horas do dia 20 de janeiro, a cada quatro anos.

O Presidente não é eleito diretamente pelo povo. Este vota em eleitores, que posteriormente escolhem o Presidente. Cada Estado indica eleitores em número igual ao de seus representantes no Congresso. O número de eleitores hoje é de 538. Os Senadores e representantes não podem ser eleitores, como também qualquer empregado do governo. Na prática, os eleitores votam de acordo com as maiorias obtidas na sua própria escolha. Em muitos Estados os nomes dos eleitores nem aparecem nas cédulas e sim os dos candidatos a Presidente e a Vice-Presidente. Recentemente, em 1960, houve o caso de um eleitor por Oklahoma que não votou no candidato a Vice-Presidente — Nixon — trocado para o candidato Harry F. Byrd. Este foi um dos oito casos havidos desde 1789, em cerca de 14 mil eleitores.

Os eleitores se reúnem em seus respectivos Estados e votam para Presidente e Vice-Presidente com cédulas distintas. Apuram os votos e o resultado consta de um certificado que é remetido ao Presidente do Senado. O Senado e a Câmara de Representantes apuram os votos de todos os certificados. A pessoa que obtiver o maior número de votos é considerada eleita se obtém a maioria dos votos dos eleitores indicados. Se não for obtida esta maioria, a Câmara de Representantes escolhe, imediatamente, por votação, o Presidente, cabendo à representação de cada Estado um voto. É necessário a presença (quorum) dos membros de 2/3 dos Estados e a maioria de votos dos Estados é necessária para a escolha.

A idade mínima para ser Presidente é de 35 anos.

(37) *Rev. Visão*, de 18-9-78.

(38) *Rev. de Ciência Política* — págs. 113 a 115 — vol. 20 — número especial — maio de 1977.

O candidato deverá ter residido nos Estados Unidos nos 14 anos anteriores à eleição e ter também nascido nesse país.

O Vice-Presidente o substitui e sucede.

O Presidente recebe um salário anual de US\$ 100 mil, um adicional especial de US\$ 50 mil e US\$ 40 mil para despesas de transporte como representação.

Poder Legislativo — A) Poder Legislativo federal

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso dos Estados Unidos, composto do Senado e da Câmara de Representantes (art. 1º, sec. 1, da Constituição).

Na Câmara de Representantes os Estados são representados de acordo com suas populações; no Senado cada Estado tem dois representantes.

As eleições para a Câmara de Representantes são realizadas de dois em dois anos e são diretas.

"A Câmara de Representantes tem 435 membros. A proporção, pelo último censo, é de um representante para cada 410 mil habitantes, enquanto que a proporção originalmente estabelecida na Constituição era de um representante para cada 30 mil habitantes. Se este critério fosse hoje aplicado, a Câmara teria 6.500 representantes. A mudança de critério é prevista na seção 4, cláusula 1, da Constituição, sendo atribuição do próprio Congresso" (LIBERMAN, J. K. *Understanding our Constitution*, pág. 37).

O Senado é composto de 100 Senadores — dois eleitos em cada Estado. Cada qual tem direito a um voto. O prazo de seus mandatos é de seis anos, havendo renovação parcial de um terço a cada dois anos. Para ser candidato ao Senado é necessário ter no mínimo 30 anos, ser cidadão dos Estados Unidos há nove anos e habitante do Estado pelo qual será eleito.

A Câmara de Representantes é presidida pelo seu *speaker*, eleito por seus pares. O Senado é presidido pelo Vice-Presidente dos Estados Unidos, que não tem direito a voto, salvo no caso de empate. Contudo, os Senadores elegem um Presidente *pro tempore* que, na realidade, preside o Senado, sendo raras as vezes em que o Vice-Presidente dos Estados Unidos o preside (*ob. cit. supra*, pág. 39).

As normas para as eleições para o Senado e para a Câmara de Representantes serão as prescritas em cada Estado por sua respectiva Assembléia Legislativa. O Congresso, todavia, pode, em qualquer tempo, através de lei própria, legislar a respeito (seção 4ª, cláusula 1ª, da Constituição).

A cada uma das Casas do Congresso compete a verificação de poderes sobre os membros eleitos (seção 5ª, cláusula 1ª, da Constituição).

B) Poder Legislativo nos Estados

Os Legislativos estaduais, salvo em um Estado, são compostos de Senado e Câmaras de Representantes estaduais (State Legislatures).

C) Poder Legislativo local

Há Legislativos locais nos condados — os *County Councils* — e, do mesmo modo, legislativos municipais — os *City Councils*.

Poder Judiciário

Há referências aos seguintes Tribunais e Juizes:

Corte Suprema Federal;

Federal District Courts;

11 *Courts of Appeals*, existentes nos onze Circuits em que está dividido o país, para este efeito.

A peculiaridade nos Estados Unidos, no que diz respeito ao Poder Judiciário, está no fato de haver Juizes eleitos nas cidades (cities).

Unidade central. Subdivisões

A organização política e administrativa dos Estados Unidos está fundamentada nos seguintes planos:

A União federal;

Os Estados;

condados (counties), com um county government;

As cidades (cities), com estrutura municipal, constituída pelo city government.

Há cerca de 3 mil counties e mais de 100 mil unidades municipais ou locais de governo, comparadas com 99 assembléias estaduais e seus respectivos governos estaduais.

Órgãos para os quais há eleições

Há eleições para:

Presidente e Vice-Presidente;

Congresso: Senado e Câmara de Representantes;

Governadores dos Estados;

Senadores e representantes das Assembléias Estaduais;

County Council;

City Council;

Juizes locais.

Eleições diretas e indiretas

As eleições são:

a) semidiretas, para Presidente e Vice-Presidente; e

b) diretas, nos demais casos: Senado Federal, Câmara de Representantes, Governadores estaduais, Senados e Assembléias estaduais, County Councils, City Councils e Juizes locais.

Duração dos mandatos. Prazos para a realização das eleições

O mandato do Presidente e do Vice-Presidente é de quatro anos. O dos Senadores é de seis anos, renovado 1/3 da Casa de dois em dois anos. Na Câmara de Representantes o mandato é de dois anos.

Voto proporcional e majoritário. Maiorias.

O voto é majoritário nos Distritos.

Quanto ao número de lugares que cada Estado possui na Câmara dos Representantes, estabelece-se sempre a sua proporcionalidade em relação à população do Estado.

Quem coordena e dirige as eleições

O poder federal paga as despesas com todas as eleições.

A Secretaria de Estado, aplicando a lei federal, coordena e dirige as eleições federais.

As eleições nos Estados, nos condados e nas cities são coordenadas pelas autoridades estaduais.

Em quase todos os Estados as eleições são feitas pelo sistema mecânico. As máquinas para votação são de propriedade do governo federal, que as empresta para realização de todas as eleições.

Divisão e subdivisão das áreas eleitorais. Sua revisão

Quanto a este item, os Estados Unidos nos fornecem inúmeros elementos, pois ali o cerne dos problemas eleitorais, é a divisão dos Distritos, sua revisão e as distorções existentes.

Embora a Constituição federal não fale expressamente em Distritos relativos aos congressistas, a Lei federal, todavia, estipula que os Estados serão divididos em Distritos, cada qual elegendo seu representante.

Este é o princípio geral, embora existam raras exceções, em que os membros são eleitos por um colégio eleitoral composto dos eleitores de todo o Estado, em casos de Estados com mais de um representante. Constitui caso normal nos Estados que, pelo seu tamanho, só têm um representante no Congresso, como os Estados do Alasca, Delaware, Vermont e Wyoming.

As Assembléias estaduais são responsáveis pela determinação e revisão periódica dos Distritos congressionais — sec. 2ª, título 2, do Código dos EUA —, assim expresso:

“Em cada Estado com mais de um representante, segundo a atribuição de cadeiras feita de acordo com o estabelecido na seção 2ª (b) deste título, será estabelecido por lei um número de Distritos igual ao número de representantes a que tal Estado tenha direito, e estes representantes serão eleitos apenas pelos Distritos assim estipulados, não podendo, em cada Distrito, ser eleito mais de um representante.” (Public Law nº 90.196, Dec. 14, de 1967 (81 Stat. 581).

Verifica-se, assim, que nos Estados Unidos a divisão e revisão dos Distritos eleitorais são feitas por leis dos Legislativos estaduais. Como em muitos Estados há Governadores de um Partido e maioria do outro Partido no Legislativo estadual, o projeto de lei procurando favorecer o Partido da maioria do Legislativo é, via de regra, vetado pelo Governador.

A questão da fixação dos Distritos e sua revisão tem sido objeto de inúmeros estudos dos cientistas políticos americanos.

O Prof. ROLAND YOUNG assim esclarece a matéria: (O Congresso Americano pág. 37-9):

A Composição das Circunscrições (Distrito)

Apesar do sistema eleitoral supor que um agregado populacional de certa densidade adquire um tipo amórfico de igualdade legal, os políticos estão interessados em algo além da extensão da circunscrição. Eles sabem que a maneira pela qual a população é distribuída entre as unidades eleitorais específicas a composição dos Distritos, podendo especificar também qual o Partido e quais os políticos que serão colocados em posições de autoridade. Ao criar os Distritos de um só representante, muitas perguntas são feitas e consideradas. É vantajoso ter Distritos eleitorais homogêneos? Os Distritos dever ser criados para aumentar ou diminuir as chances de competição partidária? Qual a consideração que se deve dar aos limites geográficos naturais? Às redes de comunicação como a imprensa comum ou à cobertura através do rádio? Aos mercados e outras áreas econômicas? Ao criar os Distritos, a existência de fronteiras políticas de Estados e Municípios é normalmente reconhecida, mas isto não acontece quanto a certas subdivisões menores de circunscrições (precincts and wards). Não existem, porém, princípios básicos visando a preservação de outras circunscrições políticas, econômicas e sociais.

De tempos em tempos, entre 1842 e 1911, o Congresso estabeleceu várias normas para a criação de Distritos congressionais,

inclusive a que determina que os Distritos de um só representante deveriam ser contíguos, densos e do mesmo tamanho. No entanto, a lei atual de proporção não inclui tais normas, sendo que os Estados possuem amplos poderes para a determinação da natureza dos Distritos. A relutância do Congresso em baixar normas advém, em parte, do desejo de preservar o direito dos Estados nesta área política sensível, mas é devido também à tarefa ingrata que o Congresso teria de enfrentar, se tivesse que pedir consentimento ou se ele mesmo fosse obrigado a estabelecer os Distritos legislativos. No entanto, não existe, em princípio, nenhum acordo geral estabelecendo que os Distritos de um só representante, baseados no território e na população, devam ser utilizados como base eleitoral e que, tanto quanto possível, os Distritos devam ser densos, contíguos e do mesmo tamanho.

Apesar da presunção atual de que os Estados darão permissão para que os membros sejam eleitos por Distritos de um só representante, um plano alternativo de eleger todos os membros baseados numa eleição estadual, com o Partido vencedor ocupando todas as cadeiras, também foi tentado. Esta tendência centralizadora foi utilizada na seleção dos delegados-eleitores para o colégio eleitoral que escolhe o Presidente. Enquanto que antigamente os membros do colégio eleitoral eram selecionados nos Distritos, eles são atualmente escolhidos numa base estadual e ao Partido vitorioso cabe toda a lista de delegados-eleitores. É assim também com o Congresso. Os Estados de Alabama, Georgia, Mississippi, New Hampshire e Rhode Island adotaram certa vez uma chapa centralizadora e estadual para as eleições congressionais, abolindo inteiramente os Distritos de um só representante. Desenvolveu-se então forte oposição a esta tendência centralizadora, e, em 1842, o Congresso determinou que os Deputados deveriam ser eleitos por Distritos compostos de território contínuo... sendo que nenhum Distrito poderia eleger mais de um Deputado.

Cerca de quatro Estados desobedeceram à lei e continuaram a eleger seus representantes através de uma chapa geral.

Quando a questão referente ao empobrecimento destes Deputados foi debatida, a Comissão de Eleições ponderou que, apesar de o Congresso ter autoridade para promulgar leis substituindo as leis estaduais, ele não possuía bastante autoridade para obrigar os Estados a promulgarem ou modificarem suas leis. Tendo o Congresso falhado na determinação dos limites dos Distritos legislativos, a sugestão para que os membros dos quatro Estados fossem considerados devidamente eleitos foi aprovada por uma votação de 126 x 57. Depois de certo tempo, os Estados recalcitrantes voltaram a utilizar os Distritos de um só representante com base para sua representação.

A utilização mais freqüente da chapa geral ocorre atualmente quando um Estado não é bem sucedido no estabelecimento de novos Distritos, depois de um aumento ou de uma diminuição na representação. Muitos candidatos estremecem quando pensam que terão que enfrentar eleições estaduais, e preferem garantir sua sobrevivência política num Distrito onde são conhecidos. Com duas exceções (Novo México e North Dakota, que por motivos obscuros elegem seus dois Deputados numa base estadual), cada Estado que possua mais de um Deputado utiliza, atualmente, os Distritos de um só representante. Além do mais, Connecticut eleger um dos seus seis Deputados numa base estadual: Ohio, um em 23; e Texas, um em 22.

Os padrões de contigüidade, densidade e igualdade de tamanho dos Distritos eleitorais são considerados necessários, a fim de evitar distorções óbvias e favoritismo, apesar de que, por si mesmos, estes padrões não garantem uma representação adequada. As pessoas interessadas nos resultados eleitorais gostarão de saber das propensões de composição e de votação destes Distritos, do efeito dos padrões eleitorais no sucesso político dos indivíduos e dos Partidos, e da influência de determinados grupos dentro das referidas áreas. Estarão interessadas nas preferências políticas da população, seja ela rural, urbana ou suburbana, querendo informar-se também a respeito dos líderes políticos específicos, procurando saber se eles residem no Distrito. Sejam quais forem os padrões abstratos seguidos, alguns interesses políticos concretos serão afetados favorável ou desfavoravelmente.

Influência ilegal nas eleições é como se denomina a criação de Distritos visando uma vantagem política imediata, sacrificando geralmente outros padrões. A delimitação geométrica irregular e muitas vezes embargadora constitui a evidência embaraçosa de que os políticos tiveram bastante trabalho para assegurar a concentração necessária de eleitores. O método simples utilizado pelos Partidos para influenciar ilegalmente as eleições consiste em concentrar, no menor número possível de Distritos permitidos pela consciência, os votos da oposição, e dispersar os eleitores pertencentes ao Partido, de maneira tal que possibilite o estabelecimento de maiorias no maior número possível de Distritos. No entanto, a movimentação da população pode solapar rapidamente a influência ilegal nas eleições.

Apesar de os Estados tentarem conservar geralmente a população dos Distritos em termos relativamente iguais, não existe atualmente nenhuma lei do Congresso neste sentido, e há casos, excepcionais, onde a variação de população é considerável. No Texas, a flutuação entre o Distrito maior e o menor é de 580 mil; na Georgia, 372 mil; em Michigan, 347 mil; em South Dakota, 334 mil; em Ohio, 319 mil; na Flórida, 315 mil e no Alabama, 308 mil.

Se os Distritos legislativos são desiguais em tamanho, nenhuma apelação efetiva pode ser feita aos tribunais, de conformidade com a decisão do caso de *Colegrove versus Green* (1946, 328 US 549). Este caso resultou de uma tentativa por parte de determinados cidadãos que queriam obrigar as autoridades do Estado de Illinois a criar novos Distritos congressionais. Os Distritos de Illinois variavam grandemente de tamanho, sendo que o maior possuía uma população de 914 mil e o menor de 112 mil. O demandante, no caso o Prof. Kenneth Colegrove (que residia num Distrito com a população de 625 mil) argumentou que os habitantes dos Distritos maiores não estavam sendo igualmente protegidos pelas leis, porque, teoricamente, seu voto tinha menos influência do que o voto dos residentes em Distritos pequenos. No entanto, o tribunal recusou considerar o problema, alegando que a questão do redistritamento era de "natureza particularmente política", cujo recurso dependia do Congresso ou dos Corpos Legislativos estaduais. Os tribunais foram advertidos para "não entrarem neste campo político".

O Ministro Black discordou, achando que aos requerentes estavam realmente sendo negada proteção igual por parte das leis, e na sua opinião, fosse qual fosse a natureza do sistema eleitoral, "este deveria ser designado para dar a cada voto

aproximadamente o mesmo valor". A opinião do Ministro Black, da maneira como foi expressada, pode também conduzir a campos políticos variados. Cada voto teria um peso quase equivalente, só no caso em que houvesse em cada Distrito aproximadamente o mesmo número de votos, e sob condições que imponham regras de equidade à competição entre os candidatos. Felizmente para os requerentes a questão foi resolvida quando o Corpo Legislativo do Estado de Illinois, sem compunção legal, decidiu criar, por conta própria, novos Distritos congressionais.

Também na obra *The Decennial Population Census and Congressional Apportionment*, de autoria da *The Subcommittee of Census and Statistics of the Committee on Post Office and Civil Service* (R. Rep. 91º Cong. 20-7-70), há a explicação detalhada do sistema matemático pelo qual, com base no censo decenal, se atribui o número de lugares de cada Estado a preencher na Câmara de Representantes (Apportionment).

Em *Reapportionment in the Courts*, encontramos explicação a respeito: (DICKINSON, Jr. William, B. *Reapportionment in the Courts*. Editorial Research Reports, May 3, 1961, pág. 326).

"A Constituição dá ao Congresso autoridade exclusiva para fixar a proporção de lugares na Câmara de Representantes (nacional), dentro dos diversos Estados, mas não dá ao Congresso autoridade semelhante a respeito da proporção de lugares nas Assembléias estaduais."

Todavia, como acentua ainda o Prof. WILLIAM B. DICKINSON JR., "as Assembléias estaduais, de um modo geral, falharam ao deixarem de cumprir as determinações constitucionais e legais para a revisão dos Distritos, periodicamente. Embora as Constituições de 45 Estados determinem a revisão de uma ou de ambas as suas Casas legislativas pelo menos com a frequência de 10 anos, em 1958 cerca de 23 dos 48 Estados não haviam feito a redistribuição e revisão dos Distritos, por períodos que iam de mais de 10 anos até meio século ou mais" (*op. cit.* supra, pág. 331).

Com o advento das últimas decisões da Corte Suprema, determinando a revisão dos Distritos, a fim de assegurar o princípio de um cidadão, um voto, procura-se, agora, corrigir a falta de revisões para colocar os Distritos com número de eleitores o mais possível iguais. O outro meio encontrado para manter os interesses políticos foi a volta ao *gerrymandering*, ou seja, a configuração deturpada dos Distritos, de modo a abrigar áreas favoráveis ou contrárias aos interesses políticos do Partido dominante, procurando fortalecer assim sua posição ou enfraquecer a do Partido oponente.

A má distribuição dos Distritos, portanto, tem sobretudo nestas duas formas a sua principal caracterização: 1º) a desigualdade flagrante de suas populações; ou 2º) embora aparentemente iguais em população, a distorção da forma geográfica dos limites dos Distritos para beneficiar claramente o Partido no poder ou para impedir a votação de determinados grupos (*Negroes in the Tushegee Case*, Alabama, 1957).

O primeiro caso é determinado sobretudo pelas variações demográficas. Para se ter uma idéia destas, observe-se que em 1900 as áreas metropolitanas possuíam 31% da população dos Estados Unidos contra 69% das populações rurais. Em 1967 tal situação se inverteu, pois nas áreas metropolitanas eram encontrados 70% da população contra 30% nas áreas rurais.

"Antes de 1960 os Distritos variavam imensamente em relação ao quantitativo de suas populações. Mas uma série de casos decididos em 1964 pela Corte Suprema traduziu um entendimento de que quando a Constituição dá ao povo o direito de escolher seus representantes, isto deve ser compreendido como o direito que tem cada indivíduo de dar um voto

e não mais de um. Este voto não pode ser atribuído aos 500 habitantes de um Distrito de um Estado e ser diluído entre 5 mil habitantes de outro Distrito de outro Estado, elegendo ambos um representante. Tal critério dá ao eleitor do Distrito menor 10 vezes mais valor ao seu voto que no outro. Assim, os Distritos devem manter uma certa equivalência entre suas populações" (LIBERMAN, Gethro X, *op. cit.*, pág. 35).

Outro exemplo é o citado por ROLAND YOUNG mostrando que os Distritos congressionais cresceram de uma média aproximadamente de 37 mil habitantes, em 1972, para uma média de quase 350 mil presentemente. (YOUNG, Roland, *op. cit.*, pág. 32.)

Os principais exemplos citados pelo Prof. WILLIAM B. DICKINSON JR. são os seguintes:

"Com as mudanças das populações, especialmente para os centros urbanos, a má distribuição dos Distritos tornou-se cada vez pior. Em Connecticut, Vermont, Flórida, Delaware e Kansas, ao tempo em que foi feito o censo de 1950, a maioria dos lugares das Casas Baixas dos legislativos foi conquistada por membros que representavam, respectivamente, apenas 9,5%, 12,5%, 17%, 19,5% e 22,5% das populações dos Estados mencionados. Na Flórida, a quantidade de povo representada por um legislador variava de 2.199 para 165.028; assim, os votos de alguns cidadãos da Flórida eram 75 vezes mais valiosos do que os de outros. Um representante do Legislativo de New Hampshire tinha apenas 16 representados, enquanto que outro, no extremo oposto, tinha 2.179 — uma variação de 136 por 1."

Outros exemplos gritantes da inferioridade da representação urbana foram citados pelo Instituto Nacional de Representantes Legais Municipais (National Institute of Municipal Law Officers). Em Vermont, 48 residentes da cidade de Victory tinham um representante na Casa Baixa do Estado do mesmo modo que um representante de 33 mil residentes na cidade de Burlington. Vermont estabeleceu um representante por cidade em 1793 e não modificou esta regra desde então. A Constituição de Connecticut atribuiu dois representantes para cada cidade do Estado original, não importando o seu tamanho; como resultado, muitas cidades com menos de mil habitantes têm tantos representantes na Assembléia estadual quanto Hartford, que em 1960 tinha uma população de 162.178 habitantes.

Alabama, como Tennessee, teve sua última redistribuição em 1901. Hoje, Jefferson County, que contém a cidade de Birmingham, tem 635 mil habitantes, ou seja, 20% da população do Estado (3.267 mil); todavia, Jefferson County tem apenas sete dos 106 membros da Assembléia estadual. Metade da população de Kansas vive em oito condados urbanos, sendo representada na Capital do Estado por oito Senadores e 17 representantes, enquanto que a outra metade, vivendo em condados rurais, é representada por 32 Senadores e 108 representantes.

A segunda forma de má distribuição dos Distritos tem a denominação de *gerrymandering* (*shaping districts to gain maximum political advantage*).

"Tem dois propósitos básicos: 1º) agrupar votos em um só Distrito, de forma a garantir ao Partido uma chance maior para vencer o pleito; 2º) diluir os votos da oposição num grande Distrito rodeado de outros com as características do 1º" (BEWARE BELLA ABZUG, *The 1971 Gerrymander*. The New York Republic, may 29, 1971).

"Elbridge Gerry foi o homem que começou tudo. Em 1812, quando ele era o Governador de Massachusetts, delineou um Distrito legislativo de maneira a favorecer seu Partido — o Republicano. Pessoas que olharam para a forma do Distrito delineado viram nele semelhança com a forma de uma salamandra, e combinando Gerry com *salamander* criaram a palavra

gerrymander. Assim, to **gerrymander** passou a ter o significado de **delinear os limites dos Distritos políticos de forma a assegurar artificialmente vantagens para um grupo político nas eleições** (DIETSCH, Robert W. *The Remarkable Rensurgence of Gerry's Gambit* — SR. June.)

Com o advento da tecnologia a situação não mudou muito. É o que se depreende da leitura de trecho do trabalho do Prof. TERRY B. O'ROURKE: (O'ROURKE, Terry B. Apud Dietsh, Robert W. *op. cit.*)

"O uso dos computadores na revisão dos Distritos, longe de eliminar o **gerrymandering**, ajudou o Partido no poder a utilizar uma imensa quantidade de dados, antigamente sem meios de ser avaliada e manuseada, de modo a permitir **gerrymanders** de modo mais vasto e sofisticado do que no passado."

Ainda o mesmo autor procura avaliar os meios para minimizar as distorções distritais decorrentes do **gerrymandering**, citando, entre outras, a providência já tomada de retirar a revisão dos Distritos das assembleias legislativas estaduais, atribuindo-a a comissões bipartidárias. A providência é completada com a atribuição de delegar a Juizes a decisão final a respeito, quando há empate ou dificuldades que a comissão não consegue superar. Isto, em sua opinião, foi um grande passo na direção certa.

Val além, opinando que as Assembleias dos Estados deverão ser obrigadas "a seguir regras estritas ao fixar os Distritos eleitorais. Certamente, estas regras deverão estabelecer que os limites de variações entre as populações dos Distritos não deverão ultrapassar de 1%; isto de acordo com as recentes decisões da Corte Suprema. As disposições deverão também especificar que os Distritos serão constituídos de territórios contíguos, que as subdivisões políticas deverão ser mantidas intactas, exceto quando houver necessidade de sua divisão para o efeito do estabelecimento da igualdade dos níveis da população; e que o tamanho total dos limites dos Distritos será o menor possível" (*Idem*).

As recentes decisões da Corte Suprema, tais como Baker **Versus** Carr, em 1962; Reynolds **versus** Sims e Wesberry **versus** Sanders, em 1964, demonstram a necessidade da revisão dos Distritos para que estes venham a ser, tanto quanto possível, iguais em população.

A Câmara de Representantes vinha fazendo, para os Distritos que elegem representantes no Congresso, redistribuição dos lugares pertencentes aos Estados, após cada censo decenal, com exceção do de 1920.

"Realizado o censo, o problema se desdobra, quanto às modificações no número de lugares no Congresso, em três grupos: 1º) as modificações necessárias para acomodar os lugares a mais no Estado, em decorrência do aumento da população; 2º) as decorrentes da diminuição dos lugares; e 3º) as modificações internas nos Estados que não perdem nem ganham lugares no Congresso." (It's a different political ball game. *Nation's Business*, pág. 38, Apr. 1971).

Tais modificações são exemplificadas: Califórnia ganhou cinco lugares no último censo. Flórida ganhou três, e Arizona, Colorado e Texas, um cada. Nova Iorque e Pensilvânia perderam, cada um, dois lugares. Alabama, Iowa, North Dakota, Ohio, Tennessee, West Virginia e Wisconsin perderam um lugar, cada. As modificações de populações impuseram, ainda, alterações nos Distritos de 30 outros Estados.

No censo de 1960, 16 Estados perderam lugares na Câmara e nove ganharam.

A revisão representa tão grande dificuldade que há, hoje, como informa o Prof. DICKINSON, "uma tendência para eleger todos os representantes dos Estados que perderam lugares, e nos quais o número de Distritos está acima do número de lugares, pelo Estado inteiro (*at large*). Nos Estados que ganharam lugares, a tendência é, também, eleger os membros adicio-

nais pelo Estado inteiro. Os representantes dos 25 Estados em que não houve variações preferem esquecer o difícil trabalho da redistribuição política dos Distritos, mantendo as distorções que a mudança das populações acarreta". (DICKINSON JR., WILLIAM B., *op. cit.*, pág. 338).

O representante democrata por Nova Iorque, Emanuel Celler, vem tentando estabelecer, desde 1950, padrões para a redistribuição dos Distritos. Estes, segundo sua proposta, seriam compostos **de território contíguo, com uma forma compacta, tanto quanto possível**. Prevê, também, uma variação de população dos Distritos em não mais de 20% acima ou abaixo do previsto para todos os Distritos congressuais do Estado. Por sua proposta, os cidadãos *deveriam recorrer*, se necessário, aos tribunais federais, a fim de *compelir os responsáveis a proceder às revisões, segundo tais padrões*.

WELLS AND TYLER, citados por BELLA A. BEWARE, dão também suas sugestões para o equacionamento do problema:

"Todos os Distritos deverão ser, geograficamente, contíguos. Nenhum bloco de cidade deverá ser dividido na formação de Distritos; estes deverão ser, tanto quanto possível, iguais em população, exceto quando decorrentes das exceções acima, mas que estas exceções não excedam 2% da população dos Distritos; os condados, as cidades e as vilas só devem ser divididos em mais de um Distrito quando isto for indispensável para a manutenção da população dos mesmos. Tal divisão *deverá abranger a unidade mais populosa, quando houver mais de uma no Distrito e, de acordo com tais regras, o tamanho dos limites deverá ser o menor possível.*"

Dando notícia de recente decisão da Corte Federal, o *New York Times*, de 4 de janeiro de 1972 (U.S. Court Revises Lines in Alabama), revela que a revisão dos Distritos de Alabama, a ser feita pela Assembléa Legislativa do mesmo Estado, com a finalidade de igualar, aproximadamente, as populações dos Distritos, *poderá levar ao desmembramento de condados, se necessário*. Em decorrência, cerca de um terço dos mesmos foi dividido, sendo que em alguns casos até em quatro Distritos. As variações entre as populações dos Distritos, em consequência, ficarão na ordem dos 2%, sendo que de 100 a 105 Distritos terão suas populações dentro da variante de 1%. Simplificando o problema, a decisão estabeleceu que cada Distrito para eleger um Senador será composto de três Distritos para eleger os representantes.

Processo eleitoral propriamente dito. Considerações gerais

"O processo eleitoral nos Estados Unidos é constituído de uma multiplicidade de leis federais e estaduais, que são impostas de maneiras diversas. Uma série de proibições consegue assegurar a realização de eleições honestas, impedindo o roubo ou a compra de votos, havendo uma lei federal que proíbe especificamente a doação de dinheiro a qualquer pessoa para que esta vote ou retire o seu voto, e que proíbe também que o candidato prometa favores para conseguir apoio" (YOUNG ROLAND, *op. cit.*, pág. 31).

Salvo raras exceções, as eleições são feitas pelo sistema mecânico. As máquinas para votações são *de propriedade do poder central, federal*, que as instala e utiliza nas eleições federais e as empresta nas eleições estaduais, dos condados e dos Municípios.

À medida que o eleitor vota, a máquina já vai totalizando, reservadamente, os resultados. Ao término da votação, as máquinas são *sacradas*, os resultados comunicados ao centro de apurações, que de pronto os totaliza e dá os resultados finais.

Quem é eleitor. Condições

Cada legislação estadual estabelece as condições para ser eleitor. Há, assim, diferença de critérios. Por exemplo, nos Estados de Geórgia e Ken-

tucky a idade mínima para ser eleitor é de 18 anos; no Alasca, 19; no Hawai, 20; e nos demais Estados, 21 anos.

Quem é candidato. Condições. Inelegibilidades

Para ser candidato é necessário ter 25 anos, ser cidadão dos Estados Unidos pelo menos há sete anos e ser habitante do Estado pelo qual será eleito (sec. 2ª, cláusula 2ª, da Constituição).

O cidadão que desejar ser candidato encaminha ao Partido, dentro do Distrito, uma petição com um mínimo fixado de assinaturas, para que possa concorrer às eleições primárias, dentro do Partido. Caso vença estas eleições é que será o candidato do Partido dentro do Distrito.

"No Estado de New York existem candidatos independentes, desde que se adote um nome e um emblema para o organismo independente que propicia a candidatura, e a petição (para registro) seja subscrita pelo menos por 12 mil eleitores. Do mesmo modo no Estado da Califórnia. Ali, a petição deverá ser subscrita por um número de eleitores não inferior a 5% da quantidade total de sufrágios emitidos na última eleição geral." (Comisión Asesora para el estudio de la reforma institucional. Buenos Aires, Ministério del Interior, 1971, pág. 163.)

Escolha dos candidatos

Dentro de cada Partido, as convenções escolhem os seus candidatos, um por Distrito — eleições primárias.

Eleição

Os preparativos para as eleições são feitos pelos Governos estaduais e pelas autoridades dos condados e das cidades. Nas eleições federais aplicam-se as leis federais a respeito. Nas eleições estaduais, dos condados ou municipais, aplicam-se as leis estaduais respectivas.

Votação

Salvo raras exceções, as eleições são feitas com máquinas que vão totalizando os resultados imediatamente.

O eleitor deve estar inscrito. Normalmente se inscreve através de um Partido, mas há muitos independentes. Não há título eleitoral. O eleitor se identifica como puder e vota pressionando o botão correspondente da máquina.

O voto não é compulsório.

Apuração. Recursos

As máquinas vão totalizando os resultados, à medida que os eleitores votam.

Encerrada a votação, as máquinas são lacradas e os resultados transmitidos à central de apurações que, através de máquinas, também chega a um resultado imediato.

O controle é das autoridades estaduais, dos condados e das cidades.

O processo mecânico evita delongas e recursos.

Custelo das eleições

Uma lei federal proíbe doações em dinheiro a qualquer pessoa para que esta vote ou retire seu voto, e proíbe que o candidato prometa favores para conseguir apoio.

"As sociedades e sindicatos estão proibidos de contribuir para as eleições congressionais ou presidenciais, sendo que as contribuições para a campanha eleitoral, sejam de que natureza forem,

têm de ser públicas. Cerca de cinco vezes durante o ano da eleição, relatórios são entregues ao funcionário competente da Câmara dos Deputados para serem arquivados, constando os nomes de todos os que contribuíram com 100 dólares ou mais para as campanhas eleitorais, e os nomes dos que receberam quantias superiores a 10 dólares.

Uma terceira série de proibições controla certas fases da competição política; os gastos com a campanha eleitoral são delimitados, sendo que todos os candidatos têm o direito de utilizar o rádio e a televisão por períodos de tempo iguais. A lei federal determina que os candidatos a *Senador* podem gastar até US\$ 25 mil, e os candidatos a *Deputado* até US\$ 5 mil. Isenções generosas são feitas para as despesas pessoais, incluindo viagens, impressão e distribuição de folhetos eleitorais e taxas telefônicas e telegráficas. As restrições mencionadas antes referem-se especificamente aos candidatos. Devem prestar contas, também, de fundos adicionais angariados pelas comissões políticas, mas visto que o número de comissões que podem ser criadas não é delimitado, a soma total de dinheiro que pode ser legalmente gasto numa campanha não é efetivamente especificada" (YOUNG, Roland, *op. cit.*, pág. 42).

Observações

O Poder Legislativo federal é exercido pelo Congresso, composto de Senado e Câmara de Representantes.

Na Câmara de Representantes os Estados são representados proporcionalmente a suas populações. No Senado há dois representantes por Estado.

A Câmara de Representantes tem 435 membros eleitos diretamente, em sua quase totalidade, por Distritos, sendo um representante para cada Distrito.

As normas para as eleições, qualificação de eleitores etc., são estaduais, prescritas pela respectiva Assembléia Legislativa.

Os Legislativos estaduais, salvo em um Estado, são compostos de Senado e Câmara de Representantes estaduais.

Os Legislativos locais são os dos condados — **County Councils** — e os das cidades — **City Councils**.

O voto é majoritário nos Distritos.

O poder federal paga as despesas com as eleições e, através da Secretaria de Estado, aplicando lei federal a respeito, coordena e dirige as eleições federais.

As eleições estaduais, dos condados e das cidades, são coordenadas pelas autoridades estaduais.

Em quase todos os Estados as eleições se processam pelo sistema mecânico. As máquinas pertencem ao Governo federal, que as cede ao Governo estadual sempre que necessário.

As Assembléias Legislativas estaduais são responsáveis pela divisão e revisão dos Distritos eleitorais.

As últimas decisões da Corte Suprema dos Estados Unidos determinaram revisões rigorosas no sentido de estabelecer valores iguais para os eleitores dos Distritos, quer urbanos, quer rurais, em contrapartida ao princípio que sempre predominou de valorização dos votos dos eleitores dos Distritos rurais.

O Congresso fixa a proporção de lugares que cabem a cada Estado.

A variação das populações dos Distritos não deve oscilar em cerca de 20%.

Os Distritos devem ser geograficamente contíguos.

No Estado de New York pode haver candidaturas Independentes.

A supervisão das eleições, seus preparativos e coordenação são feitos pelos Governos estaduais e autoridades dos condados e das cidades. Nas eleições federais aplicam-se as leis federais; e nas eleições estaduais e locais, as leis estaduais respectivas.

Há inscrição dos eleitores, através dos Partidos, mas não há títulos eleitorais. A maneira pela qual o eleitor se identifica é muito ampla.

Sendo as eleições em sua quase totalidade realizadas pelo processo mecânico, a apuração é imediata, evitando-se, assim, recursos e delongas."

Além dos países acima referidos, adotam, ainda, a representação distrital (38):

"Austrália — tanto para a Câmara de Representantes como para os Legislativos estaduais, os representantes são eleitos — um por Distrito. O voto é majoritário mas alternativo, assinaladas preferências sucessivas dos eleitores em relação aos vários candidatos. Para ser eleito, o candidato deverá obter maioria absoluta. Se na primeira contagem nenhum candidato a obtém, procede-se a nova contagem, eliminando-se o último votado da lista. Seus votos são transferidos para os demais, conforme a segunda preferência assinalada. Procede-se a nova contagem. Se, ainda assim, nenhum dos candidatos obtém a maioria absoluta, elimina-se, novamente, o último da lista, transferem-se os seus votos de acordo com a segunda preferência, e assim sucessivamente, até que um dos candidatos mais votado obtenha a maioria absoluta. As eleições são diretas.

Canadá — a Câmara dos Comuns e as Assembléias Legislativas Provinciais são eleitas por um sistema de representação distrital em que o voto é majoritário e direto, elegendo cada Distrito um Deputado, com exceção de Halifax, na Nova Scotia que elege dois Deputados. O território do Canadá é dividido, para este fim, em 265 Distritos. O número de membros a que cada província tem direito na Câmara dos Comuns é estabelecido proporcionalmente ao número de seus habitantes, com revisões após cada censo decenal.

Índia — a Casa do povo (Lok Sabha) é eleita pelo sistema de representação distrital. O número de lugares de cada Estado é proporcional ao da sua população. Cada Estado é dividido em tantos Distritos (constituencies) quantos sejam os Deputados a eleger, um para cada Distrito, pelo voto direto e majoritário.

México — a Câmara dos Deputados possui 231 Deputados, sendo 195 eleitos por Distritos, um por Distrito, por voto majoritário e 36 como Deputados de Partidos, proporcionalmente. O sistema é, portanto, misto."

(38) *Revista de Ciência Política* — vol. 20, número especial — maio de 1977. — Pesquisa elaborada pela equipe do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas.

III — FIXAÇÃO OU DELIMITAÇÃO DOS DISTRITOS

Na mecânica de funcionamento do sistema de representação distrital, problema dos mais difíceis a ser equacionado é o da divisão do colégio eleitoral em **Distritos**.

Os Distritos — afirmam os mestres — “devem constituir-se na base da mesma população ou do mesmo número de eleitores, visto como cada Distrito deve eleger um Deputado”⁽³⁹⁾. Esse objetivo, aliás, tem levado a Suprema Corte dos Estados Unidos “a fixar jurisprudência no sentido de anular as eleições em Estados cuja divisão não corresponda a uma igualdade populacional”⁽³⁹⁾.

“Em 1962 — *relata THEMISTOCLES CAVALCANTI* — havia nos Estados Unidos Distritos com um milhão de eleitores e outros com apenas 200.000. Em 1964, no Estado de Vermont havia um Distrito com 14.294 habitantes e outro com apenas 24. Desde 1962 a Corte Suprema vem, entretanto, condenando o sistema de desigualdades e afirmando o princípio **one man one vote** que exige a igualdade numérica dos Distritos eleitorais.”

Tal princípio, apesar de corresponder à índole do voto distrital, “para que cada representante seja a expressão de um número de cidadãos”⁽⁴⁰⁾ é objeto de controvérsias nos Estados Unidos, tendo em vista as diferenças regionais, culturais e sociais entre um e outro Estado.

As fórmulas matemáticas, na verdade, nem sempre devem ser encaradas de modo simplista diante de realidades diferenciadas. A matéria, contudo, é complexa. Se por um lado há necessidade da fixação de critérios, porquanto são eles fundamentais para manter proporcional a representação e valorizado o voto individual; por outro, hão de ser considerados, nessa fixação, fatores peculiares a cada região: demográficos, econômicos e sociais. As dificuldades que se apresentam, concretamente, para a divisão geográfica dos Distritos, especialmente nos países de grande extensão territorial como é o caso do Brasil, constituem ainda ponto vulnerável na adoção do sistema distrital.

São exemplos da afirmativa os debates promovidos pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política a respeito do assunto, nos quais fica patente o temor dos participantes em apontar soluções objetivas para a questão.

Professor ARTHUR CÉSAR FERREIRA REIS:

“Não será fácil harmonizar-se o problema com o todo brasileiro. A fixação de qualquer critério deverá exigir um estudo aprofundado, apurado, e a solução deverá, talvez, obedecer a critérios mistos, a exemplo da taxa de educação.”

(39) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *O Voto Distrital no Brasil*, págs. 360 e 361 — Ed. Fundação Getúlio Vargas — 1975.

(40) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *op. cit.*, pág. 361.

Professor AMARO MONTEIRO, referindo-se aos critérios de divisão dos Distritos:

“Se sua condição for o número de eleitores, haverá uma dificuldade extraordinária para sua avaliação. Se o critério for de representação por população, idem. Para se ter uma idéia, de acordo com as publicações do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais regionais, num período de 10 anos foram cancelados apenas 400.000 títulos eleitorais quando, de acordo com a taxa de mortalidade aplicável sobre o grupo em condições de votar, os cancelamentos, por morte, deveriam montar a cerca de 1.800.000 títulos. As dificuldades, porém, poderão ser contornadas e a experiência deve ser feita.”

Indaga-se, então:

“Qual seria o critério ideal para a divisão?

A divisão dos Distritos deveria obedecer: à contigüidade de área? ao número de eleitores? ao número de habitantes? à unidade sócio-econômica da região?

Os Tribunais Regionais Eleitorais, com base nesses dados, fixariam com antecedência os Distritos com direito a recursos por parte das agremiações partidárias. Seria feita uma revisão, após cada eleição. Ficaria, portanto, com os Tribunais Regionais Eleitorais o problema da divisão dos Distritos. O legislador fixaria, apenas, os critérios essenciais, dentre os seguintes: 1º) igualdade do número de eleitores, tanto quanto possível; 2º) níveis aproximados de população com direito de voto; 3º) combinação do número de eleitores com o número de representantes a serem eleitos e a área territorial; 4º) divisão geográfica; 5º) critério geográfico aliado à igualdade do número de eleitores; 6º) área geopolítica, identificada por sua unidade econômica e social; 7º) zonas geoeconômicas; 8º) contigüidade de áreas, números de eleitores, número de habitantes, e a unidade socio-econômica.

As respostas são as mais variadas, salientando-se, entre outras, as seguintes:

Não deve haver um critério rígido e sim, segundo as peculiaridades de cada Estado e a densidade populacional, identidade de interesses, facilidade de transportes e comunicação; nível cultural e número de eleitores.

Igual número de Distritos e de Deputados federais a eleger, cabendo aos Deputados estaduais Subdistritos.

Duas espécies de Distritos: uma, para os Deputados federais; outra, para os estaduais.”

Considere-se, ainda, uma outra indagação feita aos juristas debatedores:

“A divisão dos Distritos é, certamente, o ponto mais difícil do problema da instituição do sistema distrital. Face às variadissi-

mas condições de nosso País, haveria, certamente, Distritos de grande densidade eleitoral e pequena extensão territorial e, o inverso, de imensa extensão territorial, para poder abrigar um rarefeito eleitorado aproximado da média estabelecida.

Poucas foram as soluções apontadas.

O Prof. OSCAR DIAS CORRÊA propõe um processo de porcentagem de votos, caracterizando a força eleitoral, uma vez que seria impossível fazer dois Distritos com o mesmo número de eleitores. A proporcionalidade permitiria abandonar os números absolutos, condição impossível de atender diante da mobilidade eleitoral ou populacional.”

Aos argumentos expostos irão, evidentemente, acrescerem-se outros na busca de uma solução harmônica que corresponda à realidade brasileira. No momento o problema está, apenas, posto em questão.

Não se pode, contudo, deixar de registrar aqui a preocupação de alguns estudiosos do assunto, quanto ao êxito da instituição do sistema distrital, *motivada, exatamente, pelos problemas decorrentes da divisão dos Distritos eleitorais:*

“É de tal ordem a desigualdade populacional brasileira que a implantação dos Distritos terminaria fazendo com que alguns Deputados federais fossem eleitos com parcelas mínimas de voto, enquanto outros teriam que obter grande volume de sufrágios”, (Jornalista FRANCISCO PEDRO DE COUTO — Artigo publicado na **Tribuna da Imprensa**, de 3-3-80).

“Alegam os favoráveis ao voto distrital sua simplicidade, mas na prática não é bem assim, pois mostra-se complicado por diversas razões: a necessidade de redivisão dos Distritos em função das flutuações de populações, ou o que se chama também de delimitação geográfica dos Distritos. O Brasil é um país onde as flutuações eleitorais são muito acentuadas e para cada eleição deveria haver uma revisão de Distritos eleitorais, o que tornaria uma sobrecarga demasiada para a Justiça Eleitoral, além de ser oneroso redefinir os Distritos a cada eleição” (Rev. **Parlamento** — “O Voto Distrital em Debate” — ano 10, nº 62).

“Um ponto, porém da questão distrital não dependerá de esclarecimento. Ainda que se discuta o sistema alemão, o francês, o americano; mesmo que seja comprovada a eficácia do modelo misto que combina voto proporcional e distrital, uma discussão atemoriza os políticos, seja os que dominam estudos sobre sistemas eleitorais, seja os que possuam rústicas noções do assunto: a distribuição de Distritos.

O critério de divisão do eleitorado em unidades distritais é tradicionalmente questão controvertida para o funcionamento do sistema. A servir de exemplos para o pavor dos políticos não faltam casos. Dentre eles, aquele patrocinado por um ex-Governador de Massachusetts, Elbridge Gerry, que, pela extrema habi-

lidade em manipular fronteiras distritais a favor de seu Partido, mereceu a alcunhagem de uma expressão que se transformou em símbolo da manipulação a que o sistema distrital se presta — caso, é claro, a legislação o permita: “gerrymandering”.

No Palácio do Planalto, garante-se, o critério para divisão do eleitorado em Distritos ficará a cargo do Tribunal Superior Eleitoral, órgão que, teoricamente, asseguraria a imparcialidade de critérios. Mas, ainda assim, quais seriam eles? Sócio-econômico combinado com o populacional, como é na França? Ao gosto do Partido vencedor, como foi nos Estados Unidos e em vários outros países?

Desde o século XVII, na Inglaterra, onde já vigorava o sistema distrital, alterações na divisão das unidades eleitorais tentavam aperfeiçoar a legitimidade dos mandatos. Transformações climáticas ou econômicas provocavam migrações periódicas que deixavam a Distritos antes populosos direito ao mesmo número de representantes que outros, de população centenas de vezes superior.

Tais critérios, contudo, aprimoraram-se e, nos países onde atualmente vigora o sistema majoritário, equacionou-se o problema. Resta agora a solução “à brasileira” para a celeuma, tema que, sem dúvida, virá a ser a discussão central da questão do voto distrital.

O modelo distrital que é defendido para o Brasil pretende modificar somente o sistema das eleições para a Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas. A questão central, a distribuição dos Distritos, seria atribuição dos Tribunais Regionais Eleitorais, de cujas decisões se poderia recorrer ao TSE.

De acordo com estudo feito pelo ex-Deputado Gustavo Capanema, tido pelo Governo como uma base para discussões, “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 Assembleia Legislativa”.

“Os Distritos federais, assim como os Distritos estaduais”, continua o estudo, “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” (jornalista ANTÔNIO CELSO SOUSA E SILVA — “Voto Distrital em Modelo Brasileiro”. **Jornal do Brasil** — 23-3-80).

“... Convém fazer referência ao mecanismo de determinação dos Distritos eleitorais. Para manter igualdade de representação, tornar-se-ia indispensável determinar Distritos de peso eleitoral, senão idêntico, ao menos aproximado. Entretanto, tal propósito, Distritos eleitoralmente homogêneos, senão impossível, é bas-

tante difícil de ser atingido, na medida em que se torna necessário levar em conta o quadro geográfico, econômico, político, cultural e administrativo preexistente. Se exequível, demandaria revisões periódicas, pois a realidade demográfica dos diversos Distritos eleitorais tende a se alterar com o tempo, sobretudo em países de forte crescimento econômico e considerável êxodo rural. Por sua vez, revisões periódicas criariam uma grande instabilidade eleitoral. A Irlanda adotou o princípio de revisões automáticas de cinco em cinco anos de acordo com o censo demográfico, mas se trata de um pequeno país e de estruturas sociais relativamente homogêneas. Entretanto, o maior perigo em relação à determinação dos Distritos eleitorais é a possibilidade aberta à criação de desigualdades gritantes de representação entre eles. A prática de dividir Distritos em função de interesses circunstanciais, denominou-se, tal a dimensão do problema, "gerrymandering". Assim, apenas para tomar alguns exemplos de democracias liberais, nos Estados Unidos da América, a relação entre Distritos chegava a ser em certos casos de 1 a 10 (Geórgia) e mesmo de 1 a 16 (Alabama). Na França, em 1973, a circunscrição de Mende-Florac (Lozère) tinha 28.980 eleitores inscritos, e a circunscrição de Longjumeau (Essone), 145.769 eleitores inscritos. (Professor EDUARDO K. M. CARRION — **Revista Brasileira de Estudos Políticos** — vol. 56 — janeiro de 1983, pág. 141).

IV — VOTO DISTRITAL — ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

a) Autenticidade da representação — Participação do eleitorado no processo político

Um dos argumentos favoráveis à adoção do sistema de representação distrital se coloca em função da contribuição desse sistema no sentido de uma participação popular mais intensa no processo político, de que resultaria uma representação mais autêntica e verdadeira.

Não vamos nos deter aqui nas causas que desencadearam o divórcio existente, nos dias atuais, entre representantes e representados. A elas já fizemos referência em termos sintéticos na introdução do presente trabalho.

Cabe-nos, apenas, assinalar que o sistema de representação distrital, ao optar pela descentralização política — permitindo que "os órgãos legislativos sejam formados por representantes de todas as regiões do País, que teriam de velar pelos interesses de suas respectivas bases" (41) —, é visto como mecanismo adequado para levar milhões de cidadãos a se integrarem na vida política brasileira:

"O voto distrital permitirá despertar o interesse pela visão local dos problemas, possibilitando, aos poucos, conscientização cívica.

(41) Revista, *Visão* — 18-9-78. — "O Voto Distrital em Vários Países".

“Há uma tendência do eleitorado para se interessar mais pela representação local ou regional, com concentração das maiores votações nos candidatos locais. A disputa interessará, portanto, mais vivamente à política local”.

“O eleitorado, tendo de votar em candidatos radicados em seu círculo, terá motivação maior para escolher; os contatos serão diretos entre candidato e eleitor e os intermediários desaparecerão”.

“O voto distrital bem formulado preenche melhores condições de assegurar uma organização democrática do que o voto em grande circunscrição” (42).

As conclusões citadas fundamentam-se na própria essência do voto distrital, como se verá a seguir.

O sistema distrital traz a escolha do representante popular “para um círculo mais à medida do homem”, para um colégio eleitoral mais restrito, “ensejando um conhecimento mais preciso do candidato por parte do eleitor, gerando entre este e o eleito um vínculo certo e definido. O Deputado do Distrito é quem deve falar em nome dos eleitores desse Distrito, a eles tem de prestar, moralmente embora, contas de seus atos. Estes atos serão seguramente fiscalizados mais de perto pelos eleitores” (43).

Parece-nos claro, independentemente de qualquer conhecimento sobre método e técnicas eleitorais, que o contato pessoal, a comunicação direta dos candidatos com a base eleitoral permitem uma identificação maior dos candidatos com o eleitorado.

O eleitor vota em quem conhece e confia. A escolha é conscientizada, com base no conhecimento e na confiança despertada pelo candidato.

Um dos defeitos graves do sistema proporcional reside no fato de esse sistema obstar um contato interpessoal mínimo entre o candidato e o eleitor, o que gera a falta de confiabilidade daquele que vota nos candidatos. Como pode confiar em quem não conhece? Ainda assim, o sistema “solicita a milhões de eleitores, 9 milhões de eleitores para ficarmos com o exemplo de São Paulo, que se pronunciem sobre uma lista de quase 600 candidatos. “Mesmo que a televisão e o trabalho de mobilização possam conduzir os eleitores de baixo nível educacional a uma escolha, salta aos olhos que ela permanecerá forçosamente casual e rarefeita pela simples razão de que, na maior parte dos casos, nenhum contato se estabelecerá entre eleitor e eleito nos próximos quatro anos. Referindo-se à extensão da lista de candidatos, já em 1965 observava PAUL SINGER:

“Tudo leva a crer que o grande número de candidatos ao Legislativo, cada um disputando votos numa base pessoal ou de grupo, **despolitiza** a eleição. O voto acaba sendo dado a um

(42) “O Voto Distrital no Brasil” — THEMISTOCLES CAVALCANTI e Outros — Ed. Fundação Getúlio Vargas — 1975, pág. 20 e pág. 9.

(43) Jornalista NEWTON RODRIGUES — “Voto Distrital e Democracia” — Folha de São Paulo — 5-4-79.

nome recomendado por alguém, que sói ser, geralmente, um cabo eleitoral. Já quanto ao voto para Presidente (ou Governador de um Estado importante), as questões políticas influem poderosamente sobre a decisão do eleitor, que não se resigna a aceitar a orientação do cabo eleitoral. Pelo contrário, é este que, para não perder os votos para o Legislativo, é obrigado a sancionar a escolha de seus eleitores" (44).

"Talvez não possamos determinar — assinala o Professor BOLIVAR LAMOUNIER (45) —, de maneira cabal, quanto da diluição que atualmente se observa deve-se ao baixo padrão de vida e às precárias condições culturais da grande massa de eleitores vigente". Examinando, porém, alguns dados referentes à memória do voto em eleições anteriores, diz o Professor:

"Constata-se, com efeito, que são extraordinariamente elevados os percentuais de esquecimento. Mais de dois terços dos eleitores do Município de São Paulo e quatro quintos dos de Presidente Prudente (em 1978 e 1976, respectivamente) não se lembravam dos **nomes** dos candidatos nos quais haviam votado em 1974.

Admitamos, porém, que a eleição de 1974 foi **sui generis**, no sentido de que a sigla partidária e o candidato a Senador, e não os candidatos a Deputado, é que se tornaram salientes na atenção do eleitorado. Ainda assim, os dados do quadro VII (46),

(44) MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, citado por ADRIANO MARREY — *Boletim Eleitoral* — TRE — São Paulo — março de 1976.

(45) BOLIVAR LAMOUNIER — "A representação proporcional no Brasil: Mapeamento de um debate" — *Revista de Cultura & Política* (CEDEC — SP), n.º 7, 1982, págs. 35 e segs.

(46) QUADRO VII

Eleitores entrevistados em 1978, no Município de São Paulo, que não se lembravam de como votaram em 1974, por nível de escolaridade (em porcentagens).

ESCOLARIDADE	VOTO EM 1974		
	Senador	Deputado Federal	Deputado Estadual
Até 3.º Primário	19,5	78,3	75,9
Primário completo	11,3	76,0	76,0
Ginásial	5,9	64,7	68,1
Colegial	3,6	65,9	70,6
Universitário	3,0	50,0	55,9
TOTAL (N = 480)	8,8	68,0	70,0

Fonte: Pesquisa por amostragem. Excluídos os que não possuíam título ou que por qualquer razão não se achavam habilitados a votar no Estado de São Paulo em 1974. Foi a seguinte a redação das perguntas: 1) "Para Senador, em 1974, o Sr. votou em Carvalho Pinto ou em Orestes Quércia?"; 2) "E, para Deputado federal, qual foi o seu candidato em 1974?"; 3) "E, para Deputado estadual, qual foi o seu candidato em 1974?". A pesquisa foi realizada entre 21 de outubro e 30 de novembro de 1978, tendo sido entrevistados 831 indivíduos. Reproduzido de LAMOUNIER, WEFFORT e BENEVIDES (1981, p. 254).

no qual os índices de esquecimento são analisados separadamente para os distintos níveis de escolaridade, certamente dão o que pensar. Vemos que, mesmo entre os eleitores de nível universitário, metade ou mais não se lembravam dos candidatos a Deputados que apoiaram em 1974. Sem negar a possível inadequação desses dados, sobretudo em função das circunstâncias singulares que cercaram a eleição de 1974, pode-se perguntar, com PAUL SINGER, se a despolitização não é, em boa parte, efeito do “grande número de candidatos, [...] cada um disputando votos numa base pessoal”; ou seja, se a despolitização não decorre do próprio princípio em que se baseia o sistema eleitoral vigente.”

Para os defensores do voto distrital a afirmativa à última indagação se impõe. “O sistema proporcional tende a fracionar o universo eleitoral, multiplicando as opções e reduzindo-lhes a significância”, afirma o jornalista FERNANDO PEDREIRA (47).

“O conhecimento dos candidatos é fator importante — diz o Senador FRANCO MONTORO — relembrando que, ao tempo dos 13 Partidos na eleição realizada em São Paulo para a Assembléia Legislativa estadual, os eleitores tiveram de escolher entre 1.036 candidatos, em sua quase totalidade desconhecidos para eles” (48).

“Estas condições de inautenticidade e artificialismo da representação, segundo o Professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA, remontam a 1945”. No seu entender a representação proporcional sob a Constituição de 1946 foi responsável pela multiplicação de Partidos, fragmentação do corpo eleitoral, e pela inexistência da autenticidade da representação (48).

“... uma deficiência inerente (...) à representação proporcional é que ela substitui a possibilidade de uma articulação orgânica entre o cidadão e seu representante, por uma relação abstrata, cujos supostos dificilmente se verificam: a existência de eleitores livres; politizados, capazes de identificar claramente, no espectro de Partidos Políticos, com projetos de governo diferenciados, os seus próprios interesses” (49).

Não significa, por conseguinte, a reforma pretendida, uma simples substituição de um sistema de voto por outro. A relevância da mudança justifica-se na medida em que o voto distrital possibilita uma relação mais densa entre o candidato e o eleitor, cessando, com o sistema, o distanciamento “devido ao grande número de uns e outros”. Do Distrito

(47) FERNANDO PEDREIRA — *Impávido Colosso* — Editora Nova Fronteira — 1982.

(48) *O Voto Distrital no Brasil* — pág. 344.

(49) AYDOS citado por BOLÍVAR LAMOUNIER, *Revista de Cultura & Política* (CEDEC — SP), n.º 7, 1982, pág. 33.

flui uma identificação objetiva do eleitor com o candidato, inspirada nos interesses da comunidade, na defesa real do Distrito.

A visão conjunta dos problemas e das necessidades comuns motivam o eleitor a participar do processo político, como membro de uma comunidade, diante do sentimento regionalista do homem perante sua comunidade. É a participação da comunidade nos pleitos políticos.

Essa participação não se restringe à disputa eleitoral, mas se estende, em processo contínuo, ao posicionamento do parlamentar nas Assembléias, sempre voltado para as realidades humanas e sociais do Distrito. É a vontade da comunidade se expressando na representação política.

A importância do voto distrital, aliás, como instrumento capaz de levar o eleitorado a participar das decisões de interesse público, é registrada, com ênfase, pelos escritores:

Professor PLÍNIO SAMPAIO (Folha de S. Paulo, 6-7-79):

“Quero chamar a atenção hoje para um aspecto do voto distrital que me parece positivo. Refiro-me às oportunidades que o mesmo abre para uma participação popular mais intensa.

Tenho insistido em mostrar que o nosso povo participa muito pouco da vida política e que nisto reside a debilidade fundamental das nossas instituições democráticas. Até mesmo os Partidos e líderes comprometidos com os interesses populares não têm tido, por circunstâncias várias, condições de realizar um trabalho sistemático e permanente de organização e conscientização política. Por isso, fora das campanhas eleitorais, o povo não tem participação alguma no debate político. E dizer que participa nos períodos de campanha eleitoral constitui, sem dúvida, um exagero, dadas as conhecidas limitações institucionais ao processo de escolha dos candidatos. Em São Paulo, por exemplo, nove milhões de eleitores vão às urnas, de quatro em quatro anos, para votar em pouco mais de 600 candidatos, selecionados pelas cúpulas que dominam as duas máquinas partidárias. Que participação popular pode haver aí?

Penso, por isso, que nesta quadra da vida brasileira certas modalidades de voto distrital poderiam ser úteis para fortalecer a participação do povo no processo político.

Se os parlamentares passarem a depender de algumas centenas de milhares de eleitores, residentes em áreas reduzidas, as oportunidades para um relacionamento mais estreito entre representantes e representados aumentarão automaticamente. E essa mudança da base territorial provocará, certamente, transformações importantes, não apenas no estilo das campanhas políticas, como na forma de atuar dos próprios políticos. Os cidadãos, organizados em entidades civis e associações, passarão a ter

uma influência muito maior na vida pública e essa é, a meu ver, a via para consolidar a nossa renascente democracia.”

Jornalista NEWTON RODRIGUES (Folha de S. Paulo — 11-7-79):

“No sistema de representação distrital divide-se o corpo eleitoral em pequenas circunscrições (círculos ou Distritos) e, nesse universo limitado, procede-se à escolha entre candidatos inscritos.

Algumas vantagens resultam evidentes, sendo a primeira a ligação direta entre o escolhido e a base eleitoral que o designou. Cessa a relação metafísica entre o representante e os representados. O eleito tem contas a prestar a um público definido e concentrado; o vencido, no período subsequente, pode com facilidade desenvolver sua ação na mesma área, em proselitismo contínuo.

Essa ordem de fatos aumenta, no conjunto, a força das opiniões locais, restringindo os bruscos deslocamentos de votos, decorrentes às vezes de circunstâncias efêmeras.”

FERNANDO PEDREIRA (Impávido Colosso — Ed. Nova Fronteira — 1982 — pág. 175):

“O voto distrital estabelece comunidades de eleitores; cria e reforça o vínculo entre cada uma dessas comunidades e seu representante eleito. O voto proporcional, ao contrário, especialmente entre milhões e milhões de eleitores, como temos hoje em cada Estado, dispersa e dissolve responsabilidades e lealdades. Ninguém é de ninguém. A representação perde o seu caráter palpável, concreto, para somar-se uma abstração teórica, coletiva, impessoal.

Não há dúvida de que o sistema distrital força os Deputados a se vincularem mais de perto a uma determinada comunidade; a um universo definido de eleitores. Com isso, a representatividade do Congresso ganha consistência e a instituição torna-se mais sólida e mais estável.”

J. C. MACEDO SOARES GUIMARAES (Jornal do Brasil — 26-1-80):

“No sistema de votação por Distrito, cada Partido indicando um candidato por Distrito, sairá eleito aquele que obtiver maior votação naquele Distrito. Imediatamente, salta aos olhos uma série de vantagens. Primeiro, evita a disputa entre candidatos do mesmo Partido fortalecendo-o e dando-lhe maior unidade. Há maior colaboração entre os membros do mesmo Partido. Segundo ponto importante é que o eleitorado acompanhará melhor a ação do representante, comportamento, trabalho e participação, dando maior politização às comunidades. O eleitor sabe quem é o seu

Deputado e vai cobrar sua atuação nos diferentes assuntos em discussão. Este, no nosso entender, o ponto fundamental.”

A voz da imprensa, soma-se a opinião abalizada do jurista THEMISTOCLES CAVALCANTI ⁽⁵⁰⁾.

“Até os que combatem o voto distrital reconhecem que sua maior vantagem é a maior participação do eleitorado no processo político, pois o eleitor passaria a reconhecer e observar, realmente, os candidatos. Os eleitos passariam a ser os responsáveis pela representação e os legítimos representantes daquela parcela do eleitorado. Hoje, o eleitor elege o Deputado sem conhecê-lo bem, um é do Norte, outro é do Sul do Estado.”

O voto distrital, portanto, consoante as opiniões citadas, representa a fórmula ideal para tornar mais densos os canais de representação, tendo em vista a participação efetiva do povo na luta política e, posteriormente, a inerência deste na ação do representante nas Assembléias ou no Congresso, o que significa, em última análise, um aperfeiçoamento da prática democrática.

O Professor DALMO DE ABREU DALLARI destaca o fato, e analisa o voto distrital em face da problemática da autenticidade da representação:

“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” ⁽⁵¹⁾.

De certo a autenticidade da representação parlamentar não é privilégio do voto distrital. “Os sistemas eleitorais, como ensina o Professor OSCAR DIAS CORRÊA ⁽⁵²⁾, asseguram a autenticidade da representação na medida em que são democráticos, isto é, garantem o voto secreto e universal e a livre manifestação da opinião.”

No sistema distrital, todavia — diz o mestre —, “a proximidade do eleitor e do eleito, o contato direto entre ambos pode facilitar esta autenticidade e marcá-la mais efetivamente, na medida em que o candidato, vinculado a área eleitoral delimitada, pode dedicar-se melhor aos seus problemas e soluções e manter contato mais íntimo e freqüente com o eleitor”.

(50) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *O Voto Distrital no Brasil*, Ed. Fundação Getúlio Vargas — 1975, pág. 345.

(51) DALMO DE ABREU DALLARI, citado por ADRIANO MARREY — “Voto Distrital” — *Boletim Eleitoral do TRE de São Paulo*, março de 1976.

A mesma conclusão chega o jurista THEMISTOCLES CAVALCANTI⁽⁵²⁾, quando analisa o problema da autenticidade da representação sob diversos aspectos:

“Não se pode considerar a **autenticidade** em termos absolutos. Será sempre autêntica a eleição quando satisfizer os requisitos formais e não for maculada pela fraude.

Será autêntico o voto quando **representar** a vontade do eleitor. Mas quem será o Juiz dessa autenticidade? Quem dirá se a representação é mais autêntica e, portanto, mais representativos os eleitos?

O que se poderia chamar de “representação verdadeira” na expressão de ASSIS BRASIL obedeceria não só as exigências formais, mas seria também uma representatividade nascida de um contato mais direto com o eleitorado pela maior participação de todos na formação do poder.

É precisamente a hipótese do voto distrital, que visaria uma participação maior de todas as áreas de opinião na formação do Poder Legislativo.

Quando se fala, portanto, em autenticidade da representação, não se deve considerar o aspecto apenas formal, mas também uma representação que permita a participação mais completa de todas as opiniões em todas as áreas do vasto território nacional.

Vale aqui reproduzir a opinião de CARLOS MARIA BIDEGAIN em seu exaustivo estudo e pesquisa do Congresso Americano, sobre o voto distrital nos Estados Unidos:

“A eleição dos membros da Câmara dos Representantes em Distritos uninominais é outro fator que influi poderosamente para criar uma vinculação interna entre o legislador e o eleitorado. A primeira obrigação de um representante é atender a seus Distritos. O sistema eleitoral favorece assim a preeminência de um marcado sentimento localista que desfaz a ficção de que os membros da Câmara Baixa representam o povo e a Nação enquanto que os Senadores representam os Estados. O contato dos representantes locais é tão intenso como os que mantêm os Senadores, senão mais porque suas relações se encerram em um círculo muito mais reduzido. A aparência que este sistema constitui para dar à Câmara dos Representantes é a de uma assembléia de dele-

(52) OSCAR DIAS CORRÊA, citado por ADRIANO MARREY — “Voto Distrital” — *Boletim Eleitoral* do TRE de São Paulo — março de 1976.

(53) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *Voto Distrital no Brasil*, págs. 348 a 350. Ed. Fundação Getúlio Vargas — 1975.

gados regionais, sem que signifique que falte absolutamente a seus membros espírito nacionalista (como ficou demonstrado de forma expressa durante a guerra), mas em circunstâncias normais a representação de interesses locais adquire claro predomínio.

Ao fazer a descrição desse sistema, o indivíduo sente-se tentado a pôr em evidência os seus defeitos e a fulminar com seu repúdio essa mal construída escala de valores. Mas, se nos detivermos a examinar o primeiro, começamos a ver que o apego do homem à região em que vive e à gente que o cerca é uma reação muito natural. Nos Estados Unidos, com a sua enorme extensão territorial, formaram-se grupos sociais diferenciados e, desde os primeiros tempos de sua existência, esses grupos praticaram governo próprio.

A força do sentimento localista que se expande gradualmente da municipalidade ao condado, do condado à província, da província a toda a zona característica (Este, Médio, Oeste, Sul etc.) e que abraça por fim toda a nação, manifesta-se, nos Estados Unidos, desde muito abaixo no grupo social e desde acima, no indivíduo. Daí o equilíbrio em que vive o sistema federal, a despeito das forças políticas, sociais e econômicas que parecem reclamar a concentração do poder. Em geral, pode-se dizer que o sistema distrital uninominal, não por mérito exclusivamente próprio, mas por constituir uma técnica apropriada para o desenvolvimento do conceito norte-americano em matéria de governo, tem alimentado o Congresso com a mesma sabedoria que alimenta o federalismo, comunicando sua fortaleza e sua orgulhosa postura de independência, frente aos outros Poderes do Estado. O representante, ligado a um eleitorado de proporções mais ou menos reduzidas, sente que é de seu dever servi-lo e que, se não chegar a satisfazer as suas esperanças, o grupo há de sancionar ou vetar sua conduta ao fim de dois anos, nomeando outra pessoa para o seu lugar. O principal interesse do legislador, às vezes sua angústia, é interpretar a opinião do grupo eleitoral e, sem dúvida, a habilidade dos representantes mais antigos reside na intuição toda particular que permite sentir o pensamento da gente de seu Distrito. O eleitorado é atento, inteligente e ativo e não limita seus interesses a medidas de caráter puramente local, mas toma partido nas questões importantes que se discutem no Congresso."

Estas observações — conclui THEMISTOCLES CAVALCANTI — são bem aplicáveis ao nosso País, cujo território, vasto como o dos Estados Unidos, exige uma participação ampla de todas as suas áreas geográficas, não só ativamente, pelo voto, mas também passivamente, pelo direito de se fazer representar."

E é em relação direta com a realidade brasileira que o Professor ADILSON MACABU ⁽⁵⁴⁾ afirma categoricamente:

“A verdadeira noção de representatividade deve ter suas raízes no Distrito. O Deputado eleito pelo sistema distrital terá maior conhecimento dos problemas regionais e uma participação mais atuante, em benefício dos interesses de sua área. Isto possibilitará que as lideranças legítimas permaneçam e as ilegítimas sejam mais facilmente substituídas em consequência da fiscalização mais direta do eleitorado.

Por outro lado, neste sistema, o comportamento parlamentar do representante será, em grande parte, determinado pelas aspirações do seu eleitorado. O eleito passaria a ser o verdadeiro representante dos anseios individuais dos eleitores de uma mesma região e sua recondução ou substituição se processaria de acordo com a correspondência ou não das aspirações de seu eleitorado. Em muitos casos, 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 nos Legislativos estadual e federal, embora sejam dotadas de uma força eleitoral substancial, que é utilizada em favor de candidatos de outras regiões.”

Em entrevista ao jornal **O Globo**, de 10-3-80, o Deputado CÉLIO BORJA, também, considera o voto distrital como suporte fático para uma boa representação política, em razão de esse sistema permitir a amostragem de opinião de todas as regiões do País na composição das Casas do Parlamento, retirando, por essa forma, da marginalização política um grande número de comunidades que até hoje não elegeram representantes a elas diretamente vinculados.

Evoquemos trechos da referida entrevista:

“ESPELHO FIEL

— O voto distrital, de fato, vai alterar profundamente a composição da representação. Mas, em vez de evitá-la, vai torná-la um retrato mais fiel da Nação. Quem olha o panorama político brasileiro contemporâneo espanta-se com o fenômeno da marginalidade social e política. Há um grande número de brasileiros que nada recebem do Estado e muito pouco da sociedade. São aqueles que estão nas áreas geograficamente periféricas, nomeadamente o campo e a fímbria das grandes cidades. E a marginalidade política das comunidades que, não elegendo representantes a elas diretamente vinculados, não têm nenhum poder de barganha no momento da alocação de recursos, da distri-

(54) ADILSON MACABU, “Tendências do Sistema Representativo” — *Rev. de Ciência Política* — maio/agosto de 1980, pág. 2.131.

buição dos benefícios e da determinação da contribuição que cada um deve ao Poder Público. Essa marginalidade é responsável por um quadro social iníquo, em que a riqueza nacional exclui dos seus benefícios um número tão grande de pessoas absolutamente desamparadas.

— Com o voto distrital — continuou — essas pessoas têm o direito de votar e de serem votadas. Qual é a finalidade do regime representativo? Espelhar a Nação como ela é. Digamos que a Nação seja conservadora, socialista, social-democrata na sua maioria. Se a boa representação é aquela que reflete a tendência real do eleitorado, por que recusar representação a populações agrárias, que muitos pensam ser conservadoras e nem sempre isso é verdade? Os Partidos é que terão que se adaptar ao povo e não o contrário. Conheço membros do Congresso que se apavoram com a idéia do voto distrital porque representantes de áreas conservadoras posam de socialistas, progressistas ou esquerdistas. Como conheço o inverso; parlamentares que representam setores esquerdistas e assumem postura conservadora.”

b) Voto Distrital — Partidos Políticos

O Partido Político como dado substancial da representação política é outro tema a ser abordado dentro da discussão do voto distrital.

Sob a argumentação de que o voto distrital permite uma organização partidária mais sólida; elimina a disputa interna entre candidatos do mesmo Partido, dando-lhe a coesão ou a unidade necessária; empresta maior força ao comando político; dá maiores responsabilidades aos Diretores partidários na seleção dos candidatos e dota o Partido majoritário da força indispensável à realização do seu programa — delineiam-se as teses que consideram o voto distrital como a fórmula adequada para o fortalecimento dos Partidos Políticos, instrumentos básicos do sistema democrático.

O Senador JOSÉ SARNEY⁽⁵⁵⁾ — um dos mestres da ciência política que se ocupa do assunto — entende que a estabilidade do sistema institucional somente se atinge através de Partidos Políticos fortes — capazes de operar e gerar o poder — e também de um sistema de representação que inclua o voto majoritário. E é em razão dessas metas que defende a adoção do sistema de representação distrital no Brasil, como se observa da exposição seguinte:

“(. . .) Certamente acho que o grande problema institucional do Brasil, hoje, é realmente o Partido Político, porque ninguém descobriu ainda o meio de operar a democracia moderna, um

(55) Senador JOSÉ SARNEY — “Os Partidos e a Representação Política no Brasil: Uma Visão Histórica” in Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral — 1821-1921 — Cadernos da UnB, 1980, págs. 30 a 32.

governo democrático, senão através dos Partidos. Talvez o livro mais recente que trate desse assunto seja o de BLOMBE, que saiu no ano passado. Ele começa justamente dizendo que uma das maiores descobertas do homem, neste século, é sem dúvida, o atual mecanismo das estruturas dos Partidos Políticos. Hoje, o Partido Político se derrama em nossa vida, em nossa casa — diz ele — como se fosse a eletricidade, o cinema, a televisão. Ele faz parte da vida de cada cidadão. Acontece que o Brasil não tem tradição partidária. Ninguém acredita em Partido Político, no Brasil, com essa função. O Partido moderno, aquele Partido que opera as democracias modernas, esse não existe no País. E não existe, também, na tradição brasileira. Daí a nossa grande dificuldade em operarmos uma Nação democrática com instituições que desejamos sejam fortes, sem a existência dessa pedra básica dentro de um sistema democrático.

Primeiro, o Partido Político de hoje não é aquele Partido Político do século XIX, nem talvez do fim do século XVIII. Basta ver que, quando Washington transmitiu o Governo, fez um discurso terrível contra os Partidos Políticos. Advertiu a nação americana contra o perigo dos Partidos Políticos. Isso demonstrava, sem dúvida, aquele espírito que ele tinha, de que o Partido Político era uma maneira de dividir as pessoas, de dividir a nação, uma forma de desintegração, e não de associação. Esse espírito, nós o tínhamos, no Brasil. Isso se pode detectar. Outro dia mesmo, fazendo uma pesquisa, verifiquei que, no discurso que Caxias fez ao chegar no Maranhão, para participar da pacificação da Balaiada, para interferir nessa luta, ele advertiu para o perigo dos Partidos Políticos.

AFONSO ARINOS, num livro realmente brilhante, sobre Partidos Políticos, tem oportunidade de fixar a existência de facções políticas no século XIX, e não verdadeiramente de Partidos Políticos.

A tradição brasileira não é de Partido Político nacional. No tempo do Império, tivemos uma posição política boa, porque, embora os Partidos fossem locais, nas Províncias, a nível nacional eles se encontravam entre conservadores e liberais, o que vinculava a ação política, dava responsabilidade de grupo, sob o sentido histórico. Já na República, esses Partidos continuaram a ser regionais, isto é, Partidos estaduais, o que não dava aquele sentido nacional à organização do Partido Político.

A experiência brasileira de Partido Político nacional data de 1945. Nossa tradição de Partido regional era tão forte que, mesmo nos hiatos institucionais que tivemos, como em 1965, quando os Partidos foram extintos e foram criados, por decreto, dois Partidos, a existência de Partidos regionais estava tão latente que criamos o instituto da sublegenda, que nada mais é do que um Partido regional dentro de um Partido nacional. E,

com isso, continuamos no sistema da desintegração partidária. Daí por que realmente acho que o problema mais importante que temos de resolver, em sentido institucional, é o da reformulação partidária, da criação de Partidos, mas a criação como eles são hoje, no mundo inteiro, como uma grande estrutura, uma estrutura que se derrama em todos os setores da sociedade. Não Partidos que funcionem apenas em véspera de eleições e fiquem circunscritos ao Congresso ou às Assembléias, que sejam apenas para atividades de poucas pessoas que ficam ali por idealismo, por interesse político, participando dessa organização. Não! O Partido Político do mundo moderno, aquele que pode operar a democracia, é realmente um instrumento extraordinário e não pessoal. Ele independe das pessoas. Tem funções definidas e é capaz de operar o poder. A função do Partido Político, portanto, dentro dessa visão, é a de gerar o poder e de administrá-lo. O poder, então, é gerado através do Partido Político. Quanto à maneira de ele ser gerado, aí, então, caímos na análise do tipo de representação política, majoritária ou proporcional, como o cidadão cria o autogoverno, quais os instrumentos que ele vai ter, através do voto, para gerar esse poder, através dos Partidos Políticos que nós temos.

Então, basta tratar do problema sob esse ângulo para que se verifique a dificuldade que se nos apresenta, no mundo atual. O brasileiro não acredita no Partido Político. Se buscarmos razões históricas, são aquelas que tive oportunidade de citar, entre as quais a falta de tradição brasileira quanto ao Partido Político nacional, e sim do Partido regional. O Partido regional é aquele que realmente trata dos interesses regionais, dos grupos regionais, da própria política provinciana que se constrói ao longo do tempo. Essa visão do Partido nacional criando solidariedade de todos, uma solidariedade que se torna histórica, pelas vinculações do passado, pelos interesses do presente e pelas projeções do futuro, disso nós não temos tradição.

Neste momento, posso dar minha experiência pessoal. Sempre vi o problema do Partido Político sob esse aspecto. Em 1963 — o que me dá certa isenção para dizer isto — apresentei pela primeira vez o projeto do voto distrital no Congresso Nacional, e o que me preocupava não era exatamente o problema simplesmente do voto distrital. É que nós tínhamos e temos de ter, para enfrentar crises institucionais, um sistema político coerente, sob esse aspecto. Não conheço, no mundo atual, nenhuma nação que opere um sistema democrático e que tenha estabilidade de governo a não ser através de Partidos Políticos fortes e também de um sistema de representação que inclua o voto majoritário. Não quero dizer que seja na totalidade, mas que inclua o voto majoritário. Então, aí, o problema passa a não ser mais do Partido Político nem do sistema proporcional, mas de uma coisa mais alta: a estabilidade do governo,

a estabilidade do sistema institucional. Senão ficamos permanentemente num terreno movediço, sem que se saiba o que vai acontecer amanhã e muito dependentes dos fatos. E os fatos políticos são inteiramente incontroláveis. Daí por que, hoje, temos de acreditar — sobretudo a geração atual — que o único instrumento básico de operar o sistema democrático é o Partido Político. Fora daí, não temos salvação nem o que inventar.

Quando o Prof. ORLANDO DE CARVALHO e o Prof. JOSAPHAT MARINHO falam na influência dos militares, na influência dos burocratas e, em terceiro lugar, dos políticos, verificamos que isso ocorre porque a atividade política, que deveria ser feita, responsável e organizada, através dos Partidos, foge para grupos de pressão que se formam dentro da sociedade. E, dentre esses grupos de pressão, o dos Partidos Políticos, como eles disseram, passa a vir em terceiro lugar, quer dizer, a menos importante. Justamente por quê? Aí, sou obrigado a dar uma definição. Para mim, a melhor definição de Partido Político, e uma definição meio pragmática, é aquela segundo a qual um Partido Político é um grupo de pressão que se forma dentro da sociedade, com a função, não de influenciar o poder, mas de exercê-lo. Assim, os estudantes constituem um grupo de pressão para influenciar o poder, a fim de que este seja orientado no sentido dos seus interesses, dos interesses das universidades, do interesse educacional, mas não no interesse global de exercer o poder, de os estudantes tomarem conta do poder. Em relação aos trabalhadores a visão é a mesma. Vamos extrapolar um pouco mais: em relação à Igreja, aos advogados, o que acontece no Brasil? Como não temos tradição de Partidos Políticos, como os Partidos Políticos não exercem essa função, a função política fica desviada, através desse *bypass*, para esses grupos, que exercem a função dos Partidos Políticos. E isso é extremamente desagregador para a democracia.

Nesse sentido, se hoje tivéssemos de fazer uma cruzada nacional, seria a de acreditar na formação de Partidos Políticos.

Tive oportunidade de preparar, com todas as estruturas dos Partidos Políticos do mundo moderno, uma espécie de manual. Tenho reunido nossos companheiros e tenho feito palestras de nível interno sobre essa estrutura partidária. Depois que chego a explicar as funções do Partido, como nós vamos fazer o organograma, como vamos ter departamentos de diversos setores, como vamos ter relações comunitárias, chego a pensar que estão achando que falo sobre coisas absolutamente inúteis. Nossos próprios companheiros não acreditam, acham que isso é sonho, não tem nenhuma importância. . . E essa é a única coisa importante, se quisermos ter um sistema político organizado, coerente e capaz de gerir a democracia brasileira.

Não quero falar mais, porque também tenho de limitar meu tempo. Eu não estava incluído entre aqueles que deviam participar, mas devo dar também uma palavra sobre o voto distrital, e quero dá-la não como político, uma vez que não posso, hoje, na condição de *Presidente de Partido*, ter uma opinião que envolva a posição do Partido, e esse assunto, até, não está na nossa pauta; mas como posso invocar minha posição de adepto do voto distrital no Congresso, desde 1963, eu o defendo, porque o voto proporcional é extremamente desagregador. Talvez numa pequena comunidade ele pudesse ter esse sentido de representar a minoria. Quer dizer, uma pequena minoria que tem determinada ideologia elege um ou dois Deputados, e esses Deputados são representantes daquela ideologia. No Brasil, o que nós verificamos, ao longo do tempo, é que o voto proporcional tem destruído a legitimidade da representatividade, porque o Deputado eleito não o é em nome de nenhuma ideologia, nem vinculado a nenhuma idéia, ou vinculado a nenhum Partido, porque o Partido não existe do ponto de vista de atuação parlamentar. No fundo, isso desprestigia o Parlamento, porque o Parlamento não tem aquela força que a representatividade devia dar-lhe. Ele serve, então, como instrumento desagregador, e a única legitimidade que um país de dimensões continentais como o Brasil pode ter seria a legitimidade geográfica do Distrito, porque, aí, os interesses locais se manifestam, se afirmam. O representante, seja como Deputado, seja por outra forma, é obrigado a vincular-se aos problemas da comunidade, é obrigado a ter uma relação permanente com essa comunidade, e no fundo, também ele não está sendo político, ele não está fora do universo político global. Pensar, como se argumenta, que o Deputado, por ter obrigação de tratar dos problemas do seu Distrito, fica alienado dos problemas nacionais — isso não existe. E não existe até mesmo como exemplo histórico. No Brasil se discutiu muito isso. Quando foi feita a Reforma Paraná, dos círculos, também se discutiu muito isso no Parlamento brasileiro, e se dizia que esse voto ia acabar com os estadistas, ia provincializar. Mas não ocorreu isso. Na segunda metade do Segundo Império, tivemos estadistas extraordinários, talvez os maiores do País, nesse sistema de votação. Não haveria um Gladstone, não haveria um Churchill, que foram eleitos por Distritos. Toda a experiência americana, a experiência inglesa, a experiência da Europa Ocidental é na base do voto distrital. Por quê? Porque ele é estabilizador das instituições. Esse é o ponto fundamental. Talvez, num país como o nosso, do Terceiro Mundo, de instituições instáveis, devêssemos pensar justamente nesse ponto da estabilidade das instituições, e isso o voto distrital favorece. O problema é que hoje devemos ter realmente esta preocupação, porque o Brasil, nestes últimos anos, está desacostumado da legitimidade das eleições. Então, na realidade, quando se fala em eleição direta ou indireta, a visão que nós temos de voto distrital e de voto majoritário é uma visão decerto deformada,

porque — temos de confessar — no Brasil não funcionou, nestes últimos anos, aquela flutuação da opinião pública através dos canais democráticos normais.

A visão desses anos não deve tolher-nos para encontrar caminhos certos. Por isso é que acho que, quando falamos em eleições, devemos ter presente que esse tipo de eleições — algumas delas feitas nesses anos — não representa exatamente o que é mecanismo eleitoral normal. Elas estavam vinculadas a um período de exceção, a problemas que estávamos vivendo. Uma eleição legítima, tanto pode ser direta, quanto pode ser indireta; o voto pode ser distrital, pode ser majoritário — uma eleição que seja a expressão do povo, sempre dará a esse povo condições de reconhecer como legítimo o governo que ele constituiu. (. . .)”

O jornalista NEWTON RODRIGUES, em artigo publicado na **Folha de S. Paulo**, de 5 de abril de 1979, sob o título “Voto Distrital e Democracia”, considera os problemas estruturais dos Partidos Políticos e as conseqüentes crises institucionais brasileiras em função, também, do sistema de voto (proporcional), entre nós, adotado:

“... O regime de 1946, ao mesmo tempo que assinalou maior presença popular, revelou, também, incapacidade de incorporar-la ao processo de transformações. A instabilidade do poder foi a regra desde a saída de Dutra, não sendo necessário listar, mais uma vez, os Chefes de Estado que não conseguiram concluir mandato. No processo de eleição legislativa, o fenômeno era da mesma natureza, embora com outros aspectos.

Tem-se por moda, nas falsas elites bem pensantes, atribuir isso à multiplicidade de Partidos, ignorante recurso pelo qual se procura tapar o sol com a peneira. Se os Partidos não chegaram a maior representatividade, isso não se deve, de nenhum modo, ao seu suposto exagerado número. Jamais, por sinal, foram mais de treze, dos quais no máximo cinco, mas sobretudo três (PTB, UDN, PSD) congregavam a maior parte dos votos de legenda e das bancadas; enquanto isso, nos Estados Unidos — que alguns fingem acreditar bipartidários —, há dezenas de organizações do gênero, para não falarmos da Grã-Bretanha, da França, da Espanha, e de vários outros países.

É certo que os antigos Partidos não conseguiram atingir a força e a estrutura desejáveis e necessárias a um regime de opinião. A crítica subjetiva e/ou interessada compraz-se, diante disso, com mil e uma meias-explicações e não-explicações, que se estendem do critério numerológico a sovadas teses sobre peculiaridades históricas nacionais, caráter de nosso povo, falta de ideologia e assim por diante, pondo de lado, com o maior simplismo, aspectos básicos da legislação eleitoral, que também condiciona a ação política.

Se, de 1945 a 1964, não foi possível institucionalizar a democracia, isso se deve, também e em parcela importante, a que o sistema de voto adotado continha em si mesmo o germe da própria destruição. Note-se que, nas últimas eleições do regime, todos os Partidos, inclusive o de maior feição populista (PTB), haviam entrado em descenso, suplantados pelas alianças de legendas que, aplicadas em pleitos proporcionais, burlavam a vontade do eleitor (votava-se em Pedro de um Partido, mas elegia-se Maria de um outro qualquer). Mas esse é um aspecto apenas. Outros, mais graves, permanecem tabus e intocados. Um deles, o mito de que os Partidos devem ser, obrigatoriamente, de âmbito nacional, idéia que se choca com o próprio conceito de federação. Outro, o de que um pleito proporcional é, por definição, democrático e que uma eleição majoritária será sempre conservadora. Outro, ainda, de que cada Estado deve constituir uma circunscrição eleitoral indivisível e de que a divisão em Distritos levará a retrocesso ou estagnação. O último ponto, aliás, em vista de propostas existentes e de outras prováveis, tende a ser, nos próximos meses, objeto de debates mais confusos e apaixonados.

Qualquer pessoa melhor informada sobre métodos e técnicas eleitorais sabe que, em si mesmo, o voto distrital bem formulado preenche melhores condições de assegurar uma organização democrática do que o voto em grande circunscrição. O grande argumento, de ordem geral, que contra ele se argúi é que permite o esmagamento das minorias: um Partido, por exemplo, que tenha votação bem expressiva, mas não concentrada, corre o risco de ficar sem representação. Tal objeção é válida e, portanto, ponderável. Ninguém, em nome da democracia, defenderia a tese de que uma organização, digamos, com 30 por cento de votos, ficasse privada de delegados no Congresso, ou nas Assembleias Legislativas. A tese, apesar disso, é muito teórica, uma vez também que é difícil conceber que um Partido, realmente rico em votos, não tenha áreas de concentração e que, além disso, seja incapaz de conseguir alianças suficientes para assegurar-lhe maioria, em alguns círculos eleitorais, mediante apoio a candidatos de outras áreas. Em contrapartida, um grupo majoritário em limites geográficos restritos e que, na regra das grandes circunscrições, é condenado à marginalidade, pode adquirir, com o voto distrital, direitos de cidadania.

No caso brasileiro, tem-se afirmado sempre que o voto distrital municipaliza os pleitos, restringindo os horizontes de ação e o debate, favorecendo o ruralismo e diversas formações oligárquicas. Tal foi, por exemplo, o centro das críticas feitas à Lei dos Círculos promulgada em meados do século passado. Ocorre que essa lei — embora nascida das idéias de PAULA SOUSA e apoiada pelos liberais — manteve o escrutínio de dois graus e consumou-se em um Brasil totalmente diverso. Nem por

isso deixou de apresentar progresso. No entanto, a grande circunscrição e o voto proporcional representaram, depois, em um País que permanecera rural e de eleitorado exíguo, meio prático de assegurar certa representação das minorias e das crescentes camadas urbanas. Hoje, entretanto, vários dados estão invertidos: o Brasil é preponderantemente urbano, fato concreto a anular motivos que o tempo e a demografia derrogaram.

O que, entre nós, está sendo conduzido em tons de ideologia muito pouco tem a ver com isso, tanto que optaram pelo voto distrital não só os regimes democráticos mais organizados e onde os direitos das minorias sofrem menos violações — por exemplo: Estados Unidos, Grã-Bretanha, França — como todos os chamados países socialistas, inclusive a União Soviética. Se, nesses, o voto não chega a ter a expressão necessária, trata-se de decorrência do próprio regime ditatorial e não da preferência pelo sistema de círculos.

Não cabe, assim, rechaçar *in limine* o sistema distrital de votação, mas considerá-lo em termos objetivos, isto é, analisando qual o voto distrital proposto (majoritário simples, majoritário absoluto, proporcional, misto, círculos de um Deputado, de dois etc.), no contexto de outras medidas de importância, como a liberdade de organização partidária e de propaganda política.

Contra o voto distrital, em qualquer caso, caberão sempre críticas, pois não é possível nenhum sistema de escolha isento de distorções, salvo a democracia direta, viável somente em pequenas comunidades. Mas o voto proporcional em grandes circunscrições, que levou às crises sucessivas e ao colapso de 1964, deu, também, no atual quadro partidário. O que já bastaria para muita meditação.”

Ainda que os argumentos expendidos para justificar as idéias expostas sejam de certa forma diferentes, as duas teses coincidem no sentido de que o voto distrital propicia a estabilidade das instituições. Os Partidos Políticos, organizados em estruturas mais sólidas, definidas, com atuação das bases políticas, teriam a força necessária para operar o sistema democrático num “país como o nosso, do Terceiro Mundo, de instituições instáveis”, como acentua o Senador JOSÉ SARNEY. E o voto majoritário facilitaria a configuração de uma maioria parlamentar estável, dando ao governo a força indispensável à realização de seu programa.

Assim, também, o Professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (56), quando diz que só o voto majoritário daria as maiorias compactadas, as maiorias subordinadas a programas, o que asseguraria à Nação maior estabilidade política.

(56) MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, citado pelo Senador Tancredo Neves — “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921”, *Cadernos da UnB*, 1981, pág. 152.

Na mesma linha de raciocínio, é a afirmação do Jornalista FERNANDO PEDREIRA (57):

“O voto por Distrito é necessário à estabilidade do regime democrático; fortalece os Partidos e o Congresso, e é talvez o único meio de virmos a ter, mais adiante, uma oposição forte e unida.”

Outra dimensão da análise Partidos Políticos e voto distrital relaciona-se com o fato de esse sistema evitar a disputa interna entre candidatos do mesmo Partido.

O Professor OSCAR DIAS CORRÊA demonstra a importância da adoção do voto distrital para a coesão ou unidade partidária:

“Um dos grandes, senão o maior, dos males do atual regime eleitoral é a luta dentro do Partido entre os candidatos apresentados, que deverão classificar-se pelos sufrágios conseguidos, disputados um a um dentro do mesmo eleitorado e do Partido a que pertencem.”

“Os grandes adversários” — continua o Professor — “acabam deixando de ser os candidatos do outro Partido que pouca ou nenhuma influência terão sobre os eleitores do Partido oposto, mas seus próprios correligionários. É com eles que se trava a disputa pelo mesmo voto, dentro da mesma linha partidária, sujeitos à mesma orientação política. Na medida em que essa disputa se acirra, os Partidos se enfraquecem, abalando a coesão partidária” (58).

No mesmo sentido, evoquem-se as opiniões do Deputado CÉLIO BORJA e do Senador MILTON CAMPOS.

Deputado CÉLIO BORJA (59):

“Do sistema representativo proporcional puro que praticamos decorre, também, a antropofagia política dentro do mesmo Partido, pois na eleição o concorrente mais temido é o correligionário. Isso desagrega os Partidos, leva-os à indisciplina.”

Senador MILTON CAMPOS (60):

“No regime eleitoral vigente, vem-se tornando insuportável a emulação entre os candidatos do mesmo Partido. Os pleitos são espetáculos de desarmonia entre correligionários, comprometendo a coesão partidária. Se os Partidos são, constitucional-

(57) FERNANDO PEDREIRA, *op. cit.*, pág. 171.

(58) Professor OSCAR DIAS CORRÊA, citado por ADRIANO MARREY, *Boletim Eleitoral do TRE de São Paulo* — Março de 1976.

(59) Deputado CÉLIO BORJA — entrevista dada ao jornal *O Globo*, de 10-3-80.

(60) Senador MILTON CAMPOS — trecho constante da justificação do Projeto de Lei do Senado n.º 38/60, que “institui os Distritos eleitorais para a eleição de Deputados”.

mente, essenciais ao regime, urge fortalecê-los pela homogeneidade, e não dividi-los pelas lutas internas. O projeto evita esse inconveniente e permite que o Partido funcione, transformando cada candidato em colaborador dos outros, dentro da mesma agremiação; e é esta que lucra.”

Também como ponto importante dentro do temário, registre-se a discussão sobre a diversificação ou não de Partidos com a adoção do voto distrital.

Consoante DUVERGER, o escrutínio majoritário em um turno tende ao dualismo de Partidos. A observação, contudo, indica, segundo o pensamento de alguns escritores, apenas uma tendência à bipolarização, que pode ou não se efetivar, de acordo com as circunstâncias da vida política de cada país.

A experiência da Inglaterra e dos Estados Unidos, invocada, geralmente, como exemplo da tese, deve ser considerada em termos da prevalência de dois Partidos, porquanto, nesses países, existem outros Partidos funcionando ativamente.

“Nas democracias, como seria de se esperar” — diz o jornalista FERNANDO PEDREIRA — “a organização partidária é livre. Na Inglaterra e nos Estados Unidos, além dos dois grandes Partidos dominantes, há vários outros menores, funcionando ativamente, e entre eles o venerando Partido Liberal, dos Whigs Ingleses. O que melhora a taxa de estabilidade do quadro político não é o número de Partidos, mas o sistema de voto, conforme se ia outra vez constatar na experiência mais recente da França” (61).

Assinala, ainda, o jornalista: com o voto distrital e sem que seja preciso “tolher a liberdade de organização partidária, as tendências à dispersão e à atomização desaparecem, enquanto se fortalecem e consolidam as grandes correntes de opinião nacional”.

O Deputado CÉLIO BORJA, também, focaliza o assunto em termos categóricos: “O voto distrital é compatível com o pluripartidarismo. Apenas restringe a dispersão partidária, leva à coligação dos iguais e à oposição dos contrários. No sistema distrital, será muito difícil, por exemplo, uma aliança conservadora-socialista e muito provável uma coligação liberal-social democrata” (62).

A respeito, vale ainda registrar trechos de debate travado, na UnB, em 9 de setembro de 1980, entre o Professor BOLÍVAR LAMOUNIER e a Professora ISABEL VALADÃO, no qual o assunto é amplamente questionado (63):

“A Sra. Isabel Valadão — Tenho algumas questões a apresentar para o Prof. Bolívar Lamounier. Uma das que eu gostaria

(61) FERNANDO PEDREIRA, *op. cit.*, pág. 164.

(62) Deputado CÉLIO BORJA, entrevista dada ao jornal *O Globo*, de 10-3-80.

(63) “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Caderno da UnB* — 1981, págs. 118 a 121.

de colocar é a respeito do seguinte: o Prof. Bolívar Lamounier está se referindo a uma dimensão de debate entre o voto distrital e o voto proporcional, hoje, no Brasil, que é a dimensão do fortalecimento de relações entre eleitor e representante. Então, no caso do voto distrital, aumentaria o conteúdo da relação entre o representante e o representado. Nesse caso, através do voto distrital, o representante estaria mais ligado ao representado do que em outras formas de sistemas eleitorais. Essa é uma dimensão da discussão voto distrital **versus** voto proporcional, ou sistema distrital **versus** sistema proporcional. . .

A outra dimensão a que o Prof. Bolívar Lamounier se referiu, quando falou na questão da representação descritiva, é a questão de em que medida as diferentes forças sociais, os diferentes segmentos sociais podem estar representados em facções políticas no Legislativo. Esta é uma outra dimensão do debate entre sistema distrital e sistema proporcional. Essa outra questão de debate tem alguns pontos que eu gostaria, então, de abordar.

A primeira questão é a seguinte: pela experiência que temos hoje nas sociedades democráticas modernas, naquelas sociedades onde está implantado o sistema distrital, há um sistema bipartidário, ou o sistema partidário se transformou, enfim, ou evoluiu, ou sei lá o que, mas o sistema partidário é um sistema bipartidário. Os outros Partidos têm muito pouca influência no jogo das forças políticas, como, por exemplo, no caso da Inglaterra, onde os dois Partidos que mandam são o Partido Conservador e o Partido Trabalhista; como no caso dos Estados Unidos, com o Partido Republicano e o Partido Democrata etc.

O que acontece hoje — e é uma outra dimensão da discussão do voto distrital — é que a implantação do voto distrital no País poderia levar a uma nova reorganização das forças políticas, em termos de um sistema bipartidário. As forças políticas tenderiam a reorganizar-se com um sistema bipartidário, porque suas chances de ascensão ao poder aumentariam na medida em que um sistema de voto distrital geralmente vem associado com um sistema majoritário, quer dizer, ganha aquele eleitor que consegue a maioria dos votos de uma localidade.

Então, a questão que eu coloco ao Prof. Bolívar Lamounier é a seguinte: em que medida um sistema distrital com voto majoritário — é mais ou menos o que está sendo discutido, uma das alternativas que estão em discussão — neste momento, não levaria a uma nova reorganização das forças políticas, em termos de dois grandes Partidos? Ou seja, dois grandes Partidos controlariam o sistema político em termos de sua dimensão legislativa maior; quanto às outras facções políticas, muito pouco peso teriam nessas decisões, principalmente no momento em que se está organizando, de forma até certo ponto inusi-

tada na História deste País, um Partido Trabalhista pelas bases, como é o caso do PT, e que teria, caso houvesse o sistema majoritário distrital, muito poucas chances de ver seus representantes no Congresso.

O Sr. Bolivar Lamounier — Acho que é uma questão fundamental, e eu realmente omiti a discussão deste ponto, que é efetivamente crucial e que a Isabel está levantando. Eu tentaria responder da seguinte maneira: primeiro, concordo muito com a parte final, isto é, que nós temos, hoje, o surgimento de Partidos que constituem uma grande novidade histórica no País, como o PT. Quanto ao próprio problema do Partido Comunista, acho que é pouco surrealista fingirmos que não existe Partido Comunista no País, ficarmos negando representação ao Partido. Cabe, efetivamente, perguntar se o Partido Comunista teria chances de se organizar num sistema eleitoral deste tipo. Caso não tivesse, seria mau, porque, então, se forçaria para a margem, para o limbo, uma força política sabidamente importante — eventualmente os Partidos socialistas. Tudo isso, acho, é fundamental.

Agora, não estou muito seguro desse diagnóstico de que o voto distrital conduz ao bipartidarismo. Certa vez, vi um livro cujo título me agradou muito. Chamava-se **A Tirania da Grécia sobre a Alemanha** e tratava de como a Grécia antiga exercia um fascínio tirânico sobre a Alemanha. Parafrazeando um pouco, acho que o Brasil vive a tirania do DUVERGER. O famoso livro de DUVERGER exerce uma tirania no Brasil, porque ele disse isso, e as pessoas continuam achando que é assim. Quanto a mim, acho que não é assim. Acho que as evidências são muito discutíveis.

Vou citar algo que está no jornal de sábado. Um jornalista correspondente na Alemanha dizia: "A Alemanha caminha para o bipartidarismo". Era um artigo muito bem feito, e em nenhum momento mencionava o voto distrital. Ele mencionou umas cinco causas do possível bipartidarismo na Alemanha, e em nenhum momento mencionou o sistema eleitoral, no que acho que ele tinha toda a razão. Não é o sistema misto que prevalece na Alemanha que está conduzindo ao sistema bipartidário.

No caso da Inglaterra — e este é o melhor exemplo — o Partido Liberal, em algumas ocasiões, tem um poder de fiel de balança que muitos Partidos gostariam de ter. A melhor coisa do mundo é ter-se 15 Deputados e uma influência enorme no Parlamento. Então, o sistema é bipartidário em termos, porque há um Partido que é pequeno, mas que, por outros mecanismos, exerce enorme influência. E eu pergunto: será que foi o voto distrital que fez a Inglaterra bipartidária? Ou foram 300 anos de evolução histórica em cima da guerra civil? Ou foi em cima dos dois Partidos, que preexistiram à Revolução inglesa como forças

militares, e que se pacificaram e se tornaram Partidos Políticos, constituindo a história dos Partidos ingleses?

E o caso dos Estados Unidos, em particular — é o mais citado — este me parece *francamente incorreto*, porque, a meu ver, o que produz o bipartidarismo nos Estados Unidos, seguramente, não é o voto distrital; é o colégio eleitoral, que elege o Presidente da República e que é constituído com base na regra de que, se você ganhar 51% dos votos eleitorais de um Estado, você leva todos, ou seja, 51% — a *maioria absoluta* — são contados como maioria unânime de um Estado. Ora, nestas circunstâncias, é óbvio que ninguém vai fazer um terceiro Partido, porque se 49% já é pouco, 20 é muito menos para chegar à maioria total. Isso eu acho curioso, porque é algo que, na literatura americana, sempre foi sabido. É muito raro encontrar um texto americano que vincule o bipartidarismo ao voto distrital.

Trata-se de algo que DUVERGER lembrou. E o próprio MARX tem uma carta de cerca de cinco páginas, muito interessante. Alguém perguntou a ele: "Por que o senhor acha que não é possível haver um terceiro Partido nos Estados Unidos?" E ele disse: "Acho que a maneira como elegem o Presidente da República realmente torna isto muito difícil."

Mas não é o Distrito, isto é, é um sistema majoritário na isonomia do Distrito. É uma coisa muito diferente. Ao nível do Distrito, acho perfeitamente plausível que se tenham muitos Partidos com voto distrital. A única coisa que vai acontecer é que os Partidos estarão geograficamente circunscritos. Alguns Partidos vão existir em certas regiões, e outros, noutras, que é o que acontece nos Estados Unidos. Onde há Partido Democrata, não há Republicano, e vice-versa, nos Estados Unidos. Há uma regionalização das forças políticas. Aliás, isto é curioso, porque a ideologia militar, no Brasil, tem certo horror a essas coisas de regionalismo, de uma força política ficar fixa numa região do País. O voto distrital seguramente levaria a isto. Seguramente haveria alguns Partidos fixos em algumas regiões.

Agora, quais seriam as chances eleitorais de alguns Partidos? Por exemplo, acho que o PT teria muito melhores chances no regime distrital do que no regime proporcional, por motivos totalmente evidentes. A periferia de São Paulo poderia dar lugar a dez Distritos, por qualquer conta que se faça — no mínimo 10; quinze, talvez. Há uma tendência, nas últimas eleições, para uma diferença de votos de 10, 12, 15 a um a favor do MDB. Em alguns lugares, 15 a um. Um Partido governista, um Partido conservador, para competir nesse lugar, teria de investir uma tal soma em dinheiro, para fazer propaganda, que seria inviável. Ele teria de entregar esses Distritos — literalmente entregar — sem competir, para Partidos trabalhistas, ou de

esquerda, ou o que fosse, o que, de certa forma, é o que acontece, porque é tão difícil.

No sistema proporcional, não. Ocorreu em São Paulo, concretamente, um exemplo. Um Deputado de Presidente Prudente, uma zona rural do Estado, uma cidade que não tem indústria, fez campanha, mediante alguns milhões de cruzeiros, no ABC, zona anexa de São Paulo, e teve lá a maior parte de seus votos. No sistema proporcional, isto é perfeitamente possível. No distrital, duvido, porque se for ele contra um do PT, é impraticável. Não há dinheiro que resolva.

Que quer dizer isto, então? Quer dizer que o grande problema, o grande defeito do voto distrital, principalmente na forma pura, é que os resultados podem ficar inteiramente imprevisíveis. Pode dar tudo de esquerda, tudo de direita. Em tese, pode, porque o movimento do eleitorado pode jogar tudo para um lado só, e ganha-se por pequenas diferenças em todos os Distritos. De repente, fica um Partido com zero representante. Isso pode acontecer. Agora, pode acontecer contra o governo, também. Se se tem o voto distrital, sublegenda, e essas coisas, numa situação de alta inflação, é muito curioso imaginar qual seja o resultado. E se desse um chorrilho e fosse tudo para um lado só? Aí, sim, teríamos um belo impasse político.

Não me parece, pois, inteiramente certo que isso conduza ao bipartidarismo. O que conduz ao bipartidarismo, invariavelmente, é a concentração do poder. É quando, para disputar o poder, nas suas parcelas mais importantes, tem-se de aglomerar todas as forças para disputar em bloco com outra força igualmente organizada. É o caso da Presidência dos Estados Unidos, o prêmio mais importante do sistema presidencialista, um governo federal muito forte. Então, um Partido tem de disputar com outro. Não há chance para um terceiro. Uma facção do Partido Democrata, na hora do "vamos ver", prefere ficar com o Partido Democrata, a fazer outro Partido, porque não há chance nenhuma como terceiro Partido.

A concentração do poder seguramente conduz ao bipartidarismo, que é o que estamos vendo no Brasil, hoje. Está-se tendo de volta uma reaglomeração de forças políticas, não por efeito do sistema eleitoral. O sistema eleitoral não produziu isto. Pode-se ter isto como resultado de haver uma desesperança de que um Partido com 30% dos votos tenha alguma importância. E foi imaginado que o Partido Popular seria o fiel de balança. É? Não, não é. Por que não? Porque o governo não se dispõe a ceder a este Partido uma parcela do seu poder. Ora, se não se dispõe, fica bipartidário. Nestas circunstâncias, tem-se a reaglomeração das forças políticas. O sistema de voto pode talvez reforçar essa tendência, mas a origem dificilmente estará no sistema eleitoral, acho eu."

Na parte referente à renovação partidária, acentuam os escritores que o voto distrital propicia a formação de lideranças autênticas, forjadas nas aspirações da comunidade:

“A própria renovação partidária pode estar condicionada às virtudes do voto distrital. A eleição por Distritos permite a formação de novas lideranças ou o surgimento de valores novos, os quais, por estarem ainda incipientes, não teriam a possibilidade de vingar numa competição de larga escala” (ADRIANO MARREY) (64).

Se o problema da renovação partidária for examinado em igualdade de condições, entre os dois sistemas — distrital e proporcional — *“aquele que mais possibilita a formação de líderes locais é, indiscutivelmente, o distrital” (Senador FRANCO MONTORO) (65).*

“A pressão das lideranças novas, locais, querendo afirmar-se, será muito mais efetiva, o que parece melhor para o aprimoramento do nosso sistema eleitoral (66).

O deslocamento do centro de influência para os Distritos facilitaria o surgimento de líderes distritais. O domicílio eleitoral exigível servirá de aviso imediato para alertar um assalto futuro e constituirá o passo mais importante para evitar as recomendações estranhas, venham de onde vierem” (Prof. OSCAR DIAS CORRÊA) (67).

Com o surgimento das novas lideranças surge, também, a exigência da atualização das lideranças consolidadas. E ambas só permanecerão se forem legítimas, *“face à fiscalização mais direta do eleitorado”, proporcionada pelo voto distrital.*

A escolha de *“candidatos vinculados ao meio — argumento unanimemente reconhecido para aceitação do voto distrital” — afasta ou torna mais difícil o aparecimento de candidatos estranhos alheios às realidades do Distrito, impostos muitas vezes pela cúpula partidária. Do sistema decorre naturalmente o maior “prestígio dos Municípios e do poder local. Dá a eles uma certa autonomia. O voto distrital é consequência lógica do prestígio das autonomias locais. Permitirá o início de vidas públicas a serviço do Município, do Estado, do País” (68).*

“Os Municípios” — diz o Prof. ADILSON MACABU (69) — “se sentem esvaziados na sua representação política, o que se reflete no desenvolvimento econômico da região. Não são representados nos Legislativos estaduais e federal, embora com representatividade substancial, abafada pela ingerência da direção partidária

(64) *Boletim Eleitoral* do TRE de São Paulo — março de 1976.

(65) *O Voto Distrital no Brasil* — THEMISTOCLES CAVALCANTI e Outros, Ed Fundação Getúlio Vargas, pág. 343.

(66) *Op. cit.*, pág. 343.

(67) *Op. cit.*, pág. 342.

(68) *Op. cit.*, pág. 26.

(69) *Op. cit.*, pág. 21.

a favor de candidatos de outras regiões. O voto distrital atenderá mais aos critérios regionais."

A preocupação com as questões regionais, constantes no voto distrital, não implica na abstração dos problemas de caráter nacional.

A atuação do Deputado — como esclarece J. C. MACEDO SOARES GUIMARÃES ⁽⁷⁰⁾ — "depende de sua estatura, de sua capacidade de trabalho, de sua visão política. Por acaso Churchill, que era eleito por um pequeno Distrito de Worcester, deixou de ter visão nacional?"

Quanto ao problema das oligarquias políticas em face do voto distrital, um grande número de estudiosos de ciência política "tende para a afirmação de que as oligarquias regionais estão em função do desenvolvimento econômico e social das regiões e menos em função do sistema eleitoral. Quanto mais o País progride, quanto maior a urbanização, menor a influência de grupos oligárquicos" ⁽⁷¹⁾. Isto, contudo, não obsta que se consigne, aqui, declaração a respeito do Professor DALMO DE ABREU DALLARI transcrita no **Jornal do Brasil**, de 3-6-72:

"Entende o professor DALLARI que o voto distrital impedirá a formação de oligarquias, facilitada pela possibilidade de controle das lideranças locais. Adotado o voto distrital, acredita que os representantes estarão mais identificados com o eleitorado, por força de seu contato direto, reduzindo-se a possibilidade e a necessidade de atuação dos comandos locais para promoção do candidato.

Como conseqüência — observa — os representantes dependerão menos das lideranças locais e dos comandos regionais, eliminando-se a figura do cabo eleitoral."

c) Voto distrital — poder econômico — poder governamental

Alinham-se em favor do Distrito, e da conseqüente atenuação da influência do poder econômico com a implantação do sistema, os seguintes argumentos:

"Instituído o voto distrital, a corrupção eleitoral e a influência do poder econômico poderão mais facilmente ser denunciadas. Havendo restrição do espaço a corrupção será menor.

A presença permanente do candidato dentro do Distrito permite defesa direta e imediata ao menor sinal de irregularidades.

A disputa, deixando de ser pessoal para ser partidária, facilitará o combate ao poder econômico.

O mal será fixado, localizado, pois o sistema distrital impede a proliferação do elemento corrupto mais facilmente denunciável.

(70) J. C. SOARES MACEDO GUIMARÃES — **Jornal do Brasil** — 26-1-80.

(71) THEMISTOCLES CAVALCANTI e Outros — **O Voto Distrital no Brasil** — Ed. Fundação Getúlio Vargas — 1975.

O excesso de recursos, com área restrita, provocará escândalo e terá efeito contraproducente.

O prestígio local estará em condições de enfrentar o homem rico.

A influência econômica não é usada, via de regra, na base eleitoral e sim distante da mesma.

O sistema distrital facilita o controle dos gastos eleitorais diretos e indiretos" (72).

Aos argumentos expostos, somem-se os depoimentos dos Professores MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO e SULLY ALVES DE SOUZA, transcritos no livro **O Voto Distrital no Brasil** (72):

"O Prof. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, quanto ao problema, foi de opinião que o poder econômico teria sua influência reduzida com a adoção do voto distrital, pois diminuiria a possibilidade da compra de todos os votos de uma única região. A respeito da propalada compra de votos, esclarece que o que se verifica, ainda, em certas regiões, é a compra do chefe político, onde há dominações tradicionais. Onde o eleitorado já atingiu certo nível individualista se dá a compra de votos esparsos em lugar da compra do chefe.

Para o Prof. SULLY ALVES DE SOUZA, a influência do poder econômico, adotado o sistema distrital, e desde que o Distrito tenha uma razoável limitação geográfica, será menor. Menos a financiar, menor a área a abranger, menor emprego de dinheiro. Menor necessidade de divulgação face ao conhecimento pessoal, o que elimina a necessidade da propaganda. Se houver influência do poder econômico, a área concentrada o evidenciará, o tornará mais patente e será mais facilmente denunciável. Um grande poder local, porém, abafará qualquer reação."

O fato de o Distrito concentrar a área de luta política dos candidatos facilita, consoante os mestres, a fiscalização contra a corrupção eleitoral. Torna a compra de votos mais difícil e mais denunciável face à redução do espaço geográfico em que se empenham os diversos candidatos. Também, a delimitação do Distrito, permitindo o contacto pessoal entre candidatos e eleitores, dispensa a necessidade de propaganda eleitoral, o que diminui a influência do poder econômico, tendo em vista o acesso aos grandes meios de divulgação de massa, exigido no sistema proporcional em vastas circunscrições.

"A representação distrital" — diz o jornalista NEWTON RODRIGUES (73) — "reduz, em termos gerais, a força do poder econômico, sendo claro que este se exerce hoje menos pela compra direta de votos, que pelo

(72) Argumentos colhidos em pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas em 1975, transcritos em **O Voto Distrital no Brasil** — THEMISTOCLES CAVALCANTI e Outros — Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1975, págs. 353 e 351.

(73) Jornalista NEWTON RODRIGUES — "Aspectos do Sistema de Votos" — Folha de São Paulo, 11-7-79.

domínio dos grandes meios de comunicação de massa e favores embutidos, irredutíveis de todo em qualquer processo que seja. Em um Distrito um candidato pobre tem possibilidades próprias de dirigir-se ao eleitor; na grande circunscrição, isso é praticamente impossível. Ainda mais: sua campanha não deixa raízes, esgotando-se com a apuração das urnas. Em outros termos, facilita-se a carreira política dos quadros mais novos, com menor necessidade de padrinhos."

Além disso, o voto distrital contribui decisivamente para afastar do processo político os aventureiros ou pára-quadistas políticos que, à custa do poder econômico, se elegem sem ter a menor ligação com o Estado e com a defesa dos seus reais interesses.

Nesse sentido, é a observação de J. C. MACEDO SOARES GUIMARÃES (74):

"No sistema de voto proporcional, o aparecimento de aventureiros e pára-quadistas políticos é uma constante. O candidato, muitas vezes, à custa do poder econômico sai catando votos em todo o Estado e acaba eleito, sem se sentir obrigado a denunciar nem pontos de vista, nem interesses de qualquer comunidade."

Outra questão, pertinente à matéria, refere-se à pressão política governamental e sua influência nos pleitos eleitorais. Com a implantação do voto distrital — argumentam alguns escritores —, os candidatos populares seriam facilmente derrotados pelos candidatos governistas, em função do poder político de que estes dispõem no sentido de conseguir obras públicas e benefícios para o Distrito, pelo qual disputam a eleição.

O Professor PLÍNIO SAMPAIO (75) entende que

"O argumento pode ter vigência em algumas regiões do País, mas parece difícil que corresponda à realidade atual das nossas maiores cidades. Admitir que haja possibilidade de formar "currais eleitorais" em São Paulo, no Rio ou em outras Capitais e grandes cidades do Brasil, constitui um exagero. Basta ver que, em pleno regime autoritário, o Partido oficial sofreu contundentes derrotas em quase todas essas cidades. Ora, atualmente, uma grande parte da população brasileira vive em cidades de mais de cem mil habitantes. Nas cidades grandes, o voto distrital seria útil para contra-arrestar, tanto a política de clientela apoiada no favor governamental, como o poder do dinheiro nas campanhas eleitorais. Confinando os candidatos a um espaço geográfico menor facilitar-se-á o cumprimento das disposições legais relativas aos gastos permitidos nas campanhas eleitorais. Além disso, os candidatos populares passarão a ter a possibilidade física — hoje impensável — de apelar para o esclarecimento pessoal, direto, de eleitor a eleitor, a fim de neutralizar a influência da propaganda massiva dos candidatos endinheirados. Quando o Deputado depende de um colégio eleitoral pequeno, os eleitores dispõem de meios efetivos para acompanhar sua trajetória polí-

(74) J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES — *Jornal do Brasil* — 26-1-80.

(75) Professor PLÍNIO SAMPAIO — "O Voto Distrital" — *Folha de São Paulo* — 6-7-79.

tica. Nessas circunstâncias, dificilmente alguém conseguirá reeleger-se, por rico e poderoso que seja, sem cultivar uma relação permanente com seus eleitores, explicando-lhes opinião sobre sua conduta política. Este último aspecto tem para mim uma importância crucial, na quadra histórica que atravessamos, pois cria condições favoráveis para uma participação organizada e permanente dos setores populares na vida política do País.”

V — SISTEMA ELEITORAL E A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE VOTOS

O tema controvertido na polêmica entre os sistemas distrital e proporcional implica em considerações a respeito do voto urbano e do voto rural e, ainda, sobre os **padrões de concentração e dispersão eleitoral**. O Prof. BOLIVAR LAMOUNIER⁽⁷⁶⁾, em substancioso estudo, aborda a matéria:

“A distribuição dos votos e a maneira pela qual ela é convertida em cadeiras parlamentares tem, como é óbvio, profundas repercussões políticas. Diferenças geográficas acham-se frequentemente associadas a diferenças sócio-econômicas e ideológicas, a variações na força relativa dos Partidos, a distintas inclinações no tocante a propostas legislativas, e assim por diante. Compreende-se, portanto, que este seja um dos aspectos mais controversos na polêmica entre os sistemas distrital e proporcional, pois é certo que os pressupostos de um e outro são muito distintos também neste particular.

O problema se apresenta, aqui, sob três formas principais. Uma diz respeito ao chamado “voto urbano”, ou seja, à maior ou menor fidelidade com que o sistema eleitoral espelha as diferenças sócio-econômicas e de comportamento eleitoral associadas à urbanização. A segunda tem a ver com a existência ou não de diferenciais sistemáticos, ou seja, estáveis e previsíveis dentro dos grandes centros urbanos. Estas duas questões serão tratadas conjuntamente, a seguir, sob o rótulo de “voto urbano”. Finalmente, uma terceira questão, que se refere aos padrões de concentração ou dispersão espacial dos votos de cada candidato.

São questões distintas, mas acham-se todas elas profundamente ligadas à controvérsia entre os princípios distrital e proporcional. Essa vinculação se dá desde o nível doutrinário mais genuíno, isto é, desde o nível em que se consideram os fundamentos do que seria a “boa representação, até o nível menos etéreo das táticas e projeções, ou seja, o nível dos interesses

A) Sistema eleitoral e “voto urbano”

No que se refere à urbanização, a estória pode ser contada em poucas palavras. O discurso predominante, desde os anos 30, eleitorais.

(76) BOLIVAR LAMOUNIER — “A Representação Proporcional no Brasil: Mapeamento de um Debate” — *Revista de Cultura & Política* (CEDEC — SP), n.º 7, 1982, págs. 22 e segs.

tendeu a valorizar o voto urbano, tido como mais "autêntico", ou mais "ideológico" (no bom sentido do termo), e a desvalorizar o voto rural e das pequenas localidades interioranas, tido como "clientelista", sujeito a injunções e a relações de dependência econômica, e assim por diante. Nos últimos dez anos, e mais especificamente a partir de 1974, a projeção de resultados crescentemente negativos para o Governo levou a freqüentes propostas de modificação do sistema — inclusive de adoção do voto distrital —, tendo em vista, exatamente, contrabalançar o chamado "voto urbano". Assinale-se, porém, que raríssimos autores ou figuras do mundo político se esforçaram em elaborar um **discurso** distinto, isto é, uma doutrina de representação na qual o voto interiorano surgisse sob uma luz menos negativa. A argumentação é, de um modo geral, francamente tática e visa apenas equilibrar os interesses eleitorais, numa perspectiva de curto ou médio prazo (donde, aliás, a grande voga do adjetivo **casuísticas**, com o qual são qualificadas as reformas).

Curioso, entretanto, é que praticamente não há estudos que focalizem de maneira específica o impacto do sistema eleitoral vigente como mecanismo possivelmente favorável ao "voto urbano". Para que esta afirmação seja bem compreendida, algumas distinções se tornam desde logo necessárias. Existem aqui várias questões interligadas, mas que devem ser consideradas separadamente. A primeira refere-se à existência ou não de diferenciais, na votação dos Partidos, sistematicamente associados a diferentes níveis de urbanização. Embora não haja estudos completos para o conjunto do país e para cada Estado, as pesquisas disponíveis demonstram que esses diferenciais indiscutivelmente existem, sendo o "voto urbano", de modo geral, mais oposicionista.

O quadro III⁽⁷⁷⁾ demonstra claramente esta afirmação, no que diz respeito a São Paulo.

A segunda questão refere-se à existência ou não de diferenciais sócio-econômicos sistemáticos **dentro** dos grandes centros urbanos. A resposta a esta indagação é idêntica sob todos os aspectos à anterior. No quadro IV⁽⁷⁸⁾ são apresentados os dados referentes ao Município de São Paulo, dividido em oito áreas sócio-econômicas homogêneas. Da área I (mais rica) para a área VIII (mais pobre) há um decréscimo consistente em diversos indicadores de qualidade da vida urbana. Pois bem: percebe-se de maneira irretorquível que a votação do MDB é tanto maior quanto mais pobres esses "contextos" eleitorais. E, o que é talvez menos sabido: essa tendência se manifesta com espantosa consistência, em todos os níveis, de 1966 a 1978. Embora, como é óbvio, o **valor** da razão ARENA—MDB tenha-se alterado bastante, o **padrão** é constante e praticamente linear em todas as eleições realizadas sob o sistema bipartidário.

(77) QUADRO III

Resultados das eleições legislativas de 1978 no Estado de São Paulo
(em percentagens)

	SENADO			CAMARA FEDERAL			ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA			Total de Votantes (Números absolutos)
	ARENA	MDB	Votos em branco e nulos	ARENA	MDB	Votos em branco e nulos	ARENA	MDB	Votos em branco e nulos	
Capital	9,6	68,2	22,2	18,3	61,5	20,2	18,4	60,2	21,3	3.362.167
Municípios com população urbana superior a 30 mil em 1970	12,3	64,9	22,9	24,6	52,1	23,2	25,4	52,1	22,4	3.287.577
Municípios com população urbana inferior a 30 mil em 1970	20,4	55,7	23,9	36,7	37,4	25,9	37,0	37,2	25,8	2.442.753
Total do Estado	13,5	63,7	22,9	25,6	51,6	22,8	26,0	51,1	22,9	9.095.452

Fonte dos dados originais: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Reproduzido de LAMOUNIER (1980), p. 21.

(78) QUADRO IV

Número de votos dados à ARENA para cada voto dado ao MDB, por área
sócio-econômica homogênea do Município de São Paulo

Áreas	Câmara Municipal			Assembléia Legislativa				Câmara Federal				Senado				Eleitora- do em 1978
	1968	1972	1976	1966	1970	1974	1978	1966	1970	1974	1978	1966	1970	1974	1978	
I	1,45	3,05	0,95	1,23	3,65	0,79	0,52	1,23	3,45	0,82	0,51	1,96	1,34	0,52	0,25	342.651
II	1,32	2,64	0,80	1,13	3,11	0,66	0,45	1,12	2,92	0,68	0,45	1,76	1,16	0,43	0,21	288.077
III	1,33	2,58	0,77	1,03	3,01	0,57	0,43	0,97	2,83	0,60	0,42	1,63	1,10	0,37	0,19	334.940
IV	1,19	2,44	0,76	0,86	2,87	0,49	0,40	0,84	2,74	0,51	0,39	1,50	1,09	0,33	0,18	307.881
V	1,21	2,34	0,70	0,81	2,69	0,43	0,32	0,79	2,59	0,45	0,32	1,49	0,96	0,29	0,15	600.884
VI	0,93	1,86	0,58	0,55	2,04	0,26	0,24	0,51	1,92	0,26	0,24	1,12	0,71	0,17	0,11	643.535
VII	0,94	1,59	0,53	0,55	1,99	0,24	0,23	0,52	1,86	0,26	0,22	1,09	0,64	0,17	0,10	642.020
VIII	1,13	1,65	0,48	0,52	1,69	0,19	0,18	0,48	1,56	0,20	0,17	0,95	0,54	0,14	0,08	611.326

↑
áreas mais ricas
↓
áreas mais pobres

Destas duas considerações tem-se extraído com freqüência a conclusão de que o chamado voto distrital agiria necessariamente contra o voto urbano; ou, pelo menos, que será enorme o potencial de manipulação, nesse sentido, caso venha a ser alterado o sistema eleitoral. Ora, salta aos olhos que esse debate se trava apenas num terreno de conjecturas. É e continuará sendo um debate pouco elucidativo até que o problema seja considerado em função de **fórmulas específicas** para a implantação do voto distrital (ou para a reforma do sistema vigente, que, convém insistir, também sub-representa o voto urbano através do mecanismo de alocação das cadeiras **entre** os Estados).

Uma terceira questão diz respeito ao funcionamento do sistema eleitoral **dentro** de cada Estado, em relação à distribuição geográfica dos eleitores. Há defensores do voto distrital (é o caso do Deputado federal RAPHAEL BALDACCI FILHO) que alinham entre seus argumentos “a tendência à perda de expressão política por parte do interior”:

“Essa tendência [...] vem se acentuando no atual sistema de voto proporcional e precisa ser corrigida. Por outro lado, lembremos que nenhum prejuízo adviria à representatividade política da área metropolitana, pois todos os Distritos e Subdistritos que nela fossem criados teriam garantidas as eleições de seus Deputados. Hoje, ao contrário, embora a área metropolitana eleja cada vez mais Deputados, há vários setores da Capital que ficam sem uma representação autenticamente sua” (BALDACCI FILHO, s/d, p. 26).

Embora seu objetivo político-ideológico seja justamente o oposto — fortalecer “a representação política do eleitorado ideologicamente mais estruturado” —, AYDOS (1979) parece compartilhar pelo menos a parte final do diagnóstico de BALDACCI. Vejamos, porém, todo o seu argumento:

“Enquanto a sub-representação dos Estados mais industrializados não se pode atribuir a representação proporcional, **a sub-representação política das grandes cidades e metrópoles regionais lhe é inerente**. A imagem de uma colcha de retalhos é o lugar comum que a prática político-eleitoral tem reservado para as Capitais estaduais — áreas onde todos os candidatos são votados e que, por isso mesmo, dificilmente elegem candidatos próprios para as Assembléias estaduais e [para a] Câmara Federal. [...] A Cidade de Porto Alegre, que teria condições de eleger cerca de 4 a 5 Deputados, é responsável por mais de 50% da votação de apenas 2 candidatos eleitos para a Câmara Federal” (p. 7).

A confirmar-se tal quadro em outros Estados, estaríamos, de fato, diante de um efeito do sistema proporcional enquanto tal, e não dos eventuais “vícios” ou “distorções” de sua regulamentação no Brasil. Deve-se inclusive observar que BALDACCI

e AYDOS podem ambos estar empiricamente certos, ao mesmo tempo. É possível que o crescente peso relativo das metrópoles esteja provocando um esvaziamento político do interior, sob a forma de uma migração de candidatos para as grandes cidades, como quer BALDACCI, e também que essa migração seja predatória, convertendo as Capitais em "colchas de retalhos", como quer AYDOS. Neste particular, vale a pena citar mais extensamente as conclusões de AYDOS sobre as relações entre o sistema eleitoral e a distribuição geográfica do eleitorado:

a) o voto urbano das Capitais e áreas metropolitanas tende a reforçar a eleição de bancadas legislativas formadas por candidatos com base eleitoral no interior dos Estados;

b) as oportunidades políticas abertas às lideranças metropolitanas são mais reduzidas; suas probabilidades de eleger-se num posto representativo são menores;

c) em conseqüência, o potencial político ideologicamente estruturado dos grandes centros não é adequadamente representado pelo conjunto de Deputados que, embora pertencendo ao Partido de preferência daquela população e, muitas vezes, correspondendo ideologicamente às suas perspectivas, inegavelmente sofrem a pressão de suas bases políticas (interioranas);

d) por outro lado, esta situação desestimula a participação político-partidária nos grandes centros urbanos [...]."

A transformação dos grandes centros em "colcha de retalhos", para utilizar a expressão de AYDOS, seria inerente à representação proporcional na medida em que esse sistema incorpora como um valor positivo a possibilidade de **dispersão** espacial dos votos. Outra conseqüência deste princípio, também notada por AYDOS, é o freqüente lançamento, pelos Partidos, de candidatos "populares, porém politicamente inconseqüentes (...) na medida em que uma soma de votos esparsos e rarefeitos em todo o Estado é suficiente para eleger um Deputado" (p. 8). Esta, segundo AYDOS, é também

"[...] uma deficiência inerente à dinâmica da representação proporcional, que substitui a possibilidade de uma articulação orgânica entre o cidadão e seu representante por uma relação abstrata cujos supostos dificilmente se verificam: a existência de *eleitores livres, politizados, capazes de identificar claramente no espectro de Partidos Políticos, com projetos de governo diferenciados, os seus interesses* (p. 8)."

Vimos que a dispersão espacial dos votos, no plano doutrinário, é um valor positivo para os teóricos da representação proporcional. Havíamos também constatado, através do texto de GLÁUCIO A. D. SOARES, o suposto **empírico** comum de que os

candidatos mais "ideológicos" corresponderiam, de modo geral, ao suposto doutrinário, ao contrário dos "coronéis", cuja votação seria geograficamente concentrada. Mas, também aqui, é bastante distinta a percepção de AYDOS. Ele sugere, ao contrário, que os candidatos "ideológicos" têm sua votação concentrada nas grandes cidades; que ao se dispersarem pelo interior, à cata de votos, sofrem crescentemente a pressão de bases não ideológicas; e, finalmente, que os candidatos "dispersos" têm melhores chances quando são "figuras populares, porém politicamente in-conseqüentes".

B) Padrões de concentração e dispersão eleitoral

São de DAVID FLEISCHER os únicos estudos sistemáticos (limitados, porém, ao Estado de Minas Gerais) sobre os padrões de concentração/dispersão espacial das bases eleitorais de candidatos ao Legislativo. Um projeto em andamento, de MARIA LÚCIA INDJAIAN, procura abordar o assunto através de uma metodologia talvez mais adequada, e focaliza a bancada federal eleita pelo MDB de São Paulo em 1978.

As pesquisas de FLEISCHER (1976, 1981) mostram, de maneira geral, uma elevada concentração dos votos de cada Deputado em determinadas regiões: verdadeiros **redutos** eleitorais, produzindo o que se tem às vezes denominado, não sem dar margem a equívocos, um sistema distrital **de facto**. Aconselhando cautela na extrapolação desses resultados, baseados na eleição de 1978, para o atual quadro multipartidário, FLEISCHER conclui, ao contrário do que normalmente se pensa, que a implantação de um sistema distrital "não liquidaria as oposições". Em Minas Gerais, pelo menos:

"[...] os Deputados oposicionistas eleitos em 1978 teriam melhores condições de concorrência num pleito distrital do que os governistas. Esta situação inverteu-se (em relação ao que era) em 1966, quando a ARENA tinha uma concentração eleitoral muito maior. Este fenômeno, tão interessante, se deve a vários fatores: 1) ao longo destes 12 anos (1966-1978) tanto a ARENA quanto o MDB mudaram bastante, e a bancada deste cresceu muito a partir de 1974; 2) o eleitorado do MDB concentrou-se cada vez mais nos centros urbanos maiores, enquanto o eleitorado da ARENA espalhou-se mais pelo Estado; 3) o MDB conseguiu recrutar candidatos "fortes" nestes centros mais urbanos e industrializados; 4) o padrão da ARENA foi de recrutar proporcionalmente mais dos seus eleitos entre políticos com eleitorados mais dispersos pelo Estado" (FLEISCHER, 1981, p. 168).

Outra conclusão importante e extremamente pertinente para a discussão dos problemas suscitados por BALDACCI FILHO e

AYDOS diz respeito à representação das diferentes regiões do Estado:

“Provavelmente um sistema distrital faria com que as regiões mineiras tivessem uma representação política mais fiel às proporções da distribuição da população no Estado, e, com efeito, diminuiria a super-representação da região metalúrgica. Também, nenhum Município ou microrregião ficaria sem representação política, como ocorre atualmente [...], quando seu candidato não consegue se eleger e a região passa a ser “representada” pelo segundo ou terceiro mais votado, que não tem vínculos locais” (*ibidem*).

O problema, evidentemente, é determinar se estas conclusões refletem apenas as particularidades da política mineira, ou, ao contrário, se servem de base para um debate mais amplo sobre a prática da representação proporcional no Brasil. A confirmar-se em outros Estados este quadro de elevada concentração eleitoral, estaríamos, sem dúvida alguma, testemunhando a frustração de um dos valores mais caros à representação proporcional, que é a possibilidade de arrecadar votos numa circunscrição territorial ampla, atendendo, supostamente, a corrente de opinião, e não a meros contornos geográficos (os Distritos) criados por lei. Com a circunstância agravante de que, nesse suposto sistema distrital **de facto**, o candidato **não** está exposto às pressões que o vinculam de maneira mais próxima à base eleitoral, no sistema distrital propriamente dito.

O estudo de MARIA LÚCIA INDJAIAN, do qual já conhecemos resultados parciais, poderá vir a ser uma importante contribuição a este debate, por duas razões principais: **primeiro**, por referir-se ao Estado de São Paulo, tido normalmente como um dos mais “avançados” na superação da política de “clientela”; **segundo**, por utilizar uma metodologia melhor adaptada à análise das possíveis correlações entre **graus** de concentração das bases eleitorais de cada candidato e todas as variáveis em termos das quais se possa querer caracterizar esses mesmos candidatos. Ou seja, melhor adaptada para se verificar se, de fato, os candidatos “mais concentrados” (ou vice-versa) são realmente os “coronéis” de GLAUCIO A. D. SOARES, os “ideológicos” de AYDOS, os de um ou de outro Partido, os menos ou os mais estabelecidos na carreira política, os que exercem determinados tipos de profissão, e assim por diante.

Em que consiste tal metodologia? Simplesmente em adaptar ao caso, mas tomando-o ao inverso, o **índice de fracionamento** proposto por RAE (1967) como medida de dispersão do número de cadeiras legislativas entre vários Partidos. Tomando a **porcentagem** dos votos dados a um candidato, digamos, nos dez Municípios onde foi mais votado, podemos escrever que seu índice de concentração será igual à soma dos quadrados dessas dez porcentagens. Ao contrário da simples acumulação das porcenta-

gens obtidas nos dez Municípios, este índice é sensível à distribuição dos votos entre Municípios; ao mesmo tempo, é uma medida sintética, facilmente interpretável e, portanto, adequada ao tratamento multivariado de um grande volume de informações.

Dois objeções importantes são notadas por INDJAIAN:

"1) Uma votação dispersa **entre Municípios** poderia ainda assim estar altamente concentrada numa **região**, ou seja, poderia ocorrer entre Municípios contíguos. Este fato, relevante para a análise da concentração eleitoral, não seria captado no índice acima proposto.

2) Os dez primeiros Municípios [...] freqüentemente concentrarão 70 ou 80% da votação dos diferentes candidatos, mas a distribuição dos **restantes 20 ou 30%** é igualmente relevante para a análise. Muitas vezes um político decide candidatar-se precisamente porque conta com esse núcleo inicial. Daí se depreende que os restantes 20 ou 30% dos votos é que são estratégicos, ou seja, têm um **valor marginal** mais elevado" (INDJAIAN, 1981, p. 1-10).

A primeira objeção pode ser contornada combinando-se a análise quantitativa "com uma inspeção sistemática da localização dos Municípios, a fim de verificar se são ou não contíguos", e introduzindo, novamente, esta consideração como uma variável na própria análise. Quanto à segunda, pode-se "aplicar outra vez o índice ao **resíduo**, isto é, aquilo que denominamos **os restantes 20 ou 30%**, excluindo-se deste cálculo justamente os dez Municípios que mais contribuíram para a votação de cada candidato" (*ibidem*).

Levando em conta, para os fins da presente discussão, somente o primeiro passo da metodologia proposta, isto é, o cálculo do índice de concentração de cada Deputado **nos dez Municípios onde foi mais votado**, INDJAIAN chegou à seguinte divisão da bancada federal paulista do MDB em quatro grupos (quadro V) ⁽⁷⁹⁾.

(79) QUADRO V

Deputados federais eleitos em 1978 pelo MDB de São Paulo, segundo o grau de concentração de suas bases eleitorais

Grupo I: alta concentração	Samir Achôa	0,74
	Jorge Paulo Nogueira	0,71
	Mário Hato	0,70
	Aurélio Peres	0,63
	Valter R. Garcia	0,58
	José Freitas Nobre	0,57
	Horácio Ortiz	0,56
	Adalberto Camargo	0,55
Antonio Zacharias	0,54	

(Continua)

Deve-se fazer aqui a ressalva de que a análise destes grupos em função de outras variáveis, e em particular das correntes político-ideológicas em que se divide o MDB paulista, ainda não foi feita. Mas o quadro anterior é suficiente para mostrar que a realidade é bem mais complexa do que o sugerido — é bem verdade que **en passant** — por AYDOS e GLÁUCIO A. D. SOARES, entre outros. Basta observar que, dentro de cada grupo, tanto encontramos candidatos “ideológicos” como notórias “figuras populares, porém politicamente inconseqüentes” do tipo a que alude AYDOS. Fica, talvez, a favor das hipóteses tradicionais, o solitário indício de que o candidato mais disperso — SANTILLI SOBRINHO — é, de fato, “ideológico”. Numa análise preliminar, parece, entretanto, claro que **nem** o montante absoluto da votação de cada Deputado, **nem** a corrente político-ideológica a que pertence, **nem** a extensão de sua experiência política anterior, mantém uma relação **nítida** com o grau de concentração das bases eleitorais. O que se pode afirmar com certeza é que, também em São Paulo e também na bancada federal do MDB, **é elevada a concentração espacial**. Com as reservas metodológicas já apontadas, isto pode ser constatado pela simples **porcentagem acumulada** dos votos destes 37 Deputados nos dez Municípios onde foram mais votados, que varia de um mínimo de 53,5 (SANTILLI SOBRINHO) a um máximo de 93,6 (SAMIR ACHÔA).

(Continuação da nota 79)

Grupo II: média-alta concentração	Alberto Goldman	0,45
	José de Castro Coimbra	0,43
	Antonio Tidei de Lima	0,43
	Athié Jorge Coury	0,41
	Benedito Alves da Silva	0,38
	Audálio Dantas	0,33
	Ruy Oswaldo Codo	0,33
	João Paulo Arruda	0,32
Jayro Maltoni	0,32	
Grupo III: média-baixa concentração	Natal Gale	0,31
	Flávio Nelson C. Chaves	0,28
	Antonio Russo	0,26
	Airton Sandoval Santana	0,25
	Ulysses Guimarães	0,24
	Airton Soares	0,24
	Joaquim D. Bosco Amaral	0,22
	Roberto Cardoso Alves	0,19
Octacílio Alves de Almeida	0,18	
Grupo IV: baixa concentração	Ralph Biasi	0,17
	Francisco Leão	0,17
	Octávio Torrecilla	0,17
	Roberto D. Carvalho	0,13
	José Camargo	0,12
	João O. Cunha	0,11
	João Pacheco Chaves	0,11
	Israel Dias-Novaes	0,09
	Carlos Nelson Bueno	0,05
José Santilli Sobrinho	0,04	

VI — VOTO DISTRITAL — ARGUMENTOS CONTRÁRIOS

A representação das minorias, resguardada pelo sistema proporcional, é um dos argumentos mais expressivos que fundamentam as teses contrárias à adoção do voto distrital. Para o Senador TANCREDO NEVES⁽⁸⁰⁾, “onde realmente as minorias não se fazem representar, ou se fazem representar de forma injusta, inadequada e não correlata, a representação está mutilada, a representação deixa realmente de expressar o que deve significar”. Outra não é a opinião de JOHN STUART MILL, quando diz⁽⁸¹⁾:

“Em qualquer democracia realmente igual, toda ou qualquer seção deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Maioria de eleitores terá sempre maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter sempre uma minoria de representantes. Homem por homem, deverá ser representada tão completamente como a maioria. A menos que tal se dê, não há governo igual, mas governo de desigualdade e privilégio: uma parte do povo manda na outra; retirar-se-á de certa porção da sociedade a parte justa e igual de influência na representação, contrariamente a todo governo justo, mas acima de tudo, contrariamente ao princípio da democracia que reconhece a igualdade como o próprio fundamento e raiz.”

A preferência dos mestres existe, por conseguinte, em função de o sistema proporcional assegurar o direito das minorias partidárias de se fazerem representar nos órgãos legislativos, ao lado da representação dos grandes Partidos Políticos. O caráter democrático do sistema proporcional se encontra no Parlamento, que retrata o colorido partidário nacional, representado em todas as suas parcialidades, considerando-o, por essa forma, RAUL PILA, como o único sistema verdadeiramente democrático.

A medida que enaltecem os escritores o sistema de representação proporcional — como o único que resguarda a representação das minorias, ou como o único verdadeiramente democrático —, registram os pontos vulneráveis do voto distrital, sempre associado à fórmula majoritária de representação.

Mas não é, apenas, pelo fato de assegurar a representação das minorias que o sistema proporcional se afigura ao Senador TANCREDO NEVES como **muito superior a todos os demais** . Ao analisar a matéria, destaca, também, o parlamentar, outros aspectos: o de ser o sistema proporcional o único capaz, como instrumento de ação política, de promover a rápida democratização das estruturas e das instituições brasileiras; e o de ser a representação proporcional a única, no Brasil, capaz de erigir representações a nível nacional e a nível intelectual elevado.

(80) Senador TANCREDO NEVES — Conferência pronunciada na UnB em 10-9-80, in “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Cadernos da UnB*, pág. 133.

(81) JOHN STUART MILL — *Governo Representativo* — citado por EDUARDO K. M. CARRION, in *Representação Proporcional e Voto Distrital* — 1982.

São suas palavras ⁽⁸²⁾:

"Começo por assinalar que não existe representação política perfeita. Todo e qualquer sistema de representação via eleitoral é imperfeito pela sua própria natureza, porque todos eles são construções humanas e participam de todas as precariedades e de todas as limitações da natureza humana. Por isso, todas as vezes que quisermos debruçar-nos sobre o problema com preocupações perfeccionistas, incidiremos em erros. Se o ótimo é inimigo do bom, nós, em política, sabemos que a preocupação com a perfeição nos levará ao imobilismo ou à esterilidade.

Não existe, por conseguinte, nenhum sistema perfeito de representação política via eleitoral. Devemos partir do conhecimento dessa realidade para compreendermos que nossa opção é escolher o menos mau.

Eu me caracterizo por ser um homem de formação, de convicções, com as quais nunca transigi. Por isto, digo, com a maior franqueza, que sou um adepto do sistema proporcional de representação política. O sistema de representação proporcional se me afigura, através de três aspectos, muito superior a todos os demais. Ele nos oferece três condições que, eu considero, nenhum outro sistema de representação política está em condições de sequer dele se aproximar. O primeiro é que o sistema de representação proporcional assegura a representação das minorias. Onde realmente as minorias não se fazem representar, ou se fazem representar de forma injusta, inadequada e não correlata, a representação está mutilada, a representação deixa realmente de expressar o que deve significar.

Mas não apenas assegura a representação das minorias. Tenho para mim, com base em minha longa experiência de vida pública, sobretudo encarando o aspecto da realidade sócio-econômica do Brasil, que o sistema proporcional é o único capaz, como instrumento de ação política, de promover a rápida democratização das estruturas e das instituições brasileiras. O sistema proporcional é realmente uma ação política que determina que as resistências reacionárias, conservadoras e imobilistas têm de ceder à pressão das reivindicações populares, fazendo com que a História siga sua marcha implacável.

Em terceiro lugar, a representação proporcional é a única, no Brasil, capaz de erigir representações a nível nacional e a nível intelectual elevado. Nós sabemos muito bem que a representação proporcional assegura a eleição de vultos eminentes da vida pública nacional que não teriam condições de estar no Parlamento se o critério de sua eleição fosse o da escolha distrital.

(82) Senador TANCREDO NEVES — "Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921" — *Cadernos da UnB*, págs. 132 e segs.

Finalizamos este aspecto de maneira um pouco mais detalhada. Por que a representação proporcional assegura a representação das minorias? Porque na representação proporcional há dois tipos de voto: o voto pessoal e o voto partidário.

Por conseguinte, ninguém deve se impressionar com o fato de que, no regime presidencial, um Deputado tenha 200, 300, 500 mil votos, e outros sejam eleitos com 30.000, 20.000 e até por 10.000 votos, como tem acontecido na vida pública brasileira.

Por quê? Porque esse voto pertence ao Partido. O Partido tem o direito de distribuí-lo. E a lei e o regulamento, de maneira a mais feliz, fazem com que esse voto, que é do Partido, seja pelo Partido distribuído realmente entre os seus adeptos, entre os candidatos que sob sua legenda pleitearam o voto popular. E não há prejuízo para ninguém. Esses votos, se não fossem realmente subdivididos entre os diversos companheiros de chapa do altamente eleito, estariam esterilizados, o que seria uma injustiça, uma calamidade pública.

Agora, a arguição que se faz é que as minorias eleitas através do sistema proporcional são, em regra, minorias agressivas, são minorias ativistas, são minorias que acabam sempre fazendo com que seus pontos de vista prevaleçam sobre a grande maioria do Partido. Todos esses argumentos que vemos constantemente serem expendidos pelos cientistas políticos não seriam aquilo que eu chamaria de racionalidade política. Eles não têm realmente substância científica. Trata-se de argumento da pragmática vida política. Nós sabemos muito bem como se processa a vida de um Partido. As decisões são sempre tomadas por uma maioria. Nós sabemos que as minorias agitam, as minorias promovem realmente movimentos que nem sempre correspondem ao sentimento da média do Partido. Mas, na hora das decisões, não se conhece um caso em que um Partido tenha tomado uma decisão ao arpejo das melhores tradições ou em rigorosa consonância com o realismo político que circunda a ação partidária.

O pior é não fazer representar as minorias. Quando as minorias não se fazem presentes nas Casas do Parlamento, elas buscam expressar-se através de canais da clandestinidade ou vão buscar realmente na ação subversiva a maneira de expressar seus pontos de vista, suas reivindicações e seus interesses.

Quanto à representação a nível nacional que o sistema proporcional promove, é claro e evidente, desde o momento em que se cria a representação distrital, seja através do voto majoritário ortodoxo, seja através de sistemas intermediários entre a representação majoritária ortodoxa e a representação dos diversos sistemas mistos, a verdade é que a representação distrital acaba sempre por buscar seus representantes dentro da linha imediata dos interesses mesquinhos e nem sempre muito elevados do Distrito em que essa representação encontra sua origem. Então, nós

vamos ver que, realmente, no Brasil, se algum dia vier a ser implantado o Distrito, não seriam mais eleitos para o Congresso Nacional os grandes vultos que imprimem diretrizes ou que apresentam uma contribuição nova para a solução dos problemas políticos do Brasil. Mas seriam eleitos, em primeiro lugar, os latifundiários, os grandes proprietários de terras, em segundo lugar, o vigário, em terceiro lugar, o Tabelião e, em quarto lugar, o Prefeito. Não seria nunca uma escolha em termos de uma seleção dos grandes vultos que, sem base eleitoral, realmente são os mais atuantes, os mais presentes e os mais significativos na evolução e no trato dos problemas sociais e econômicos do País.

A votação distrital não apenas retira o caráter, mas reduz o nível intelectual da representação. A meu ver, causa ainda um inconveniente maior: tira da representação a visão ampla dos problemas nacionais. A visão distrital apouca, amesquinha, eis que um delegado de Distrito fica preso a seus eleitores, tem de guardar rigorosa fidelidade a seus mandantes. E isso faz com que o Congresso se transforme muito mais em um somatório de reivindicações regionais do que em um órgão que deve ter a mais ampla visão, o mais amplo domínio sobre todos os problemas nacionais.

Contudo, a representação distrital se me afigura altamente inconveniente pelo fato de que o grande mal das origens da representação no Brasil decorre da corrupção da vontade eleitoral. Essa corrupção da vontade eleitoral, no Brasil, se faz de duas maneiras: primeiro, pela pressão oficial e, segundo pela pressão do poder econômico. O oficialismo se faz sentir de mil e uma maneiras — através da polícia, através do fisco, através do crédito, através até do salário, através do emprego etc. Enfim, o oficialismo no Brasil, País em processo de desenvolvimento, em que as resistências econômicas da população são diminutas, se faz sentir de maneira avassaladora, e o poder econômico, mesmo no sistema proporcional, em que o ângulo de atuação do poder econômico se dilui tanto, ainda é, realmente, uma das grandes chagas, uma das grandes pragas que corrompem a representação eleitoral.

Mas, isto, no Distrito, vai se tornar verdadeiramente implacável, porque, com a área eleitoral delimitada, o Governo e o poder econômico dispõem de mil e um instrumentos para tornar inelegível e impedir a eleição de um representante do povo que venha a tornar-se incômodo não só para os interesses do Governo, como para os interesses do poder econômico nacional. Só este argumento, a meu ver, bastaria para, no meu entender e na minha ótica desautorizada, evidentemente, tornar incapaz, inviável para nós o poder da representação distrital.

Sou, por conseguinte — e o declaro, assim, sem nenhum reboço —, a favor de que se mantenha no Brasil o sistema da representação proporcional. O grande inconveniente da repre-

sentação proporcional no Brasil já está sanado: era como se cuidava de distribuir as sobras. A primeira lei de representação proporcional no Brasil, na concepção de AGAMENON MAGALHÃES, mandava anexar as sobras ao Partido majoritário. Mas este inconveniente desapareceu com as últimas legislações, em que se estabeleceu o critério de proporcionalidade na distribuição das sobras, que são distribuídas eqüitativamente entre os diversos Partidos que disputam o pleito. Assim, este inconveniente, que era grave, realmente hoje não mais existe.

O que, a meu ver, torna a representação no Brasil falha, precária, deficiente, não é o sistema proporcional, mas os casuísmos que se incrustam à margem do sistema da representação eleitoral. É, por exemplo, a sublegenda, que fazia do extinto bipartidarismo um multipartidarismo, desfigurando-o, transformando realmente o bipartidarismo brasileiro em uma contrafação, essa sublegenda que ainda hoje querem fazer prevalecer num sistema pluripartidário. Se ela já era funesta e nefasta num regime bipartidário, num regime pluripartidário ela é uma exorescência e não encontra nenhum tipo de justificativa, e vai fazer do regime pluripartidário um regime superpluripartidário. E haverá, por conseguinte, uma diluição da vontade eleitoral, uma diminuição das diversas tendências de pensamento no seio do organismo social. Desta forma, trata-se, realmente, de um casuísmo prejudicial, altamente prejudicial a que a representação proporcional se faça expressar na sua genuinidade.

Outro inconveniente, outro casuísmo que macula a representação proporcional é a fidelidade partidária. A fidelidade transforma os Partidos numa seita. Nem mesmo diante de um caso de consciência o parlamentar tem o direito de infringir as normas da fidelidade partidária. Isto é profundamente antidemocrático. As sanções para o mau comportamento eleitoral, para o mau comportamento decorrente, são as sanções internas do Partido e, mais do que isto, são as sanções morais da própria opinião pública, que não devem ser subestimadas, pois elas atuam permanentemente. Quando se sabe que um Deputado, para mudar de Partido, tem de esperar dois anos para se inscrever em outro Partido, o que é que acontece? Esse homem público, por mais viva, por mais competente, por mais manifesta que seja sua vocação, está realmente incapacitado para a vida pública brasileira, já que ficar dois anos afastado do mandato, na realidade, implica mais de quatro anos, porque as eleições não coincidem com o período do seu afastamento do Partido de origem. Ele vai ter de esperar que termine uma Legislatura para buscar sua inscrição num outro Partido. Isto realmente cria constrangimentos de consciência intoleráveis para quem verdadeiramente tenha concepção democrática na vida pública brasileira.

Mas, além deste casuísmo, existe um outro, tão funesto quanto os demais: além da sublegenda, além da fidelidade parti-

dária, existe o voto vinculado. O voto vinculado, que tem por objetivo consolidar e fazer com que as estruturas partidárias adquiram fixidez, é, na verdade, uma tremenda violência contra a consciência do eleitor. O eleitor está impedido de escolher os candidatos de sua preferência, de sua confiança, onde quer que eles se encontrem. Então, nós teríamos, através da vinculação partidária, mesmo em termos de representação política, apenas entre Deputado estadual e Deputado federal, um constrangimento intolerável para a consciência democrática do cidadão.

Mas, agora já se fala em estender a vinculação a todos os graus eleitorais. Isto, na verdade, vai ser a escravidão da consciência do cidadão, da consciência do eleitor, a esquemas políticos imediatistas e com objetivos que realmente visam a atender a interesses e a conveniência de grupos.

O grande argumento em favor do voto distrital é o de que realmente ele propicia maiorias estáveis, maiorias coerentes, maiorias uniformes. Mas, eu pergunto: esse tipo de maioria convém verdadeiramente à evolução política e democrática de um país? Sinceramente, entendo que não. No dia em que nós criarmos esse tipo de maiorias estáveis, uniformes, fortes e coerentes, estaremos, na verdade, levantando as bases do conservadorismo, da reação, do imobilismo, contra todas as conquistas sociais. E posso citar dois exemplos recentes: sob um regime de representação distrital, nós não teríamos a lei do divórcio no Brasil. A lei do divórcio no Brasil só foi possível em razão da representação proporcional. E eu me sinto muito à vontade para fazer esta observação, porque eu votei contra o divórcio. Mas votei com a mentalidade de Deputado distrital, já que eu não podia deixar de atender a meus eleitores, todos eles maciçamente antidivorcistas. Quer dizer, este seria realmente o comportamento de todos os parlamentares, se, ao tempo em que foi discutida e votada a lei do divórcio no Brasil, a representação fosse oriunda do Distrito eleitoral.

Recentemente, houve o caso da lei salarial. Essa última lei salarial, que representa realmente um grande avanço na conquista social do Brasil — fixa dois princípios pelos quais as classes sociais mais exercitadas em suas lutas por eles se vêm batendo há muitos anos, ou seja, o reajustamento semestral e o critério da produtividade —, não sairia jamais de um Congresso que tivesse uma representação distrital.

Por isso, meus amigos, venho aqui dizer, de maneira muito clara, muito franca, que nos meus quase 40 anos de vida pública no Brasil, se fortaleceu em meu espírito a convicção de que só a representação proporcional vai possibilitar ao Brasil atingir os altos níveis de Nação democrática, emancipada de injunções partidárias, políticas, econômicas ou sociais. (. . .)”

Assim, também, pensa o Deputado ULYSSES GUIMARÃES⁽⁸³⁾ quando, em substancioso estudo, ao focalizar o problema da representatividade, vê o sistema de **representação proporcional** como o que melhor fotografa a sociedade múltipla, com tantas facções, com tantas opiniões, com tantos segmentos, com tantos setores. Em arrimo, discorre sobre a temática: pluripartidarismo, conceito de voto, renovação partidária e alternância ou rotatividade do poder, tendo em vista os sistemas proporcional e distrital. Vamos evocá-lo:

“Quero, de início, dizer que, como o Senador TANCREDO NEVES, sou favorável ao sistema de representação proporcional e, desta forma, vou praticamente, ou exclusivamente, me cingir à apreciação deste método, deste sistema de recrutamento de opiniões populares para a locação de cadeiras no Parlamento.

Em primeiro lugar, dizendo o óbvio, neste assunto não há uma divisão linear, geométrica, ideal, entre sistema majoritário e sistema proporcional, tanto que os autores cuidam de sistemas majoritários, sistemas proporcionais. Mesmo o distrital, que, como sabemos, tem uma definição geográfica, uma definição física, territorial, muito mais limitativa do que o sistema de representação proporcional, tem o uninominal e pode ter o plurinominal.

Em prosseguimento, aliás, gostaria de assinalar a importância deste tema, porque o sistema eleitoral vai determinar sobre quem decide das elaborações das leis. Portanto, é a matriz, é a maternidade, é a causa, é a origem. Um bom sistema eleitoral, evidentemente, enseja a eleição de bons parlamentares. Ocorre o inverso quando é mau, é deficiente, é lacunoso, é imperfeito, é manipulado o sistema eleitoral.

É tão importante isto, que esses parlamentares eleitos em função do sistema eleitoral recebem o poder não só da elaboração das leis comuns, das leis ordinárias, mas até o poder derivado que, através de emenda ou reforma, produz alterações profundas, como poder derivado, em uma Constituição, mesmo de origem popular.

Isto, sem dúvida nenhuma, caracteriza e demonstra que não é, como às vezes acreditam, uma questão de somenos, uma questão secundária. É um problema fundamental, essencial, institucional, porque institucionaliza o Congresso, o Parlamento — porque estou falando, evidentemente, do sistema proporcional, que diz respeito ao Parlamento; o Executivo é eleito pelo majoritário. Mas, aí também, institucionaliza aqueles poderes que vão exercitar a ação política do Estado.

O Senador TANCREDO NEVES cuidou do assunto, mas tenho de voltar a ele. O problema fundamental na democracia é

(83) Deputado ULYSSES GUIMARÃES — Conferência pronunciada na UnB em 10-9-80 in “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Cadernos da UnB* — 1981, págs. 138 e segs.

a representatividade. Partindo do pressuposto de que a sociedade originariamente não pode exercitar seus poderes, ela os delega aos seus representantes. Esses representantes não de representam; do contrário, cria-se um abismo, cria-se um fosso entre o representante e o representado.

Na técnica eleitoral, pelo voto o eleitor se transforma, através da representação, no eleito; o sistema eleitoral faz com que o sufrágio se transforme em mandato, o voto se transforme em cadeiras parlamentares.

Ora, parece ser um dado indiscutível que a sociedade é múltipla. A sociedade é controvertida, a sociedade é polêmica, e eu diria melhor afirmando que ela é pluralista. A sociedade não é una, muito menos uniforme. A sociedade não é dogmática. Por isto é que nas democracias não podem existir os Partidos dogmáticos, Partidos do tipo daquele — se é que existe — com base convencional, com base religiosa — ou crê ou morre — do Irã.

Os Partidos, até na sua definição, representam parcialidades. Reconhecem, portanto, as outras parcialidades. É por isso que na luta política há o adversário e não o inimigo, como um antigo ex-Presidente afirmou certa vez, com referência à Oposição. Há o adversário, não há inimigos. O Partido único começa por ser uma **contradictio in terminis**, ou uma contradição vernacular, léxica, porque se é Partido, se é parte, não é único; se é único, não é Partido. De forma que a inexistência de Partidos sectários, de Partidos dogmáticos, é consectário de regimes democráticos.

Se isto parece indiscutível, tanto mais representatividade haverá naquele sistema que melhor fotografe, que melhor retrate, que vista essa sociedade assim múltipla, com tantas facções, com tantas opiniões, com tantos segmentos, com tantos setores. E é o que ocorre com o sistema de representação proporcional. O que se entende ser a fraqueza do sistema de representação proporcional — inclusive isso não é exato, e espero ter tempo de explicá-lo — com a multiplicidade de Partidos e com uma dinâmica maior dentro dos próprios Partidos, não há aquela disciplina mais rígida dos Partidos e da política, quando orientados pelo sistema distrital — entendo que é a grande força do sistema proporcional. Porque a democracia é uma técnica de registro das divergências. E as divergências existem. Se forem censuradas, se forem impedidas de se manifestar, há potencialidades: elas ficam latentes e freqüentemente assumem formas subversivas mais perigosas.

Portanto, o voto, o sistema de representação proporcional é muito mais social, é muito mais representativo, ele não cria uma divergência entre o Parlamento e a Nação. O voto é, fundamentalmente, um ato de escolha, é um ato de exercício de opinião, é um ato de liberdade. Então, quanto mais se liberta o

voto, mais ele se torna autêntico. Ele, na realidade, é um exercício maior de suas potencialidades inerentes. E isto acontece com o sistema proporcional mais do que com o sistema distrital. O sistema distrital é limitativo e o sistema proporcional tem poder liberatório.

O voto é como dinheiro; seu valor depende fundamentalmente da transferência. Quanto mais se transfere dinheiro, mais valor ele tem, e não só internamente. O dólar, evidentemente, entre muitas outras razões, tem mais poder de transferência do que o cruzeiro, porque na China ou na Cochinchina o que se pode comprar com o dólar não se compra com o cruzeiro. O voto, portanto, quanto mais se transfira para candidatos, para Partidos, sem dúvida nenhuma este voto tem um poder liberatório, um poder que se ajusta à consciência de cada eleitor, um poder que traduz aquilo que o eleitor pensa que seja bom para seu país, através dos homens que vão exercer os poderes inerentes à representação.

De forma que eu aqui também abordo este problema, como foi dito muito bem pelo Senador TANCREDO NEVES, de todos estes expedientes, no sentido de se macular a ortodoxia do sistema representativo no Brasil, como, por exemplo, a vinculação do voto, uma maneira de se colocar um tempero, uma característica do sistema distrital, no sistema proporcional, porque o eleitor não é obrigado a ser filiado. Não se pode nem falar em disciplina e indisciplina do eleitor. Se todos os eleitores fossem obrigados a ser filiados, não seria necessário haver eleição. Faria-se simplesmente uma estatística dos filiados de cada Partido e daí, então, as cadeiras seriam alocadas. O eleitor vota de acordo com sua consciência. O voto é a busca dos melhores.

Ora, parece-me um despautério evitar que um eleitor que entenda que um candidato a Governador deve ser de tal Partido, o candidato a Senador de outro Partido, o candidato a Deputado federal e o candidato a Deputado estadual de Partidos coincidentes seja violentado, ou por protesto, porque seu voto de protesto é um voto nulo, e ele acaba não votando, por não aceitar as propostas feitas pela legislação eleitoral e pelos Partidos existentes, ou ele tem de sacrificar alguém, que ele entendia seria o melhor, por força desta violência que pode beneficiar o Partido. Sabemos — os autores ressaltam — que são os maiores Partidos que sempre procuram aplicar essas técnicas de manipulação; os autores até falam em manufaturar as maiorias através do voto distrital e de outros expedientes.

Se quatro ou cinco Partidos disputam uma eleição num Distrito, o vencedor raramente terá a maioria absoluta. A soma dos votos daqueles que não votaram naquele candidato, por entenderem que ele não é o seu representante, não é o seu Deputado estadual, não é o seu Deputado federal, constitui uma maioria

sobre os votos por ele recebidos. E isto acontece, também, por projeção — ou pode acontecer — no Congresso ou no Parlamento. Isto é, um Partido tem a maioria de cadeiras, mas não tem a maioria absoluta de votos.

Cria-se, portanto, um dissentimento, cria-se uma grave crise de representatividade. Esta maioria está agindo, está falando, está operando *sem ter o respaldo, sem ter a maioria do eleitorado do País.*

Isto é tão interessante, no sistema proporcional, que o sistema proporcional é uma forma **sui generis**, de fato, de criar Partidos Políticos, sem a necessidade da criação de Partidos Políticos. Há o fenômeno das intercandidaturas, isto é, o eleitor não é obrigado, pelo sistema proporcional, a votar, primeiro, só naquele candidato do Distrito, pois ele escolhe da relação de candidatos dos Partidos e, portanto, tem uma opção muito maior de escolha. Em segundo lugar, é claro, ele não é obrigado a se juntar a um Partido só. Então, um eleitor rebelde — vamos usar esta palavra —, porque ele não é filiado, como que cria novos Partidos, repito, porque é como se fossem novos Partidos oferecendo novas opções para que ele possa votar para Presidente da República, se houver eleição, para Governador de Estado, Senadores, Deputados e assim por diante.

Isto é muito interessante e, a meu ver, desmente o que se fala, ou seja, que um dos males do sistema proporcional é que o pluripartidarismo pode degenerar em multipartidarismo, vascularizando, atomizando a opinião pública. Não é o que a experiência e os autores dizem. É claro que o sistema proporcional enseja o aparecimento de mais Partidos, mas isto em número razoável. Entretanto, o sistema distrital, por exemplo, na França, foi adotado principalmente por De Gaulle — e é preciso que se diga aqui que o sistema distrital é adotado contra as minorias, principalmente minorias ideológicas. De Gaulle, quando lutou, e conseguiu, pelo **arrondissement**, que é o voto distrital, ele, evidentemente, diminuiu muito a representação do Partido Comunista no Parlamento francês. De maneira que isto cria uma crise de representatividade, pois o que acontece é que o eleitor — e isto acontece no sistema distrital também por esta razão —, o eleitor que é daquele Partido minoritário do Distrito se sente frustrado, não tem a quem se dirigir. Porque, obviamente, o Deputado que representa o Distrito pouco pode se interessar por outro Distrito. Ele fica, portanto, marginalizado, esquecido, há a frustração. Além disso, pode ser um incentivo, até, à insubordinação, à rebelião.

Eu entendo que todos os Partidos, inclusive os ideológicos, devem ter representação, porque é melhor que se registre essa representação, como fazem as democracias, do que a sua existência ser clandestina, já que eles continuarão a existir. Eles não

desaparecem. É preferível, pois, a ostensividade de sua atuação, inclusive para o combate franco dos que deles discordem do que impedir sua representação.

Isto é tão verdadeiro, que o sistema proporcional enseja um comparecimento maior do que o distrital. A experiência diz — e, inclusive, há estudos na França, da época do sistema proporcional, e do sistema distrital — que no sistema distrital cai assustadoramente esse comparecimento, principalmente porque o voto não é compulsório, é espontâneo. É o problema, por exemplo, dos Estados Unidos, é o problema da França, onde a percentagem de abstenção é assustadoramente grande. Por quê? Porque o eleitor que está num Distrito em que, tradicionalmente, como nós sabemos, o Partido que está no poder em geral vence, ele sabe que seu voto é inútil. Ele não vai ter condições de eleger aquele que entende deveria representar as suas aspirações. Ele acha, então, que não adianta votar. Como em vezes anteriores, irá ganhar o candidato apoiado pelos grandes Partidos, principalmente do Partido que está no poder.

No sistema proporcional isto não acontece. No sistema proporcional, embora se saiba que um candidato, na sua região, na sua cidade, vai ter a grande maioria dos votos, o eleitor tem sempre a esperança — e, por isso, comparece para votar — de que os votos recebidos nos demais Municípios, na unidade territorial que admite a votação pelo sistema proporcional, poderão eleger seu candidato. Isto estimula, em primeiro lugar, o comparecimento; em segundo lugar, o eleitor, não permitindo que ele se sinta frustrado; em terceiro lugar, faz com que o Parlamento melhore em qualidade, já que, mesmo que o candidato minoritário não seja eleito, o seu eleitor pode ter entendimentos com os candidatos eleitos, os quais, na expectativa de obter o apoio desse eleitor, passam a ter interesse por suas postulações, por seus petítórios.

Por conseguinte, o que se verifica por aí, por esse fenômeno, que me parece muito importante, é a relevância, inclusive, em termos de rotatividade de poder, eis que há esperança de inverter as maiorias. E quem tem a maioria hoje poderá não ter a maioria em outra eleição. É a alternância, a rotatividade. Esta regra é muito importante no revezamento de Partidos e de homens, na condução política de uma nação.

Eu gostaria de dizer a vocês, por exemplo, que na eleição de 1966 o Labour Party teve 15.064.951 votos, dos 27.263.606 existentes. Deveria, pela proporcional, ter 303 cadeiras, em 630, e passou a ter 363. Quer dizer, herdou, recebeu, sem a representatividade, cerca de 60 cadeiras, à custa do Partido Conservador e do Partido Liberal.

Já que estou com o papel na mão, desejo também afirmar a vocês que, na Inglaterra, há uma luta antiga, no sentido de

substituir o sistema distrital, uninominal. De 1832 a 1969, quarenta e uma proposições foram apresentadas, e algumas quase que aprovadas. E o assunto é tão relevante, que existe lá uma sociedade, há muitos anos, a Proportional Representation Society, a qual desempenhou um papel muito importante quando da vitória dos Aliados na Alemanha, quando, por influência dos Estados Unidos e de outros países, se lutava também contra a representação proporcional, em favor da distrital, e representantes dessa organização inglesa tiveram intensa atuação, em cursos, conferências etc.

Devo dizer também a vocês, pois me parece importante, que o sistema de representação proporcional enseja a renovação. O voto distrital é mais conservador, imobilista. Nos Estados Unidos, nas últimas eleições, foi de 18% a renovação; no Canadá, 17%; na Alemanha, que tem o sistema misto, 23%. No Brasil, esse índice de renovação chega a cerca de 57%. Não tenho os dados exatos, estou falando aproximativamente. É verdade que houve o problema dessa violência que foi a cassação de mandatos, retirando lideranças do Congresso Nacional. Mas tem sido boa esta renovação. Porque tem sido constante, embora em taxas menores. Mas no curso do sistema proporcional, desde 1946, isto tem sido uma constante.

Entendo ser boa, em primeiro lugar, porque dá oportunidade à juventude, dá oportunidade aos candidatos novos. No sistema distrital, com os candidatos plantados no Distrito, com as vantagens, aliás legítimas, que os candidatos têm — acesso pelo telefone, telégrafo, correios etc. — é muito difícil, quase impossível, ao candidato novo, ao candidato que surge no Distrito, lutar contra essas poderosas máquinas azeitadas e montadas.

Essa renovação no Brasil, repito, tem sido extremamente benéfica. Mesmo porque nós temos o sistema bicameral, com uma renovação maior na Câmara, embora tenha havido renovação grande também no Senado. Mas, se houvesse, por exemplo, mais audácia, mais ímpeto, ou o desejo peculiar de modificações, às vezes sem paciência ou sem que se queira dar tempo a que se faça isto — Nabuco dizia que o tempo não perdoa o que se faz sem ele —, os jovens, que têm o mérito sempre deste ímpeto, às vezes não têm muita atenção para com o tempo. Giscard dizia que na teoria da relatividade, o tempo é a terceira dimensão, mas para o estadista é a primeira. O primeiro elemento formador de seu pensamento político, de sua atuação, é ter o conhecimento exato do tempo. Mas eu quero dizer que pode haver um sistema bicameral com essa correção, porque, no Senado, inclusive pelo fato de o mandato ser de oito anos, já por si só isto constitui uma dificuldade maior para essas modificações mais numerosas.

Eu entendo que o contato com esses jovens, com estes moços, entre os quais alguns até já foram Vereadores, foram Pre-

feitos, traz o novo oxigênio, traz essa visão quase que bíblica do primeiro dia da Criação. No contato conosco eu entendo que esta participação tem sido qualitativa e quantitativamente a mais benéfica. Estive nos Estados Unidos, a convite do Departamento de Estado, verificando como funciona o Congresso e analisando, inclusive, o princípio do *seniority*, pelo qual para a presidência das Comissões é escolhido o mais velho, não havendo eleições. É o mais velho não em idade, mas na atividade parlamentar, o mais velho em mandato.

Eu não sei se exagero — mas eu diria que é um Congresso mais de epistológrafos. Como escrevem cartas! Como escrevem cartas aos representantes do povo nos Estados Unidos! Estando lá, eu quis conhecer o instrumental posto à disposição dos parlamentares e verifiquei que um Deputado de Nova York tinha uma verba três ou quatro vezes maior que a de outro. Perguntei por que e me responderam que é porque ele tem três ou quatro vezes mais votos que os outros e, assim, ele precisa escrever cartas três ou quatro vezes mais do que os outros. Então, é um Congresso de compadres, porque, evidentemente, quem tem mais afilhados tem maior eleitorado. É um Congresso paroquial.

Entendo, portanto — e tenho a mesma cautela do Senador TANCREDO NEVES —, que não há sistema perfeito. Num sistema criado por homens, em que homens elejam homens para governar homens, evidentemente, em toda essa escalada, em todos esses patamares, temos de pagar um preço inevitável à imperfeição, ao erro. Mas, parodiando o que disse o Último de Carvalho a respeito da democracia, diríamos que a democracia é o pior sistema do mundo, mas ainda não se inventou um outro melhor. Este pode ser muito ruim, tem defeitos, mas a mim me parece que as suas virtualidades sobrelevam aos defeitos dos demais sistemas, inclusive os mistos, notadamente o sistema distrital.

Eu gostaria de dizer qualquer coisa quanto a esse argumento que sempre se apresenta a favor do sistema distrital.

No sistema distrital, o candidato ou o parlamentar conhece mais o Distrito e os eleitores conhecem mais o candidato. Ora, parece-me que, na época da "aldeia global", da comunicação instantânea da televisão, do rádio, isto se compatibiliza com o sistema proporcional, dá muito mais condições de conhecer as qualidades e os defeitos do que essa concepção que me parece anacrônica, antiga, da época da enxada, do carro de boi, em que o conhecimento se fazia praticamente pelo acesso direto, pelo contato direto, pela dificuldade, até de visitar o País ou o Estado, o que hoje não acontece. Nós, hoje, já fazemos comícios e reuniões em dez, doze cidades, às vezes relativamente longínquas, no mesmo dia, por avião.

Portanto, eu entendo que existem condições principalmente através desse instrumento extraordinário, que, em minha opinião, se conecta melhor ao sistema de representação, que é a televisão. Quando nós, da Oposição, nos queixamos — e temos razão de nos queixar — de que não temos acesso à televisão ou ao rádio, fazemos campanhas mudas, de cinema mudo... Até um amigo inglês, que aqui se encontrava na época das eleições, me disse: "Como tem terrorista no Brasil!" E eu lhe disse: "Pode haver algum, mas não são tantos. Por que você me diz isto?" E ele me respondeu: "Eu vi, na televisão, retratos de homens e mulheres, com um número." Era a campanha eleitoral. Não podíamos fazer ouvir a nossa voz, não podíamos participar diretamente. De forma que isto nos cria realmente um problema muito sério, já que, num comício, vai-se convencer os convencidos. Os que vão a comícios são, em geral, os que já estão convencidos. Tanto que, num comício da Oposição, aquele que faz mais sucesso é aquele que agride mais. Ao passo que na televisão, não. Pode-se penetrar na casa do cidadão, mesmo que não siga as nossas idéias, e ter-se sucesso, catequizando-o em favor do nosso Partido.

Eu quero, ao terminar, meus amigos, fazer uma referência aqui ao ponto igualmente mencionado pelo Senador TANCREDO NEVES. Trata-se de grave problema que prejudica nosso sistema eleitoral, seja ele de representação proporcional, distrital ou misto: o poder do dinheiro, o poder econômico. Eleição custa dinheiro. Se custa dinheiro, alguém tem que pagar. Hoje, no Brasil, uma eleição que antes se podia fazer de maneira simples, torna-se cara. Hoje, um candidato pobre, que antes podia sair, em seu Volkswagen, com um amigo, para fazer sua campanha, não tem mais condições de fazê-lo, em face do preço da gasolina, do preço dos hotéis, do preço das refeições, despesas que no seu total se estimam em 5 mil cruzeiros por dia. Como as campanhas duram no mínimo seis meses, teríamos aí, vejam bem, uma cifra de quase 1 milhão de cruzeiros. Além do mais, quanto custa uma carta? Quantas cartas têm de ser mandadas? E telegramas? Tudo isto faz com que uma eleição custe dinheiro. E não é justo, não é democrático, não é representativo, é profundamente antidemocrático que isto ocorra. Teríamos uma democracia de dinheiro, se somente aqueles que têm dinheiro pudessem ter sucesso nas eleições, ou avantajarem-se sobre os demais, ou se os que não têm devessem ficar na dependência de receber ajuda de terceiros, ou de empresas — o que é até pior, até de multinacionais.

Então, a exemplo do que se faz em outros países, o que é preciso fazer? Que o Estado pague, que a sociedade pague. Se é fundamental o sistema de representação, o que se gasta é barato, para se ter bons Deputados, bons Senadores, independentes, aqueles que realmente não estão vinculados e submissos

ao poder econômico. A propósito, conversei com o Senador JOSÉ SARNEY, que perfilha as mesmas idéias, e esperamos que haja verbas orçamentárias para os Partidos e também, com as devidas limitações, para os candidatos.

Ao terminar — e agora vou terminar mesmo, para alegria de todos que me ouvem — eu gostaria de dizer o seguinte: plausível esta reunião, meritório este debate. Mas, pelo menos no que me tange, quero dizer que se trata de um debate especulativo. Não acredito que, em termos fundamentais, seja um debate de conseqüências pragmáticas ou operativas, ao se falar de um tema como se fala da Revolução francesa ou da Proclamação da República. Isto porque, se não se tem o essencial, não se tem o acessório, ou seja, se não se tem o principal, não se tem aquilo que é o secundário. Então, se não se tem a democracia, como deve ser concebida e praticada, não se pode falar na existência de Congresso, de Poder Legislativo, não se pode falar em Partidos e as preocupações com o sistema eleitoral sempre terão esse vício mortal.

É preciso, para que os sistemas eleitorais funcionem, que não haja sublegenda, nem voto vinculado, nem “biônicos” no Congresso Nacional, nem impossibilidade de campanha no rádio e na televisão. . . Eu disse antes que querer que haja eleição sem campanha é o mesmo que querer casamento sem noivado, já que o eleitor não fica conhecendo, como deve conhecer, os seus candidatos, especialmente através da televisão. Trata-se de um instrumento tão poderoso, que no Japão, pela lei, todo candidato é obrigado a ir à televisão, mesmo que não o queira. A televisão faz e desfaz.

O conceito de que só no Distrito se conhecem as pessoas e suas qualidades desaparece quando se faz campanha pelo rádio e, especialmente, pela televisão. E é por isto que nós, da Oposição, somos favoráveis à proposta, que engloba também esse aspecto, por se tratar de proposta abrangente, da Assembléia Nacional Constituinte. Isto é, no sentido de termos uma Constituição escrita pela sociedade, através de seus representantes, porque, então, tudo o mais, inclusive a organização de Partidos e de sistemas eleitorais, passa a constituir institutos na sua ortodoxia, na acepção correta e perfeita de sua existência.

Meus amigos, um grande pensador francês disse que quem não se interessa pela política não se interessa pela vida. Política, hoje, é vida. Nesta Casa mesmo estive há pouco um grande pensador político, KARL DEUTSCH, que se referiu a esta coisa admirável, ou seja, a presença cada vez maior do Estado. O Produto Interno Bruto da França, na época dos Bourbons, antes da Revolução francesa, era cerca de 8%. Hoje é de 40%. Portanto, o repasse de recursos, de dinheiro, hauridos do Produto Interno Bruto é hoje cinco vezes superior. Desta forma, a França,

como acontece com o resto do mundo, é cinco vezes mais política. Antigamente, havia 40 nações; hoje são 140. Hoje, na Alemanha, existem 14 mil Municípios, e é lastimável que no Brasil existam — pois inexistia autonomia — cerca de 4 mil Municípios. Mas tudo isto constitui uma tessitura, uma malha do sistema político, econômico e social, mostrando a dependência, a vinculação enorme que existe hoje do homem em relação ao Estado. O problema, hoje, não é só se defender do Estado através das garantias individuais, mas entrar no Estado, principalmente quando se trata daquelas camadas mais humildes da população, que, inclusive, no Brasil, são as mais sacrificadas, eis que punidas por este modelo econômico selvagem que aí está. E é preciso assegurar sua representatividade — inclusive dos analfabetos. Sou favorável a que eles também votem neste País, em razão da representatividade.

KARL DEUTSCH disse — e com isto encerro as minhas palavras, pedindo escusas àqueles que me ouviram, mas foi o que pude produzir aqui, nos sobressaltos e nas canseiras de minha vida pública — que hoje, modernamente, o que mata não são as guerras, não são as epidemias. Política é uma questão de vida e de morte.

Por isto, um país sem definição política — e eu entendo que a definição política de um país deve ser a democrática — é um país que, nesta indefinição, tem suas grandes massas contaminadas por esse fato, inclusive em termos de sofrimento, de marginalização. Tudo isto perturba a grande maioria da Nação, sua sociedade, seus homens, enfim, o País."

O Deputado DJALMA MARINHO⁽⁸⁴⁾, também, preferia o sistema de representação proporcional em face, principalmente, à atual conjuntura política brasileira:

" (...) O sistema distrital, nas democracias modernas, é o mais acolhido, é o que existe. Agora, há, naturalmente, condicionamentos que nos levam a admitir, no nosso País, que a representatividade poderia ter melhor êxito se adotássemos o sistema proporcional. Dizem que a representatividade é uma colheita de opiniões. Dentro de uma sociedade são muitas as opiniões, e o candidato perfilha uma delas, em nome dela ele se lança à preferência do eleitorado, que pode até, à revelia dessa preferência, ter a sua própria opinião. É uma observação de BARTOUT. Mas o choque de opinião entre o voto e o Partido, como os Senhores verificaram, está visivelmente conflitante, exposto nos próprios enunciados dos nossos conferencistas.

Quando se procura a liberação do voto e quando se procura o fortalecimento do Partido, quando se procura a lealdade dessa

(84) Deputado DJALMA MARINHO — Conferência proferida na UnB em 10-9-80 — "Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921" — Cadernos da UnB, págs. 156 e segs.

representação, nos termos da responsabilidade com o Partido, eu tenho de recordar certos ensinamentos que vêm de um longo tempo, de uma remota procedência, quando CARRÉ DE MALBERG, no seu **Direito Parlamentar**, que foi apreciado por EUGÈNE PIERRE, por SMARNE e pelo próprio DUGUIT, admite que o Parlamento tem uma hierarquia, para o exercício de um mandato, que o congressista deve cumprir. O principal compromisso do congressista é com a sua instituição, com a instituição à qual ele foi elevado. Às bases políticas que lhe deram o mandato naturalmente ele deve lealdade, mas o lugar onde ele vai trabalhar e vai exercer esse mandato deve receber uma veneração sagrada do seu labor.

Eu me recordo muito bem de um caso ocorrido com uma grande figura da vida pública brasileira, do meu Estado. Ele me dizia o seguinte: "Olhe, eu fui Deputado três ou quatro vezes pelo Rio Grande do Norte. Sou um homem dedicado ao Rio Grande do Norte. Mas as investidas posteriores que eu colhi na vida pública para chegar agora à Presidência me libertaram dessa responsabilidade de representação." Tratava-se de Café Filho. E continuava: "Tenho de olhar o meu País. Minhas responsabilidades com ele são muito mais fortes do que com as nascentes que me deram a representação."

Creio que o realce na hierarquia dos compromissos está em servir a instituição. Daí todos nós nos atiramos, com certa contenção, porque é preciso que vocês todos compreendam: estamos num período de transição política. Saímos de uma ditadura, de um regime autocrático em que os atos de arbítrio que então nos governavam foram erradicados, mas ainda há estilos. É como uma serpente a que se decepa a cabeça e a cauda ainda estremece; ainda há halos, ainda há presenças. Então, neste período de transição política em que estamos, eu me lembro bem de que, presidindo a última reunião aqui nesta Universidade, o Professor KARL DEUTSCH me perguntava se eu conversava com os meus adversários, no Parlamento. Eu disse que conversava, trocava idéias e tinha entre eles grandes amigos. E ele recomendou-me, então, o seguinte: "Deputado, esforce-se para defender essa oportunidade democrática."

Eu soube que o Presidente Eduardo Frei, do Chile, numa reunião com políticos da Oposição e do Governo, também apelou para que todos se esforçassem para defender a abertura democrática. É um período delicado, um período difícil, mas acho que devemos fazer concessões. O próprio De Gaulle achava que toda obra de grandeza deveria admitir a concessão, que ele chamava "as quimeras". Seja como se nominem as circunstâncias, a crise é das instituições, e eu evoco MILTON CAMPOS: "A crise brasileira é a crise das instituições, porque não as praticamos". Precisamos aprender e convocar todos para praticarem as instituições.

Então, creio que o tema é fascinante, ele comove, ele nos chama à prática de deveres irrecusáveis, mas ainda não estamos pragmaticamente colocados para aceitar a radiografia do momento político brasileiro, deixando de parte muitas emoções, e pensarmos muito, também, em nosso País, para levarmos adiante a construção de um destino democrático para nossa Pátria, o que, além de ser uma frase, é um compromisso. Que ele seja a bandeira de todos nós. E o que importa é a bandeira. Então, todos nós, engajados, preocupados com essa missão, que é precípua, poderemos, no lugar em que estivermos, dar nossa contribuição [...] A Constituição que temos padece de um defeito gravíssimo: há uma Constituição dentro de outra, que é a Emenda de 1969. Essa merece de todos nós um repúdio absoluto, porque desnaturou totalmente a Constituição originária, de 1967. Creio, porém, que podemos fazer, de uma maneira ou de outra, um reparo geral na Constituição que existe, ou, se as circunstâncias permitirem, dentro do tempo, se os compromissos se adiantarem, dentro das negociações, queremos todos nós, dos Partidos que estão vicejando e existindo neste País, esse compromisso supremo, compromisso de atentarmos para o fato de que estamos numa fase de transição política, fase delicada, onde há também forças hostis que não querem implantar a democracia em nosso País. Devemos estar todos agregados e reunidos para vencê-las, e nada mais necessário a um **desideratum** nesses termos do que a presença, no processo, dos jovens, dos operários, dos intelectuais e dos políticos, que, até, então, eram todos marginalizados da vida pública. Esse deserto vai ser afastado dos nossos olhos. Nossa estrada há de ser percorrida com segurança."

Vista a matéria sobre o ângulo da visão parlamentar, vale registrar, ainda, o artigo do economista RÔMULO DE ALMEIDA, publicado na **Folha de S. Paulo**, de 26-5-79, no qual os argumentos no sentido de que o voto distrital proporciona maior representatividade e atenua a influência do poder econômico são dissecados e considerados pelo autor como **falaciosos**. Para defender o sistema de representação proporcional, atém-se, também, o economista nas razões pelas quais o voto distrital é adotado na Inglaterra e nos Estados Unidos, mostrando as diferenças culturais entre esses países e o Brasil, do que decorre a inaplicabilidade do sistema entre nós.

"Dois argumentos são brandidos em favor do voto distrital, ambos falaciosos: a maior representatividade e o menor custo para os candidatos. Acrescenta-se ainda um outro, colonialista: o voto distrital funciona nas grandes democracias tradicionais. Que é mais importante no Congresso Nacional: a representação local ou a representação das correntes de opinião e dos interesses diferenciados dos grupos sociais? Impõe-se a indicação da segunda, se partimos da realidade social: há interesses conflitantes entre classes e grupos sociais, ainda que não se trate de confronto aberto e violento. E a prevalência de uma situação

extrema de desigualdade, entre nós, acentua a importância dessa clivagem social e ideológica sobre as diferenças regionais, no sistema da representação. Entre os Estados, sim, as disparidades regionais solidarizam interesses de várias classes sociais, mas dentro do Estado ou região, continua prevalecendo o entrosamento dos vários grupos. Desta sorte a representação distrital desfigura a real representação social. E, na nossa situação histórica, pelo menos nas áreas e nos Estados mais atrasados politicamente, tenderia a ser o paraíso incontrastado das oligarquias dominantes. No atual sistema proporcional, as minorias locais geralmente urbanas, que conseguem desvencilhar-se do rígido sistema de dominação e dependência, acumulam seus votos e conseguem representação ao nível estadual.

Se as populações locais ou as das áreas periféricas não estivessem mais sob a tutela clientelista combinada com os fortes resíduos do medo e da opressão, que submetem os próprios chefes locais, além de, a estes, o povo míúdo, ou seja, numa democracia social, em que o povo e as próprias lideranças locais estejam emancipadas do cativo político, o voto distrital seria tolerável, mas ainda assim com inconvenientes, como veremos adiante, focalizando o caso dos EUA.

E o custo das eleições? Num território muito vasto, não há dúvida que as despesas de um candidato são muito grandes, se ele quer cobrir todo o Estado com viagens e propaganda. Mas, na prática, os candidatos à eleição proporcional limitam os pontos em que intensificam sua ação eleitoral, conforme suas expectativas e possibilidades, mas sem se circunscreverem a um pequeno território. Se o fizerem seu custo será maior. Eles trabalham as áreas descontínuas que sejam de menor custo/voto.

O voto distrital será a disputa entre as oligarquias locais. As eleições municipais, no atual regime, são caríssimas. Repetir-se-ia a disputa entre os vários áulicos, no Partido oficial, que se candidatam ao reconhecimento e aos favores do governo estadual. A inversão paga. O leilão de votos seria ainda mais violento.

Só para os grandes "caciques" o sistema distrital teria vantagem: eles têm eleição tranqüila nos Distritos; também a teriam no sistema proporcional, às vezes assegurada num só Município. Mas se querem expressão estadual, têm um custo adicional que não teriam no voto distrital.

No voto distrital, a polarização da campanha seria a mais mesquinha, predominantemente local, enquanto a eleição proporcional abre uma brecha para libertar os eleitores do mero paroquialismo.

Não desprezo o papel da representação local ou distrital, mas esta se dá também no sistema proporcional, ainda que me-

nos nítida. Os representantes locais ou regionais também se afirmam, elegendo-se por certo número de Municípios. Com a vantagem: há mais de um representante. São os mais votados no Município.

Mas vem o paradigma das grandes democracias, onde permanece o voto distrital, por uma tradição pós-feudal. O sistema se baseia historicamente num processo de unidade nacional a partir de sólidas tradições locais. As grandes democracias suportam os inconvenientes do voto distrital, porque apresentam três condições que as diferenciam da nossa protodemocracia: 1) maior integração ou menor diferenciação social; 2) Partidos verdadeiros e tradicionais, com a dinâmica de convenções efetivas, onde as lideranças se testam, se renovam e se acreditam; e além disso com uma organização técnica que permite superar as insuficiências pessoais dos representantes; 3) uma sociedade civil estruturada e articulada que, através de sindicatos, associações, ligas, clubes políticos e sociedades de pesquisa e educação política, condiciona a própria vida dos Partidos. No Brasil nada disso temos, estamos começando a ensaiar a terceira condição nos Estados mais emancipados das oligarquias tradicionais. Aqui cada representante é um Partido, no máximo há "cooperativas de legenda", e isto é tanto mais real no agregado adesista do Partido do Governo, onde não há definições ideológicas que unam. E mais se acentuará esse quadro se as representações reforçarem a inspiração localista.

Na fase posterior à guerra, Lord Beveridge, chefe do Partido Liberal, no auge de sua fama e prestígio como autor da Previdência Social, abrangente na Inglaterra, foi derrotado na eleição distrital e ficou fora do Parlamento. Isso não importou pelas condições apontadas. Ele continuou sendo um líder nacional. Aqui seria bem diferente.

Nos Estados Unidos, estudos políticos que li durante minha permanência por lá apontavam no voto distrital a razão da incapacidade da Câmara de Representantes para situar-se em face das situações cambiantes, que exigem visão ampla e flexibilidade. Acentuava-se seu miopismo internacional, grave para uma potência líder. Curiosamente, o Senado, com idade média muito maior, mas eleito por todo o Estado e numa campanha mais ideológica, é a Câmara sensível às mudanças.

No Brasil já é escassa a visão nacional numa perspectiva do mundo. Apesar de pretendermos ser potência emergente, somos de um patente isolamento e provincianismo no cenário internacional. O que nos salva é a competência de um "clube" de profissionais, quase todos do Itamarati. Nossa política exterior é realmente tecnocrática. O que será de nós se ficar acentuado o império dos oligarcas locais nos Conselhos da República?"

VII — CONFRONTO DE ARGUMENTOS

Diante do exposto, não é difícil sintetizar “os argumentos a favor e contra o sistema distrital, confrontado com a votação proporcional. O problema é que os argumentos são freqüentemente usados dos dois lados. Por exemplo: admite-se que, com a implantação dos Distritos, a área de manobra política de todos os candidatos estaria restrita ao seu próprio Distrito. Não haveria por que fazer política fora deles. Assim, os defensores do voto distrital entendem que a delimitação facilitaria a fiscalização contra a corrupção eleitoral. Tornaria a compra de votos mais difícil. Os adversários do sistema, no entanto, alegam exatamente o contrário. Num Distrito pequeno, a influência do poder econômico será maior” (85).

Defende esse ponto de vista o Deputado RAUL BERNARDO, em artigo publicado na revista **Política**, da Fundação Milton Campos, quando diz: “O voto distrital corrompe o eleitor e o eleito”.

E mais, afirma o parlamentar:

“O voto distrital traduz tanta expressão de poder corruptor do dinheiro, que uma talentosa inteligência e uma notável experiência do quilate de GUSTAVO CAPANEMA, mesmo teoricamente favorável à adoção da forma eclética do voto distrital, não se conteve que não exclamasse, pondo a nu a chapa, a convicção de que o sistema do voto distrital não pode livrar-se do estigma dos prejuízos “para lisura dos pleitos devido à influência do poder econômico que enseja.”

Essa, também, é a opinião do Deputado JOACIL PEREIRA (86):

“Tal sistema não erradicaria a funesta influência do dinheiro dos pleitos, ao contrário determinaria uma concentração cada vez maior do poder econômico, em uma área muito menor — a distrital — em detrimento dos candidatos pobres, tornando a corrupção menos onerosa.

Cada Partido teria de escolher, previamente para disputa, nos Distritos eleitorais, candidatos ricos, que pudessem competir em um mesmo nível de respaldo financeiro, em um mesmo pé de igualdade, numa mesma paridade, para enfrentar os gastos da campanha. Se houvesse competição de candidatos ricos com candidatos pobres, estes, fatal e inexoravelmente, seriam traçados e haveriam de amargar derrotas, seria uma luta desigual, pois os candidatos de fortuna lançariam ali, naquelas limitadas áreas, concentradamente, toda a força da sua riqueza, na compra dos cabos eleitorais, no aliciamento dos votos, na corrupção desenfreada.

Cabe perguntar, em contraposição: o potentado teria coragem e disposição de investir elevadas somas, numa competição

(85) Trecho de trabalho publicado na revista **Visão**, vol. 53, n.º 6, de 18-9-78, pág. 24, em estudo sobre “O Voto Distrital no Brasil”.

(86) Revista **Política**, da Fundação Milton Campos.

em que haveria de enfrentar um antagonista pobre, mas altamente prestigiado perante a população eleitoral do Distrito, por força de valiosos e permanentes serviços prestados ao povo numa vida toda ela dedicada ao bem comum? A resposta é que toda essa vivência e dedicação a uma população eleitoral poderia ser violentamente esmagada, do dia para a noite, com o alijamento do líder de uma comunidade, sacrificada pela força avassaladora do vil metal, em proveito de uma liderança rica, improvisada pelo poder financeiro. O fascínio do dinheiro, sobretudo nas regiões subdesenvolvidas do País, onde grassam a fome, a miséria e a falta de todo e qualquer conforto, estiolaria até os sentimentos mais puros do culto cívico ou da gratidão, da admiração ou do respeito público, da consciência ou do favor devido.

No regime atual, existe a pecaminosa influência do poder econômico nas eleições, que deve ser eliminado. Mas isto funciona, agora, de modo menos prejudicial. O candidato que se dispõe a comprar o seu mandato tem, evidentemente, de despende esforços e gastos, muita pecúnia e muita energia, percorrendo núcleos eleitorais de toda uma circunscrição. Para alcançar uma boa colocação na chapa que lhe garante a eleição, ele tem de atingir um certo número de votos, os quais conseguirá em toda a área de um Estado, quando se trata de eleição para Deputados federais ou Deputados estaduais, ou em todo o território de um Município, na hipótese de eleições para Vereadores. Dessa forma, o candidato rico tem de percorrer todos os rincões invadindo todos os recantos, na busca de votos. Conseqüentemente, trabalha mais, sofre maior risco, porque encontra uma soma maior de resistências.

Na votação por Distritos, não. O seu poder se manifestará na área distrital. Equivale dizer que o candidato rico, mesmo gastando muito, gastará menos do que dispersando seu dinheiro na totalidade da circunscrição e, por conseguinte, fará um alto negócio, conseguindo uma eleição mais barata e acarretando um malefício muito maior na competição com um candidato pobre, na área distrital. Longe, pois, de atenuar a ingerência corrosiva do poder econômico, esse critério de votação por Distritos o agravaria. Longe de ser um fator de moralização do processo eleitoral, seria, sem dúvida alguma, fator estimulador da corrupção e até ressuscitaria o coronelismo, mancha que todos queremos olvidar.

Então, que dizer de um sistema eivado de perspectivas e prognósticos negativos, intensificadores da politicalha, verdadeiro acinte aos postulados democráticos?

Há outros exemplos: a favor do Distrito, os Partidos se organizariam em estruturas mais sólidas, com atuação das bases políticas mais intensas. Por outro lado, os políticos poderiam estar sujeitos aos caprichos do comando partidário, já que cada Par-

tido só poderia apresentar um candidato à votação distrital e esse candidato seria **indicado** pela convenção regional. Ou seja: haveria impedimento à participação de qualquer pessoa que quisesse candidatar-se.” (87)

O poder de barganha, dado às direções partidárias, com o voto distrital, poderia levar à ditadura das chefias no que diz respeito à seleção de candidatos. O Deputado JOACIL PEREIRA (88) estende o argumento à escolha dos candidatos das listas, organizadas pelos Partidos Políticos, na hipótese da adoção do voto distrital misto.

Diz o parlamentar:

“No regime vigente, a votação é atribuída nominalmente a um candidato; pela fórmula mista o voto seria dado à legenda que, depois, no cômputo geral, beneficiaria os candidatos pela colocação na lista. Na prática, isso significaria dar todo prestígio às direções partidárias. Estabelecer-se-ia a ditadura das chefias, que passariam a ser objeto das “peitas” no mercado de votos. A influência das chefias partidárias se faria sentir nas escolhas das convenções mesmo com a votação secreta. O candidato rico obteria o compromisso das direções partidárias para sua inclusão na cabeça da lista, ou nos primeiros lugares, mediante uma paga ou recompensa, a título de ajuda para as eleições majoritárias. Seria a revivescência do mandarinato político da Primeira República.

As chefias promoveriam a cabala junto aos convencionais, a fim de garantir ao suplicante rico que o seu nome figurasse em primeiro, segundo ou terceiro lugar. As direções partidárias teriam ampla facilidade de manobra, grande poder de barganha. Ser-lhes-ia fácil, pelo prestígio pessoal dos chefes ou pela retribuição pecuniária a determinados convencionais, obterem os seus votos, nos pleitos das convenções, para os candidatos ricos que pretendessem figurar nas listas organizadas pelos Partidos, com colocação prioritária.

Eis uma arma perigosa que se colocaria nas mãos dos “caciques”, pretensos donos das agremiações políticas pelo Brasil em fora. Ficariam com a força de negociar os votos dos convencionais, vale dizer, indiretamente, os votos dos colégios eleitorais. E o eleitorado jamais seria consultado nessas escolhas das listas partidárias. . . O eleitor votaria na legenda do Partido que preferisse, mas estaria elegendo candidatos que não seriam da sua preferência, porque estes teriam comprado as chefias partidárias, e estes, por sua vez, corrompido os convencionais. O eleitor estaria previamente vendido, por quem, se julga seu dono, pretendendo ser dono dos Partidos. E o eleitor nenhuma vantagem obteria nessa negociação.

(87) Trecho de trabalho publicado na revista *Visão*, vol. 53, n.º 6, de 18-9-78, pág. 24, em estudo sobre “O Voto Distrital no Brasil”.

(88) Trecho de artigo, sob o título “Voto Distrital”, publicado na revista *Política*, da Fundação Milton Campos.

Com todos os seus inconvenientes e defeitos, ainda é um pouco melhor o sistema vigente, porque a venda do voto é feita diretamente pelo eleitor, recebendo ele mesmo o preço de sua indignidade.

Com a modificação mista ele pode ser vendido por outrem, sem ganhar coisa alguma, e, o que é pior, até o eleitor consciente, digno e nobre, vendido sem o saber. Esse tipo de eleitor consciente, movido pelo patriotismo e pelo espírito, sentir-se-ia frustrado porque o seu voto de legenda, sem opção alguma, pelo nome de sua preferência, transferir-se-ia a um outro qualquer, enquanto o seu preferido sobraria na cauda da lista organizada pelos Partidos.

Ademais, as direções partidárias manobriariam junto aos órgãos convencionais, para alijar figuras respeitáveis, pela sua capacidade de luta, de combate, pela cultura e projeção, pelo seu tirocínio e experiência, mas que se tornassem, porventura, indesejáveis aos donos dos Partidos, porque atuassem sempre com rebeldia e altivez, insubmissos ou indiferentes ao culto da bajulação.

Essa hipótese deve ser cuidadosamente meditada, a fim de que não se criem percalços ao aperfeiçoamento do regime democrático, no Brasil. A inovação representaria caminho de acesso, na vida pública, pela porta de subserviência, pela intrujice, pela despersonalização, projetando aqueles que quisessem, sem capacidade intelectual ou sem aptidões, tornar-se prediletos dos chefes partidários, e, portanto, objeto das escolhas convencionais. Inutilizaria, por assim dizer, preciosas vocações, decretando o desaparecimento de lideranças novas e pujantes, que só assim se renova a vida pública do País (...)"

Ainda exemplificando:

"O voto majoritário daria ao Partido que obtivesse a maioria a força indispensável à realização do seu programa; mas sufocaria a atuação das minorias como elemento de fiscalização e de opção do eleitorado no jogo do poder. É possível prever que o sistema distrital implicaria maior preocupação com as questões regionais. Contra o sistema, há o argumento de que um político eleito em determinado Distrito só se preocuparia com as questões do seu Distrito, havendo uma perda de visão global. Há também a questão da qualidade. Os votos da zona urbana seriam mais numerosos que os da zona rural. Haveria mais representantes da Região Sudeste que da Região Nordeste, por exemplo. E, embora no sistema atual, proporcional, isso ocorra, não há forte tendência de cada parlamentar tratar apenas dos problemas da região em que tem bases. Até porque os Deputados federais têm bases espalhadas em todo o seu Estado de origem e não em uma só região.

A favor do voto distrital: as campanhas seriam menos dispendiosas, mais simples, mais diretas. A própria arregimentação partidária seria mais simples, haveria certamente um fortalecimento das comunidades de base e maior força dos Diretórios partidários, com valorização da atividade política. Contra: a manutenção de oligarquias no poder, o amparo ao caciquismo, ao coronelismo, à existência de clientela política. Segundo o Deputado ULYSSES GUIMARÃES, os exemplos estrangeiros estão à vista: é comum um Deputado americano se perpetuar em sua cadeira.

Na verdade, outros políticos temem que a adoção do sistema distrital no Brasil esmague a oposição, seja ela qual for. A tendência, em âmbito local, dos Distritos menos importantes é curvar-se ao poder e à influência do Governo. Isso é um fato demonstrado por nossa história política. Mas, como argumento que vale para os dois lados, isso sempre aconteceu sem que a votação fosse por Distrito.

Há ainda outras implicações. A adoção do voto distrital vincularia de maneira mais estreita o representante com seu eleitorado, mas em contrapartida faria com que se acirrassem as disputas entre as regiões.

Alguns especialistas no assunto admitem que o sistema distrital seria inconveniente nas áreas em que a densidade populacional é baixa. O Deputado federal RAPHAEL BALDACCI FILHO, um dos defensores do voto distrital, prevê a sua implantação em áreas com, no mínimo, dez habitantes por km². Se o critério fosse adotado, isso limitaria o sistema distrital a pouco mais de 60% da população. Seria recomendável a revisão da organização partidária e de alguns pontos da Lei Orgânica dos Partidos. É preciso saber, por exemplo, se pelo novo sistema os Partidos poderiam ou não fazer coligações.

O Professor THEMISTOCLES CAVALCANTI, ex-Procurador e Consultor da República e Ministro do STF, Diretor da pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas, considera a adoção do voto distrital "solução democrática para um perfeito sistema de eleições".

"Hoje, os políticos brasileiros não têm raízes em seus Distritos", opina ele. "O voto distrital traria a garantia de que o líder seria bem escolhido." O Professor, no entanto, acredita que a adoção do sistema será "quase impossível, pois os atuais políticos não têm interesse nisso". Ele considera que democracia envolva a idéia de participação geral nas decisões nacionais e sustenta que até hoje nunca houve uma eleição democrática no Brasil. Particularmente, o Professor é a favor da eleição indireta, por reputá-la a melhor forma de escolher corretamente.

O Senador NELSON CARNEIRO usa um raciocínio semelhante para falar contra o voto distrital: "Será prejudicial para

o nível cultural e intelectual do Parlamento, pois os eleitos seriam os que tivessem maior acesso aos votos nos Distritos e não os mais preparados. O homem influente no Distrito *poderá derrotar o chefe político da zona.*” Também por achar que o voto distrital favorecerá a influência do poder econômico, ele é contra a idéia.

O Deputado MARCELO MEDEIROS também é contra, sob a alegação de que o povo brasileiro ainda não está suficientemente politizado: “A utilização de um mecanismo desse tipo seria como transformar a Câmara federal em Câmara dos Vereadores.”

O Senador GUSTAVO CAPANEMA, apesar de manter sua convicção de que o voto distrital misto constituiria um aprimoramento no sistema eleitoral brasileiro, está seguro de que ele não será implantado, “pois os atuais Partidos não o querem. Nossos parlamentares acostumaram-se ao voto proporcional e não vêem razões para mudá-lo”.

CAPANEMA tem razão, de certa forma. O Deputado PRISCO VIANNA, considerado um **expert** do Partido em legislação eleitoral, não vê motivo para alterar o sistema proporcional e acredita que a idéia já entrou para a lista dos assuntos que são discutidos academicamente. Sabe-se, no entanto, que a tese tem sido estudada pelo General JOÃO BAPTISTA FIGUEIREDO. Em conversas informais, o general tem manifestado sua preocupação com o abuso do poder econômico nas eleições e com a falta de equidade regional para as representações estaduais. JOÃO BAPTISTA FIGUEIREDO teria citado, inclusive, o exemplo da Grande São Paulo, que compõe um colégio eleitoral tão grande quanto o resto do Estado, considerando isso um absurdo que precisa ser corrigido” (89).

2ª PARTE

I — O VOTO DISTRITAL NO BRASIL

Os Professores PALHARES MOREIRA REIS e SULLY ALVES DE SOUZA descrevem, em termos sintéticos, a história do voto distrital no Brasil, que vigorou por 72 anos, no período de 1855 a 1932, “com uma interrupção de 5 anos, sendo de verificar que a modificação introduzida na República foi a dos Distritos de 5 Deputados” (90).

Professor PALHARES MOREIRA REIS (91):

“A Constituição Imperial, em seus arts. 90 e 96, determinava que a eleição fosse indireta e por Distritos.

(89) Trecho de trabalho publicado na revista *Visão*, vol. 53, n.º 6, de 18-9-78, pág. 29.

(90) SULLY ALVES DE SOUZA: “Voto e Representação Distritais” — *Revista de Ciência Política* — Fundação Getúlio Vargas, vol. 4.º, n.º 3, jul./set. 1970, págs. 49 e 50.

(91) Trecho de trabalho do Professor PALHARES MOREIRA REIS in *Realidade Eleitoral Brasileira* — Ed. GTB, 1982, págs. 223 e segs.

“Art. 90 — As nomeações dos Deputados e Senadores para a Assembléa Geral, e dos membros dos Conselhos-Gerais das Províncias, serão feitas por eleições indiretas, elegendo a massa dos cidadãos ativos em Assembléias paroquiais os eleitores de Província, e estes os representantes da Nação e Províncias.”

“Art. 96 — 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 primeira lei sobre o assunto, de 19 de agosto de 1846, estabelecia a eleição provincial. Mas, em 19 de setembro de 1855, pelo Decreto nº 842, a “Lei dos Círculos”, passou-se ao sistema distrital, sendo as Províncias divididas em tantos Distritos eleitorais quantos fossem os seus Deputados à Assembléa Geral (§ 3º); no dia marcado para eleição, os votantes procediam à eleição de um Deputado, sendo efetuada de imediato a apuração, ficando eleito Deputado o cidadão que obtivesse maioria absoluta de votos (§ 5º).

Vale acrescentar que, conforme dispunha o § 4º, “a primeira divisão será feita pelo Governo, ouvidos os Presidentes das Províncias, e só por lei poderá ser alterada”. Nunca é demasiado lembrar que os Presidentes de Província, então, eram “nomeados pelo Imperador, que os poderá demover quando entender que assim convém ao bom serviço do Estado” (art. 165 da Constituição Imperial).

Eis a respeito desta lei o comentário do Marquês de São Vicente:

“Nossas eleições para a Câmara dos Deputados se faziam por Províncias, elas passaram a ser feitas por círculos, ou Distritos provinciais, nos termos da lei de 19 de setembro de 1855. Parece-nos que foi um grande melhoramento, que foi um elemento que, senão logo, ao menos em tempo, dará valiosos benefícios.

A eleição por Províncias tinha muitos inconvenientes; o sistema de círculos ministra importantes vantagens. Facilita a manifestação e representação de todos os interesses e opiniões desde que tenham alguma importância, pois que desde então conseguirão maioria em um ou outro Distrito, e não serão aniquilados pela maioria provincial; é este um grande melhoramento, é mesmo um princípio de justiça, pois que o direito de ter representantes no Parlamento pertence a todos os brasileiros, e não deve ser monopolizado por uma só opinião, ou maioria provincial.

A representação por classe seria difícil, senão impossível, enquanto que, verificando-se por círculos, pode ter uma

conveniente efetividade. A localidade em que a indústria agrícola, comercial ou manufatureira predominar, facilmente triunfará na escolha de quem venha representar seu interesse predominante.

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.

A sobredita lei, distribuindo por círculo as eleições dos Deputados e membros das Assembléias Provinciais, conservou o sistema anterior, ou a eleição por Províncias quanto aos Senadores; e nisso procedeu bem. Os Deputados, como representantes dos interesses locais e móveis, devem relacionar-se mais com as localidades e acompanhar o movimento das idéias delas. Os Senadores, representantes dos interesses gerais e das idéias conservadoras, devem depender de uma base mais larga e menos móvel, ainda quando se faça abstração da conveniência de uma mais ampla latitude para sua escolha."

O Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860 — a "Segunda Lei dos Círculos" —, fez com que as Províncias fossem divididas em Distritos de três Deputados, salvo nos casos em que a Província dava dois Deputados (número mínimo), o que exigia alterações para os ajustes. Nesta lei foi suprimida a suplência, sendo as vagas ocorrentes preenchidas por nova eleição (§ 5º).

A reforma da chamada "Lei do Terço" veio em 20 de outubro de 1875, com a Lei nº 2.675, pela qual se adotou o sistema da lista incompleta, a fim de proporcionar representação às minorias. Todavia, o resultado igualmente não foi o esperado, e se teve nova reforma eleitoral.

Esta, a última do Império, veio pelo Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, a chamada "Lei do Censo", restabelecendo os Distritos uninominais para a eleição, atendendo-se quanto possível à igualdade da população entre os Distritos de cada Província, e respeitando-se a contigüidade do território e a contigüidade do Município (art. 17) (92).

Veio a República, formalmente adotada pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. As regras constitucionais provisórias foram ajustadas às necessidades eleitorais pelo Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890, que determinou (art. 5º) que a nomeação dos Deputados e Senadores fosse feita por Estados e por eleição

(92) O Decreto nº 3.029, de 9-1-1881, também é conhecido por Lei Saraiva.

popular direta, desaparecendo, em consequência, o Distrito eleitoral.

Esta eleição deu a Constituinte, que fez a Constituição de 1891. No seu art. 28, a Carta Magna determinava que os Deputados fossem eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal “mediante sufrágio direto, garantida a representação da minoria”.

Em função deste dispositivo, a Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, restabelece o sistema de Distritos eleitorais, quando o seu art. 36 determinou que “para a eleição de Deputados, os Estados da União serão divididos em Distritos eleitorais de três Deputados, equiparando-se aos Estados, para tal fim, a Capital Federal”. Desta regra estavam excetuados os Estados que dessem cinco Deputados ou menos, quando se constituíam em Distrito único (§ 1º do art. 36).

A “Lei Rosa e Silva” — nº 1.269, de 15 de novembro de 1904 —, fez modificação substancial no sistema distrital, pois dizia: “para a eleição de Deputados, os Estados da União serão divididos em Distritos eleitorais de cinco Deputados, equiparando-se aos Estados para tal fim o Distrito Federal. A divisão distrital deverá considerar, tanto quanto possível, população igual, contigüidade dos territórios e integridade dos Municípios”. Seriam indivisíveis, constituindo Distrito único, os Estados que dessem Deputados em número igual ou menor que sete (art. 58).

Em 1916, a Lei nº 3.208, de 27 de dezembro, mantém o mesmo sistema; determinava o art. 5º: “Para a eleição de Deputados, os Estados da União e o Distrito Federal serão divididos em Distritos eleitorais de cinco Deputados”, e seu § 1º ressaltava: “os Estados que derem sete Deputados, ou menos, constituirão um só Distrito eleitoral”.

Vale ressaltar um detalhe técnico de especial relevância para todo esse período: é que a apuração da eleição era feita pela Mesa Receptora, imediatamente após o término da votação.

O ano de 1930 marca o final da vida do voto distrital em nosso País, pois a Revolução de outubro daquele ano alterou substancialmente os processos eleitorais, criando a Justiça Eleitoral, que se encarregaria de realizar e apurar as eleições e passando a adotar a representação proporcional para a Câmara dos Deputados.

Foi pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, baixado quando o Governo provisório tinha atribuições de legislar na ausência do Congresso Nacional dissolvido (art. 1º do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930), que GETÚLIO VARGAS editou o seu Código Eleitoral. O novo Código Eleitoral determinava no art. 56 que “o sistema de eleição é o do sufrágio universal direto, voto secreto e representação proporcional”.

Professor SULLY ALVES DE SOUZA:

"Em julho de 1848, o Senador PAULA SOUZA apresentava um projeto admitindo a **eleição por Distritos**, o qual suscitou viva discussão.

A Comissão da Câmara, emitindo parecer, manifestou-se pela sua inconstitucionalidade, pois que a Constituição previra os eleitores **de Província** e não os **de Distritos** (art. 90).

Ainda assim, o projeto se transformou na Lei nº 842, de 19 de setembro de 1855, conhecida por **Lei dos Círculos**, pela qual as Províncias deveriam ser divididas em um número de Distritos iguais ao de Deputados que deveriam ter, daí decorrendo, logicamente, que cada Distrito elegeria um só Deputado. Admitia-se que um candidato concorresse até por 3 Distritos, fazendo opção, em 3 dias, se vencedor em mais de um, sendo a eleição indireta.

Veja-se que entre a data da apresentação do projeto e a da publicação da lei mediam sete longos anos de debates.

Aplicada a lei, firmou-se a convicção de que ela não atingira os objetivos. Apresentado pelo Deputado JOÃO MENDES um projeto para sua modificação, a Comissão Especial designada para dar parecer entendeu que a eleição por pequenos Distritos trazia sérios inconvenientes "com o predomínio do interesse individual sobre o coletivo".

Endossando tal pronunciamento, a Fala do Trono de 11 de maio de 1860 criticava "os abusos a que dera lugar a então lei eleitoral vigente".

Surgiu, assim, o Decreto nº 1.082, de 18-8-860, estipulando que as Províncias seriam divididas em Distritos eleitorais com 3 Deputados para cada um, salvo quando a Província tivesse um menor número deles. Foi mantida a forma indireta.

O aumento do número de Deputados por Distrito parece não ter dado o resultado esperado, como se vê deste pronunciamento: "... representadas as minorias, seriam, **ipso facto**, representadas as oposições. A idéia do Distrito de 1 ou 3 Deputados não daria por si mesma aquele resultado, como os fatos o provaram..." (Discurso do Deputado CARNEIRO DA CUNHA, na sessão de 4-8-1873).

Nessa mesma data, dando parecer sobre o Projeto nº 345 desse Deputado sobre a reforma eleitoral, o Relator, ainda o Deputado JOÃO MENDES, dizia: "... na Legislatura cujos membros foram eleitos sob a influência dessa lei (nº 842), reconheceu-se que a reforma havia faltado ao seu fim, excedendo-o, porém, quanto ao abaixamento do nível da representação nacional... as ambições multiplicaram-se, as influências locais substituíram-se aos Diretórios dos Partidos e homens notáveis nas

lutas partidárias foram sacrificados a aspirações de parentes ou de protegidos de tais influências. . . A Lei nº 1.082, que criou os Distritos de três Deputados foi tão impotente como a anterior. . . Sob o Império, as eleições têm produzido Câmaras unânicas ou quase unânicas. . .”

Ante tais ataques, tinha dias contados o voto distrital, que foi abolido no Decreto nº 2.675, de 20-10-1875, conhecido como a “Lei do Terço” porque cada eleitor poderia votar em tantos nomes quantos fossem 2/3 do número total marcado para a Província. Este decreto foi bastante inovador, bastando apontar que ali se criou o título eleitoral e foi dada competência à Justiça para se pronunciar sobre qualificação de eleitores, embora tivesse mantido a eleição indireta (1 delegado-eleitor para cada 400 habitantes).

O Decreto nº 6.097, de 13-1-1876, constituiu-se numa espécie de regulamentação geral eleitoral, incluindo dispositivos das Leis números 387, de 1946, e 842, de 1855, confirmando, assim, que as eleições dos Deputados à Assembléia Geral (e também os das Assembléias Legislativas provinciais) seriam feitas indiretamente e por Províncias.

Nesta altura, avolumava-se a grita contra as eleições indiretas, o que sensibilizou, inclusive, a Fala do Trono de 1-2-1877, que, com referência ao último pleito realizado, expressou dúvida sobre a desejada “pureza da eleição”. Na abertura da Assembléia Geral, em 3 de maio de 1881, o Imperador oferecia um projeto de reforma eleitoral admitindo a eleição direta. O Chefe de Gabinete, Conselheiro JOSÉ ANTÔNIO SARAIVA confiou a RUI BARBOSA a elaboração do projeto, o qual foi sancionado a 9-1-1881, tendo-se transformado na chamada “Lei Saraiva”, a de nº 3.029, abolindo-se assim as eleições indiretas, que haviam sido adotadas por sessenta anos. Mas no seu bojo, a lei trouxe a volta do sistema distrital, determinando-se que as Províncias fossem divididas em tantos Distritos eleitorais quantos fossem os seus Deputados à Assembléia Geral (portanto, um Deputado por Distrito), respeitando-se a contigüidade do território e a integridade do Município.

A primeira lei eleitoral republicana foi a de nº 35, de 26 de janeiro de 1892, que, para a eleição de Deputados, determinou que os Estados seriam divididos em Distritos eleitorais de três Deputados cada um, devendo cada Distrito ter, tanto quanto possível, população igual, respeitando-se a contigüidade do território e a integridade do Município, entendido que os Estados que devessem ter cinco Deputados ou menos, constituiriam um só Distrito eleitoral. Quando esse número não fosse divisível por três, o saldo seria juntado ao Distrito da Capital, votando cada eleitor em 2/3 do número de Deputados do Distrito.

O Decreto nº 184, de 23-9-1893, regulamentou essa lei para as eleições de 30-10-1893 e manteve o sistema distrital.

O Decreto nº 1.668, de 7-2-1894, consolidando textos, ratificou os anteriores, mantendo o sistema distrital e, até mesmo, a divisão das Províncias em Distritos tal como estava regulada pelo Decreto Legislativo nº 153, de 3-8-1893.

A Lei nº 1.269, de 15-11-1904, conhecida como "Lei Rosa e Silva", revogando a legislação anterior, manteve o sistema distrital, dividindo-se os Estados em Distritos eleitorais, já agora com cinco Deputados cada um, entendido, entretanto, que os que dessem sete ou menos Deputados constituiriam um só Distrito. Quando o número de Deputados não fosse divisível por cinco, juntar-se-ia a fração — quando de um — ao Distrito da Capital e — quando de dois — ao 1º e 2º Distritos, que, assim, ficariam com seis cada um. O voto era cumulativo, isto é, o eleitor poderia votar em seu candidato tantas vezes quantos fossem os lugares a preencher.

A Lei nº 3.208, de 27-12-1916, revogando a de número 1.269, manteve o mesmo sistema de divisão distrital (5 Deputados por Distrito). Cada eleitor, entretanto, tinha direito de votar no número de Deputados do Distrito menos um. Com a adoção desse **Distritão**, Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Goiás e Mato Grosso constituíam, cada um deles, um só Distrito.

A história do voto distrital no Brasil acaba em 1932, com o Código Eleitoral (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro) o qual, instituindo a Justiça Eleitoral e confirmando o sistema de sufrágio universal e o voto secreto, adotou a representação proporcional através do cociente eleitoral e do cociente partidário."

Os Decretos n.ºs 842, de 1855, e 1.082, de 1860, chamados 1ª e 2ª "Lei dos Círculos", são analisados pelo Ministro EDGARD COSTA⁽⁹³⁾, nos termos seguintes:

"A ELEIÇÃO POR DISTRITOS OU CÍRCULOS ELEITORAIS

(Decretos de 1855 e 1860)

A eleição por Distritos, ou círculos eleitorais, constituiu 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

(93) Ministro EDGARD COSTA — *A Legislação Eleitoral Brasileira* (Histórico, Comentários e Sugestões) — Departamento de Imprensa Nacional, 1964, págs. 26 e segs.

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 Província"; 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.

Determinava o Decreto nº 842 que as Províncias do Império seriam divididas em tantos Distritos eleitorais quantos fossem os seus Deputados à Assembléa Geral. A primeira divisão seria feita pelo Governo, ouvidos os Presidentes das Províncias, e só por lei seria alterada. Na divisão o Governo guardaria as seguintes bases:

1º) as freguesias, de que se compusesse cada Distrito eleitoral, seriam unidas entre si sem interrupção;

2º) seriam designados por números ordinários, e iguais, quanto fosse possível, em população de pessoas livres;

3º) o Governo designaria para cabeça de cada Distrito eleitoral a cidade ou vila mais central, onde se reuniriam, num só colégio, no dia marcado para a eleição dos Deputados, e no edifício que o Governo também designaria, todos os eleitores do Distrito.

Observadas as formalidades para a organização do colégio e o mais de que tratava a Lei nº 387, de 1846, no Cap. 1º do Título III, proceder-se-ia 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, ficaria eleito Deputado o cidadão que obtivesse maioria absoluta de votos.

Se ninguém obtivesse essa maioria absoluta de votos, proceder-se-ia a 2º escrutínio, votando cada eleitor unicamente em um dos quatro cidadãos mais votados no primeiro escrutínio; se ainda nesse 2º escrutínio ninguém obtivesse maioria de votos, proceder-se-ia a 3º escrutínio, votando o eleitor unicamente em um dos dois cidadãos mais votados no segundo, e ficaria eleito Deputado o que obtivesse maioria absoluta de votos. No caso de empate decidiria a sorte, e aquele contra quem ela decidisse seria declarado suplente. Fora deste caso, finda a eleição de Deputado, proceder-se-ia à eleição de um suplente, observando-se a respeito dela o determinado para a eleição de Deputado. Serviria de diploma uma cópia autêntica da ata.

O Governo poderia, não obstante, subdividir em mais de um colégio os Distritos em que, pela disseminação da população, fosse muito difícil a reunião de todos os eleitores em um só colégio. Nesse caso, trinta dias depois do marcado para a eleição, a

Câmara Municipal da cabeça do Distrito, reunida com os eleitores do respectivo colégio, que seriam convocados, faria com eles a apuração; o cidadão que reunisse maioria de votos seria declarado Deputado, e suplente o seu imediato.

O cidadão eleito por mais de um Distrito teria opção do Distrito que quisesse representar, e seria substituído pelo respectivo suplente procedendo-se à nova eleição na falta deste. A opção seria feita dentro de três dias depois da verificação dos poderes.

A eleição dos membros das Assembléias Provinciais seria também feita por Distritos, dividindo-se o número deles pelo de Deputados que desse a Província; o seu quociente seria o número de membros a serem eleitos em cada Distrito.

Finalmente, dispunha o decreto sobre incompatibilidade, dispondo que os Presidentes de Províncias e seus Secretários, os Comandantes de Armas e Generais em Chefe, os Inspetores da Fazenda Geral e Provincial, os Chefes de Polícia, os Delegados e Subdelegados, os Juizes de Direito e Municipais, não poderiam ser votados para nenhuma das Assembléias Provinciais, Deputados ou Senadores, nos colégios eleitorais dos Distritos em que exercessem autoridade ou jurisdição; os votos que sobre eles recaíssem seriam reputados nulos.

Em agosto de 1859 o Deputado SÉRGIO DE MACEDO ofereceu projeto aumentando para três o número de Deputados por Distrito.

A "Fala do Trono", lida na sessão de 11 de maio do ano seguinte, acentuava que os abusos a que dera lugar a execução da última lei eleitoral, aconselhava a adoção de providências que pusessem cobro à sua reprodução. Em junho, a Comissão Especial designada para dar parecer sobre o projeto SÉRGIO DE MACEDO — parecer de que foi primeiro signatário o Deputado JOSÉ ANTÔNIO SARAIVA — concordava em que a eleição por pequenos Distritos acarretava inconvenientes graves, porque tendiam a modificar profundamente o caráter do eleitorado, com o predomínio crescente do interesse individual sobre o interesse coletivo.

Afinal aprovado o projeto, converteu-se ele no Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, que dispôs: 1º) que nenhuma Província teria menos de dois Deputados à Assembléia Geral; 2º) que as Províncias seriam divididas em Distritos eleitorais de três Deputados cada um; quando, porém, fossem só dois Deputados, ou o número destes não fosse múltiplo de três, haveria um ou dois Distritos de dois Deputados; 3º) os Deputados seriam eleitos por maioria relativa de votos, não havendo suplentes; em caso de morte de Deputado, opção por outro Distrito, ou perda

do seu lugar por qualquer motivo, proceder-se-ia à nova eleição no respectivo Distrito; 4º) a eleição dos membros das Assembléias Provinciais far-se-ia da mesma maneira que a dos Deputados à Assembléia Geral.

Determinava mais que o Governo na Corte e os Presidentes nas Províncias fixariam o número de eleitores que devia dar cada paróquia, na razão de um eleitor para trinta votantes.

Estendeu as incompatibilidades estabelecidas no decreto de 19 de setembro de 1855 aos Juizes de Órfãos e aos seus substitutos, bem como aos funcionários, designados no mesmo decreto, que tivessem estado no exercício dos respectivos cargos dentro dos quatro meses anteriores à eleição secundária. A incompatibilidade desses funcionários efetivos e dos demais referidos naquele decreto subsistiria ainda em todo o Distrito eleitoral se não tivessem deixado, seis meses antes da eleição secundária, o exercício dos respectivos cargos, em virtude de renúncia, demissão, acesso ou remoção.

Da eleição de Deputados à Assembléia Geral e de membros das Assembléias Legislativas Provinciais — As Províncias seriam divididas em tantos Distritos eleitorais quantos fossem os seus Deputados à Assembléia Geral, atendendo-se quanto possível à totalidade da população entre os Distritos de cada Província e respeitando-se a contigüidade do território e integridade do Município. O Município da Corte compreenderia três Distritos, e os das Capitais da Bahia e Pernambuco, dois cada um.

Cada Distrito elegeria um Deputado à Assembléia Geral e o número de membros da Assembléia Legislativa Provincial marcado no art. 1º, § 16, do Decreto nº 2.675, de 1855. Quanto às Províncias de Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo e Amazonas, que teriam de ser divididas em dois Distritos, elegeria cada uma delas 22 membros, cabendo 11 por Distrito.

O Juiz de Direito que exercesse jurisdição na cidade ou vila designada para cabeça do Distrito, ou, em caso de falta, o seu substituto, e na falta deste o da comarca mais vizinha, comporia com os Presidentes das Mesas Eleitorais uma Junta, por ele presidida, a qual faria a apuração geral das eleições do Distrito para Deputados e membros das Assembléias Provinciais, apuração que seria procedida, dentro do prazo de 20 dias, pelas cópias autênticas das atas dessas eleições. Na cidade onde houvesse mais de um Juiz de Direito, presidiria a Junta Apuradora o mais antigo, ou o mais idoso se igual a antigüidade.

Não se consideraria eleito Deputado o cidadão que não reunisse a maioria dos votos dos eleitores que tivessem comparecido à eleição. Neste caso, o Presidente da Junta expediria avisos para se proceder à nova eleição, 20 dias depois. Nessa segunda eleição só poderiam ser votados os dois cidadãos que tivessem

obtido o maior número de votos, sendo suficiente para eleger o Deputado a maioria dos votos que fossem apurados (art. 18, § 2º).

Na eleição de membros das Assembléias Legislativas Provinciais cada eleitor votaria em um só nome, sendo considerados eleitos os que reunissem votação igual, pelo menos, ao quociente eleitoral calculado sobre o número total de eleitores que tivessem concorrido à eleição, dividido pelo número de membros a eleger. Se algum ou alguns não reunissem aquela votação, proceder-se-ia, quanto aos lugares não preenchidos, à nova eleição, observando o disposto anteriormente.

Concluída definitivamente a eleição e transcrita no livro de notas de um dos Tabeliães do lugar a ata da apuração geral, a Junta expediria diplomas aos eleitos, remetendo cópias autênticas da ata ao Ministro do Império, na Corte, ao Presidente, nas Províncias, e à Câmara dos Deputados e à Assembléia Legislativa Provincial, conforme fosse a eleição.

No caso de reconhecer a Câmara dos Deputados ou a Assembléia Legislativa Provincial, que um ou mais dos eleitos estavam compreendidos em qualquer das incompatibilidades especificadas no art. 11, seriam declarados nulos os votos dados e proceder-se-ia à nova eleição, na qual não poderiam ser votados aqueles cidadãos. Proceder-se-ia também à nova eleição se da anulação de votos pela Câmara ou Assembléia resultasse a exclusão de algum dos que tivessem obtido o respectivo diploma.

No caso de vaga de Deputado ou membro da Assembléia Provincial ocorrida durante a Legislatura, proceder-se-ia à nova eleição para preenchimento do lugar, dentro do prazo de três meses (...)."

As razões da adoção do escrutínio uninominal, entre nós (Decreto nº 842, de 1855) e da "substituição do voto dos círculos de um Deputado pelo voto por Distrito de três Deputados" (Decreto nº 1.082, de 1860) são anotadas pelo escritor BARBOSA LIMA SOBRINHO, em artigo publicado no **Jornal do Brasil**, de 16 de março de 1980, sob o título "Voto distrital":

"Voto distrital é o nome que usam para designar o que os franceses chamam, com muito maior precisão, **voto ou escrutínio uninominal**, ou escrutínio **d'arrondissement**, quando o número de mandatos a eleger corresponde ao das circunscrições eleitorais admitidas na divisão administrativa do país. Os ingleses preferem falar de um **single district system** que, por sua vez, pressupõe uma circunscrição eleitoral preexistente.

No Brasil, quando vingou, por um momento, esse escrutínio uninominal, deu-se preferência a uma outra denominação, falando-se em "Lei dos Círculos", a famosa reforma do Marquês de Paraná, consignada no Decreto nº 842, de 19 de setembro de

1855. Era, aliás, uma lei e não um decreto, pois que resultara de elaboração legislativa. Nem sempre se fazia essa distinção na terminologia do tempo. O decreto da reforma tinha como ementa a frase "altera a lei de 19 de agosto de 1846", que estabelecia o círculo de dois Deputados. A reforma do Marquês de Paraná preferia instituir o círculo de um só Deputado, o que era, sem dúvida, a adoção do escrutínio uninominal, que a França acabava de aprovar, em 1852. Seria apenas uma coincidência, sem relação com as pessoas presentes?

Desta reforma francesa de 1852 diziam os seus promotores que se destinava a permitir que o eleitor pudesse escolher melhor o candidato de sua preferência, como se expressava numa proclamação de 14 de janeiro de 1852. "De fato, observa MARCEL PRÉLOT, o escrutínio uninominal estorva a formação das grandes correntes de opinião e permite a ação direta da administração". Comentava o brilhante constitucionalista, no livro intitulado *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, na 12ª edição desse livro clássico, já atualizado com a colaboração de JEAN BOULOUIS (pág. 436) que com esse regime "a opinião é dirigida, pratica-se uma geografia eleitoral ativa, modificam-se continuamente as circunscrições de maneira a combater toda propaganda a longo prazo de maneira a neutralizar os cantões hostis. Dificulta-se de todo modo a eclosão de candidaturas da oposição. Em compensação, suscitam-se e sustentam-se abertamente as candidaturas dos adeptos do Governo. É o que se denomina "candidatura oficial". "Exercei, escrevia o Ministro Morny aos Prefeitos da França, exercei uma ação que possa conduzir o povo, abertamente (au grand jour), a discernir quais são os amigos e os inimigos do Governo que ele está apoiando". Morny era então Ministro da Justiça do Governo de Napoleão III, que eu nunca pude deixar de considerar como Napoleão, o Pequeno, decerto que por influência do livro de VICTOR HUGO, lido ainda na minha adolescência.

Por sinal que o temperamento do Marquês de Paraná não se mostrava inclinado às manobras sorrateiras do maquiavelismo. Era um homem corajoso, de atitudes francas e decididas. Não creio que os seus intuitos fossem os mesmos do Duque de Morny. E não foi fácil a batalha que travou para fazer aprovar a reforma eleitoral que defendia. Mesmo alguns amigos de sua maior intimidade e confiança, como Euzébio de Queiroz e o Marquês de Olinda, não aplaudiam o projeto que ele propusera. A resistência não era pequena do Senado. O que então se visava, o que explica o apoio das correntes liberais, era fortalecer as oposições, para que houvesse, na Câmara, como dizia o Imperador, minorias e não patrulhas. O que não deixava de ser uma ilusão, alimentada pelo desengano dos outros processos eleitorais que vinham sendo praticados no Brasil. Sempre foi uma característica da sereníssima república das aranhas, como nos

mostraria MACHADO DE ASSIS, esperar que se pudesse alcançar uma representatividade legítima, com a simples modificação da forma do saco destinado a recolher os sufrágios. E como o lema geral era o da conciliação, que mal havia em levar por diante um projeto iniciado pelo Partido Liberal, ao tempo do Ministério de PAULA SOUZA?

Mas tão grande era a resistência, que o Marquês de Paraná precisou valer-se de toda a sua autoridade para fazer passar a reforma da lei dos círculos, também apoiada pelo próprio Imperador. Mas a sua obstinação triunfou de todos os obstáculos. A Câmara acabou aprovando o projeto que tantas esperanças havia despertado, em algumas correntes da oposição. Mesmo assim, a votação, numa Câmara que refletia a ascensão do Partido Conservador, não conseguiu mais do que 54 votos, contra 36 votos contrários. Apenas 47,7% de uma Assembléia de 113 Deputados, o que era pouco, dada a autoridade do Marquês de Paraná e a circunstância de se fazer da aprovação do projeto uma questão de confiança.

Aconteceu, porém, que o Marquês de Paraná tinha contados os seus dias de vida. Morreu antes da eleição que deveria constituir a prova da excelência do projeto. Embora os Ministérios, que vieram depois, manifestassem o propósito de fidelidade à memória do companheiro e chefe havia pouco desaparecido, não foi possível sopitar a expansão da corrente que não se conformava com o regime do escrutínio uninominal. Daí a apresentação do projeto que se converteu no Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, alterando a lei de 1846 e o decreto de 1855, dispondo no § 2º do artigo primeiro:

“As Províncias do Império serão divididas em Distritos de três Deputados cada um.”

Era a substituição do voto dos círculos de um Deputado pelo voto por Distritos de três Deputados. Não seria, em suma, também um voto distrital, embora nada tivesse de comum com o regime do escrutínio uninominal? Daí as minhas restrições à classificação de voto distrital, pois que sempre houve Distritos eleitorais e só uma vez prevaleceu o voto uninominal. Considerada a data dos dois decretos, o de 19 de setembro de 1855 e o de 18 de agosto de 1865, pode-se dizer que o regime do voto uninominal não chegou a completar cinco anos, não obstante algumas confusões que pessoas alheias a esses problemas possam fazer, sem perceber que o Distrito sempre existiu, mas que o voto uninominal não alcançou cinco anos de vigência.

BELISÁRIO DE SOUSA, a maior autoridade no assunto, autor de um livro magistral na escassa bibliografia da matéria, observou que “a curta duração da Lei dos Círculos, pela qual só se fez uma eleição, não deixou aparecerem todos os seus males”.

Como se vê, um epitáfio breve, que bem se poderia traduzir em latim: **Parce sepultis**. Poupem-se os mortos. Embora os epitáfios políticos não excluam o milagre da ressurreição, que pode trazer de novo o Duque de Morny, com os seus conselhos aos Prefeitos da França, para ensiná-los a distinguir melhor entre os amigos e os inimigos dos Governos constituídos."

Ainda, sobre as instituições políticas do Império, vale reproduzir, na íntegra, substancioso estudo do Professor VICENTE DE PAULO BARRETO⁽⁹⁴⁾, no qual são focalizados, entre outros temas, os debates travados no Parlamento, que culminaram com a instituição do círculo eleitoral no Brasil (decreto de 1855), as vantagens e desvantagens do Distrito; as implicações do sistema para o aperfeiçoamento da representação política, a questão das incompatibilidades, a garantia da representação das minorias (Lei do Terço); as razões da modificação do processo eleitoral, através do decreto de 1860 (aumento do número de Deputados por Distrito); e as demais normas eleitorais do Império.

A importância do estudo para uma reflexão profunda e elucidativa da evolução do pensamento democrático do Parlamento encontra-se no que diz o mestre, em termos conclusivos: "O que se vê na História brasileira e na História do Império, pelo menos o que podemos detectar nessa pesquisa nos **Anais** do Parlamento Imperial, é uma tendência, uma vocação para uma maior democratização do Poder Jurídico no Brasil."

Vamos evocar, a seguir, o referido estudo:

O PROF. VICENTE DE PAULO BARRETO — "A exposição que pretendo fazer nesta manhã é consequência de uma pesquisa que vem sendo realizada aqui na Universidade de Brasília, pesquisa essa oriunda de um curso sobre o tema geral de Relações de Direito e Política e o qual está sendo possível graças à colaboração do Conselho Nacional de Pesquisas. Este curso tem como etapa final o levantamento de uma pesquisa sobre sistemas de representação política no Brasil, especificamente sobre a questão do voto distrital. A pesquisa ainda está em fase de montagem, fase final de elaboração das nossas conclusões, e procurou, estudando os **Anais** do Parlamento brasileiro desde suas primeiras manifestações, logo depois da Independência, até a Constituinte de 1967, fazer uma comparação entre a discussão que se processava dentro do Parlamento e as leis nascidas dessa discussão.

Estamos procurando determinar o que se discutia quando se fazia a lei, e por que a lei era de uma forma e não de outra, porque o voto distrital nasceu em determinada fase da nossa História, e não antes, quais as propostas apresentadas pelos parlamentares e quais as razões pró e contra em relação aos diferentes sistemas de representação.

Na atual fase de nossa pesquisa, temos já delineado — e é isso que me proponho expor hoje — um levantamento da discussão que se processou no Parlamento brasileiro, no período do Império, isto é, o período que começa com a Proclamação da Independência e vai até a Proclamação da República.

Evidentemente, para não fatigar o auditório nem tornar a exposição extremamente pesada, vamos enfocar alguns momentos legislativos, alguns momentos legais da história eleitoral do Império brasileiro, começando com

(94) Conferência proferida na UnB, em 3-9-80, in "Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921" — **Cadernos da UnB** — 1981, págs. 72 e segs.

as chamadas Instruções Eleitorais baixadas pelo Imperador, logo depois de ter outorgado a Constituição de 1824 — a Constituição do Império — até a famosa Lei Saraiva, de 1881, que estabelece o sistema de eleições diretas no Império brasileiro.

O que se observou é que, ao ser proclamada a Independência, seguiu-se um período de emancipação política, quando na verdade, começou a ser estruturado o Estado nacional, o Estado brasileiro, e a estrutura jurídica desse Estado brasileiro procurou, sob inspiração do que se chama constitucionalismo liberal, nas primeiras décadas do século XIX, dar uma definição jurídica dos ideais deste constitucionalismo liberal, isto é, dos ideais de liberdade, de igualdade, de segurança e de propriedade.

O que vamos observar na História do Império é que a dinâmica legal das instituições políticas partiu de uma elaboração, de uma constatação das forças políticas atuantes na época da Independência, e progressivamente, o legislador imperial foi aperfeiçoando a lei, e aperfeiçoando-a não em função de sua própria imaginação, mas em resposta a colocações, a exigências de forças políticas, econômicas e sociais atuantes na sociedade.

Como referimos há pouco, a primeira lei eleitoral brasileira, se podemos chamar assim, foram as chamadas Instruções Eleitorais de 1824, que vieram para vigorar por mais de vinte anos, só tendo sofrido uma primeira modificação já na década de 40 do século XIX.

Em linhas gerais, elas fixavam o processo eleitoral dentro dos seguintes critérios: os parlamentares que constituíam o Poder Legislativo e os membros dos Conselhos-Gerais de Província — como se sabe, no Império havia Províncias, e não Estados — seriam eleitos de forma indireta pelos chamados colégios eleitorais, que, por sua vez, eram compostos por eleitores que haviam sido eleitos nas chamadas eleições primárias, das quais participavam todos os cidadãos.

Aqui é necessário fazer um pequeno parêntese: quando dizemos que, no Império, as eleições primárias iriam eleger aqueles eleitores que iriam eleger a representação política da Nação, dizemos que todos os cidadãos participavam e temos de fazer uma pequena observação. É que o Império brasileiro foi tipicamente um Estado chamado liberal. Que quer dizer isto? É que todos os cidadãos que preenchessem determinadas exigências, condições que a própria Constituição Imperial fixava, podiam participar.

Então, portanto, quando nos referimos aos cidadãos, ao povo politicamente ativo, estamos nos referindo, na verdade, a parte dele, e não a todo o mundo. Isto quer dizer — e depois vamos voltar a este tema — que o Estado liberal não é necessariamente um Estado democrático, isto é, não é um Estado em que todos participam da escolha dos governantes. É um Estado onde há o império da lei, onde se garantem as liberdades, mas o processo de escolha política é restrito, ou se encontra fechado em torno de um número determinado de pessoas, fixado na Constituição.

Dispondo sobre essas eleições, determinava a Constituição que as nomeações — como eles chamavam — dos Deputados e Senadores e dos membros dos Conselhos-Gerais das Províncias seriam realizadas, assim, através de eleições indiretas elegendo a massa desses cidadãos ativos em assembleias paroquiais os eleitores de Províncias e estes, os representantes da Nação e das respectivas Províncias.

Agora, quem votava? Quem participava do jogo político? Nas eleições primárias, isto é, nas eleições em que todos os cidadãos poderiam votar, teriam voto os cidadãos brasileiros no gozo de seus direitos políticos e estrangeiros naturalizados, sendo, no entanto, excluídos de votar nessas assembleias paroquiais, nessas eleições primárias, os menores de 25 anos, os religiosos, os chamados “filhos de família”, os criados de servir e — diz a

Constituição — os que não tivessem de renda líquida anual cem mil réis por bem de raiz, indústria, comércio ou emprego.

Isso significava o seguinte: que a qualificação política, a qualificação eleitoral, era determinada em função desta exigência constitucional, de uma exigência econômica, isto é, de uma possibilidade de o cidadão ter pelo menos cem mil réis de renda. Mas continuava o sistema, que era admiravelmente bem encaixado.

Essas são as exigências para participar da eleição dos eleitores, daqueles que vão eleger os Deputados. Podiam ser eleitores e votar na eleição dos Deputados, isto é, podiam ser escolhidos pelos cidadãos, todos aqueles que podiam votar na assembléa paroquial, é evidente, excetuados — continua a Constituição Imperial — os que não tivessem renda líquida anual de 200 mil réis, os libertos e os criminosos pronunciados em querelas — diz a Constituição — ou devassa.

Exigia-se, portanto, para ser eleitor de Deputado, para que alguém pudesse ser eleito eleitor e pudesse escolher a representação uma renda líquida um pouco acima. Ora, todos os que pudessem ser eleitos, por sua vez, seriam — diz a Constituição — hábeis para serem nomeados Deputados, exceto aqueles que não tivessem renda líquida de 400 mil réis, os estrangeiros naturalizados, os que não fossem católicos (religião do Estado).

A eleição em si, o processo eleitoral, era um procedimento extremamente longo, necessitando de vários dias para sua concretização, para sua materialização. Ainda mais, por um aspecto da identificação da Igreja com o Estado, além de ser a Igreja o centro da comunidade, o centro natural da comunidade, era obrigatório, antes do início das eleições, ou antes do início do processo eleitoral, da qualificação do eleitor, da chamada do eleitor pela Mesa Eleitoral, um culto religioso, para, dizia-se, uma tentativa de acalmar os impulsos, segundo um autor da época, e apaziguar os ânimos, o que, acrescentava ele, também, era quase totalmente inútil.

Esse processo eleitoral, então estabelecido pelas Instruções de 1824, exigia eleições em duas fases distintas — portanto, uma primeira fase é essa das eleições primárias, quando eram escolhidos os membros da comunidade que teriam direito a voto para escolha da cúpula representativa da Nação e de suas Províncias.

O problema do sistema eleitoral do Império começa exatamente aí: no âmbito das eleições primárias. A fase das eleições primárias exigia um procedimento preparatório para qualificação dos votantes, de acordo com os preceitos constitucionais, que lá, na verdade, determinar os requisitos legais para o exercício do voto. Mas, na verdade, o que ocorria é que o procedimento de se qualificar o eleitor, dizer se ele atende ou não determinadas exigências constitucionais, iria cair na mão da chamada Mesa Eleitoral, que foi uma espécie de elemento que os críticos do sistema eleitoral da época acusavam como sendo o grande causador da descaracterização do sistema de representação.

Ora, o primeiro ato do processo eleitoral era o que se chamava qualificação do eleitor, e era perturbadíssimo, diziam os jornais da época.

Estamos cheios dessas referências, e os *Anais* do Parlamento, à época, estão repletos de informações desta natureza.

Essa primeira fase era marcada por grandes perturbações da ordem, tumultos, discussões, agressões físicas. Era a hora, na verdade, em que quem tinha o poder na mão ia decidir quem ia votar, porque a lei, inclusive — e este é um aspecto que, evidentemente, tem sido muito enfatizado nestes cursos que se realizam — pode procurar regular determinada realidade social, mas isso não quer dizer que essa realidade não escape por entre os dedos da lei, que não ultrapasse a lei, que na verdade, às vezes, na prática, desminta os próprios objetivos legais.

Essas Instruções de 1824 tinham, ao ver dos analistas, dos críticos, duas falhas essenciais, que viciaram o processo eleitoral desde o início do Império. Referindo-se a elas, um autor clássico no assunto, FRANCISCO BELISÁRIO, afirmava que o resultado da eleição paroquial dependia absolutamente da Mesa Eleitoral. Seu poder e arbítrio não conheciam limites. Sua formação era a mais irregular e filha, sempre, de desordens e demasias. A essa Mesa, dizia ele, a lei entregava um poder ilimitado. Não havia nenhuma qualificação anterior de votantes. Aceitava a Mesa os votos de quem queria e recusava outros, a pretexto da falta de condições legais.

Isto permaneceu até quando, em 1842, se procurou corrigir alguns defeitos evidentes deste processo eleitoral. Modificou-se, então, a formação da Mesa Eleitoral pela introdução de Juntas que eram compostas pelo Juiz de Paz do Distrito em que estivesse a matriz, como Presidente. Mantinha-se a figura do pároco na Mesa Eleitoral e introduzia-se a figura de um fiscal, que era o subdelegado da paróquia, da freguesia local.

Com isso, pretendia-se diminuir o poder de arbítrio ilimitado da Mesa Eleitoral, da qual dependia, na verdade, o resultado da eleição.

No entanto, somente com a lei de 1843, uma lei muito importante, que vamos ver daqui a pouco, se procurou modificar de forma mais consistente o sistema eleitoral.

Essa lei viria dispor de forma mais precisa sobre os critérios de qualificação dos votantes, para tirar da decisão pessoal da Mesa a interpretação, que era uma interpretação necessariamente política.

Ela dispunha também sobre a formação de Juntas que iriam qualificar o eleitor. Criava uma lista geral dos que tivessem direito de votar nas eleições primárias, lista esta que era feita sob a supervisão das autoridades, principalmente dos membros das Juntas Eleitorais, e que teriam uma cópia afixada no interior de cada matriz, à vista de todos, para que se pudesse, antes mesmo de iniciar o processo eleitoral, antes mesmo das eleições, conhecer nomes e permitir denúncias, queixas e reclamações acerca de ilegalidades porventura existentes.

O que se observa é que não se pode negar — e isso é muito evidente nas discussões havidas no Parlamento — que havia um interesse muito grande em moralizar o voto, no sentido de alcançar certo grau de estabilidade política no menor prazo possível, levando-se em conta a pouca idade do País e sua inexperiência no exercício da autonomia política.

Ora, mesmo com a alteração contida nessa lei de 1846, a História comprova que as eleições primárias continuavam elvadas dos mesmos vícios. Na verdade, o Juiz, por ser Juiz, não tinha maior isenção de julgamento e de ânimo que os Presidentes das Mesas Eleitorais anteriores.

Que ocorre, então? Verifica-se que o processo eleitoral tinha uma estrutura em duas etapas, dois níveis, e começou-se a discutir a questão da validade da persistência desse sistema. Por que razão eleger em dois níveis e não eleger diretamente a representação? Por que continuar neste ritmo em que, evidentemente, os vícios do procedimento eleitoral eram bastante evidentes?

O que, na verdade, se dizia é que o sistema eleitoral servia exclusivamente para manter no exercício do poder os mesmos pequenos grupos. As forças sociais, econômicas e políticas atuantes começavam a exigir também um lugar ao sol, na divisão do bolo político. Queriam também interferir na elaboração da vontade da Nação, da vontade que iria ser expressa nas leis que seriam elaboradas pelos Deputados e Senadores.

Ora, este procedimento eleitoral viria a ser discutido em maior profundidade quando a lei de 1846 começou a ser aplicada. Começou-se a questão-

nar o miolo do procedimento eleitoral. Dizia-se que, além do sistema de eleições indiretas, a eleição de Deputados por Províncias era uma forma de destruir as lideranças locais das freguesias, das pequenas cidades do interior; que a eleição dos Deputados por Província era feita, na verdade, na Capital do Império, e que as listas vinham da Capital do Império montadas; que o interior não tinha voz.

Foi aí, por ocasião da discussão, no Senado, de um projeto apresentado por PAULO BARBOSA e ODORICO MENDES, sobre as modificações a serem introduzidas na lei de 1846, que foi lançada a semente da criação do que se chamou, na época, círculos eleitorais e que hoje, modernamente, chamaríamos Distritos eleitorais.

A lei de 1846, no entanto, teve — e já vamos voltar à questão dos círculos eleitorais — grande importância, porque foi a primeira consolidação da matéria eleitoral, feita no Brasil. Pela primeira vez se procurou fazer um código ordenado sobre um procedimento eleitoral.

Foi uma lei — está bem claro — que se originou da necessidade de controle do processo eleitoral, que, durante 20 anos, foi inteiramente descontrolado. E controle de que forma? Retirando-o da influência do poder central, do poder governamental da Nação. E ela foi apresentada para corrigir, mas o que se observa é que as lideranças políticas da época eram unânimes, como dizia BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, em afirmar que "é indispensável, o quanto antes, uma lei eleitoral. Do contrário, adeus instituições do País! A lei que existe está desmoralizada, mormente pelos últimos excessos de que foi pretexto". Essa afirmação de BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS era uma afirmação comum, na época, entre as lideranças políticas. Mas as coisas no Brasil andam lentamente. Às vezes, existe uma concordância a nível de políticos, de sociedade, mas, para transformar a teoria, ou o discurso, na prática, leva tempo.

O projeto que se originou na lei de 1846 — projeto que deu uma lei que somente organizou mais o processo eleitoral — foi tachado pelo Barão de Uruguaiana de iníquo, parcial, opressivo, tirânico e anticonstitucional. BARROS PIMENTEL via no projeto tendências mais que democráticas — dizia ele — demagógicas, que se referiam à exótica atribuição de influência às minorias, que, a seu ver, nada tinham que intervir no processo eleitoral e no processo de elaboração legislativa.

Outros, porém, esperavam do projeto de lei a correção dos vícios do processo eleitoral. Na verdade, supunha-se que, removido o arbítrio supremo da eleição, o Juiz de Paz, estaria resolvido o problema.

Ora, quando no Senado, PAULA SOUZA e o Barão de Pindaré acrescentaram diversas emendas a um projeto que discutia a lei de 1846, eles sugeriam abertamente a criação dos círculos eleitorais, dos Distritos eleitorais e estabeleciam, pela primeira vez, o que se chamou incompatibilidades parlamentares, isto é, que cidadãos exercendo cargos — e a lei especificava quais — não poderiam candidatar-se.

BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, na discussão deste projeto de lei, que ocorreu em 1848, dois anos depois da lei, liderou a crítica à idéia do círculo eleitoral. Sustentava ele que o círculo eleitoral, o Distrito eleitoral estabelecido teria como resultado trazer para o Parlamento as celebridades da aldeia. O sistema representativo, dizia BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, era o governo dos melhores, dos mais esclarecidos, dos mais virtuosos.

Encontra-se nesta ocasião a colocação do problema das chamadas representações das minorias no Anais do Parlamento brasileiro. O que se considerava é que, na medida em que só houvesse uma representação da Província, e não da freguesia, a voz da freguesia, quando fosse minoritária, diante da voz da Província, não teria uma representação autêntica, não teria uma expressão na elaboração do processo político.

Ora, procurou-se, então, fazer com que os suplentes dos Deputados eleitos fossem eleitos por essas minorias, e nessa época, houve o célebre discurso em que BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS advoga a necessidade de o País ouvir as minorias. Ele diz o seguinte — permitam-me ler: "Senhores, esses suplentes são eleitos da minoria. E ao País não interessa ouvir a minoria? Que infeliz não é a condição do Governo, que acha uma Câmara uniforme? Não pode servir ao País. Pode servir a um Partido, esmagando todos os outros que contrariem ao que a Câmara representa. Ora, se ao País interessam as minorias dos corpos legislativos, se quanto mais livre é o país, com tanto mais atenção ouve a essas minorias, que vantagens nos resultam se impedirmos que apareçam representantes delas no corpo legislativo? É um dos corretivos do atual sistema a eleição dos suplentes como tem sido até o presente considerado."

A partir do Projeto PAULA SOUZA, a questão da representação das minorias coloca-se de forma muito presente, e a questão da vinculação da representação das minorias ao estabelecimento do círculo eleitoral, do Distrito eleitoral.

As discussões sobre o círculo eleitoral, como podem bem imaginar, foram travadas de maneira bastante inflamada, porque a inovação pretendida, segundo alguns parlamentares, era inconstitucional, pois a divisão das Províncias em Distritos modificava, em essência, o disposto no art. 90 da Constituição de 1824, segundo o qual os representantes da Nação deveriam ser eleitos por eleitores de Província, e com o projeto, isso seria alterado, pois tanto os eleitores como a própria eleição passariam a ser não de Província, mas de Distrito. Este, o argumento jurídico.

Assim, as Províncias do Império seriam divididas em tantos Distritos eleitorais quantos fossem os seus Deputados na Assembléia Geral. A Assembléia Geral era a soma de Deputados e Senadores, a soma da Câmara e do Senado, de acordo com o projeto que tinha sido aprovado pela Câmara e que estava sendo discutido no Senado.

Essa divisão seria efetivada pelo governo central, ouvidos os Presidentes de Província, guardando alguns requisitos, ou exigências básicas: primeiro, que as freguesias de que se compusesse cada Distrito eleitoral seriam unificadas entre si, sem interrupção. Segundo: seriam designados por números ordinários e iguais quanto possível, em população de pessoas livres. Terceiro: o Governo designaria para cabeça de cada Distrito eleitoral a cidade ou a villa mais central, onde se reuniriam, num só colégio eleitoral, no dia marcado para a eleição de Deputado, e no local designado pelo Governo, todos os eleitores do Distrito, a fim de efetivarem a eleição.

Ora, a questão das incompatibilidades também vai ser determinada na lei que finalmente estabelecerá o Distrito, ou o círculo, no Brasil, que é a lei de 1855, a qual, além de estabelecer o círculo eleitoral, dispunha sobre a impossibilidade de serem votados para Deputado ou Senador os Presidentes de Província, seus secretários, os comandantes de armas e generais-em-chefe, os chefes de polícia, os inspetores da Fazenda-geral ou provincial, delegados, subdelegados, e ainda os Juizes de Direito e municipais.

É na discussão da lei de 1855 que vamos ter o grande embate, o embate final em que o círculo eleitoral, o Distrito eleitoral sai vitorioso.

FRANCISCO BELISÁRIO, autor já citado, alinha nove argumentos em que se vai basear o estabelecimento do círculo eleitoral, ou do Distrito eleitoral, no Império. O primeiro deles é diminuir a influência do Governo e as fraudes eleitorais; segundo, pôr o eleitor em contato com o eleito; terceiro, facilitar a fiscalização da eleição por parte das Câmaras, o que é difícil e embaraçoso — dizia ele — quando se trata de uma Província inteira; quarto, oferecer menores perigos e abalos à sociedade do que uma eleição geral em toda a Província, pondo em jogo o conjunto de paixões e interesses provinciais; quinto, moderar o espírito de provincialismo; sexto, tirar das grandes

deputações o espírito de união e disciplina que as tornam preponderantes sobre as pequenas; sétimo, diminuir a pressão que sobre o Governo exercem as grandes deputações vinculadas pelos mesmos interesses; oitavo, dar lugar a serem consultados os interesses locais, naturalmente melhor conhecidos dos Deputados do Distrito; nono — este é o principal fundamento, ao qual já nos referimos — impedir que as maiorias locais fossem esmagadas e anuladas pelas províncias, de modo a dar entrada no Parlamento a todas as opiniões políticas.

O argumento contrário ou a favor dos círculos eleitorais, depois que se resolveu a questão de que não era inconstitucional estabelecê-los, voltou-se para a análise das conseqüências do estabelecimento dos círculos eleitorais no sistema representativo. A própria questão da eleição foi colocada de lado, tendo em vista que, na medida em que houvesse uma representação distrital, poderia haver a representação da minoria. O círculo eleitoral aparecia como a melhor forma de garantir para os opositores da idéia o predomínio da força local mais influente, aquilo que mais tarde viria a ser chamado "coronel".

Assim resumia um autor da época, GABRIEL MENEZES DOS SANTOS, os inconvenientes, para o Poder Legislativo, da instituição do círculo eleitoral: "A organização das Câmaras se deverá também muito ressentir desse novo sistema. Nem todas essas novas candidaturas menos justificadas serão mal sucedidas. Supondo eleições livres, como se devem desejar, os Deputados e Senadores não sairão mais dentre as pessoas notáveis e bastante conhecidas para se fazerem aceitar por uma Província inteira. Os empregados subalternos, as notabilidades de aldeia, os protegidos de alguma influência local serão os escolhidos. Se as eleições não forem livres, o resultado será pior. Quando se indicarem nomes a uma Província, o interesse próprio aconselhará a escolha de pessoa capaz de competir com os outros concorrentes. Se a indicação for a um círculo, ou a um Distrito cujos candidatos sejam menos importantes, a concorrência dispensará tanto escrúpulo na escolha."

Havia também a opinião da defesa do círculo. Além das vantagens adelantadas por FRANCISCO BELISÁRIO, foi, de forma muito precisa, defendido pelo Marquês de Paraná, como Presidente do Conselho, que veio, afinal, fazer a lei do círculo eleitoral, a de 1855.

Dizia ele: "Facilita-se a representação de todas as opiniões existentes no País. As maiorias provinciais sufocam, hoje, as maiorias locais. Uma opinião pode dominar, na maioria de uma Província, mas não dominar em tais ou quais localidades que universalmente aderem a outra opinião. Se todos os colégios da Província tiverem de votar constantemente numa lista de Deputados, é evidente que a opinião local não terá meios de ser representada, porque mesmo a maioria acha meios de prover de suplentes a representação nacional e, conseqüentemente, tira a faculdade de serem representadas opiniões realmente existentes no País, quando seria melhor dar-lhes meios de advogar em sua causa e se fazerem ouvir pelo público, do que condená-las a não ter meio de expor suas necessidades, para poderem ser atendidas pelos altos poderes do Estado. Quando se trata de obter uma boa representação no País, parece que não é para desprezar, com efeito, o conseguimento das representações de todas as opiniões."

Estabelecido o círculo eleitoral pela lei de 1855 — o círculo eleitoral em que se elegia um Deputado por Distrito — realiza-se uma eleição, em 1856, em que persistem os mesmos vícios. A representação, na verdade, necessariamente não se aperfeiçoa, e começa-se a criticar imediatamente o estabelecimento do círculo eleitoral, dizendo-se que a eleição de um Deputado por um Distrito excluiria também os representantes da minoria. Vem uma série de discussões de projetos de lei, há a famosíssima chamada Lei do Terço, em que se procura, através do procedimento eleitoral, garantir a representação dessas minorias. Em 1860 há o alargamento do círculo eleitoral, em que, em vez de um Deputado, começa-se a discutir a necessidade de se eleger mais de um Deputado por Distrito.

Ora, na verdade, a necessidade da modificação do processo eleitoral vai-se tornando de tal forma evidente, de tal forma presente na preocupação das elites políticas brasileiras da época, que o próprio Imperador, na Fala do Trono de 1860, acusa os abusos na aplicação da legislação eleitoral e diz da necessidade de se reformar esse sistema eleitoral, de reformar o sistema de representação política.

O que permanece, no entanto, é que, mesmo quando a lei de 1860 determina o aumento do número de Deputados por Distrito, passando a dois Deputados, no mínimo, para cada Distrito, vamos verificar aquilo que os críticos iniciais, logo no princípio do Império, referiam: a falha do sistema de representação política, ligada mais ao sistema de dois graus na eleição do que propriamente à questão da eleição da Província ou do círculo eleitoral. Retoma-se o problema da necessidade de se democratizar o sistema eleitoral, na verdade.

O Partido Liberal da época levanta a bandeira de que é necessário que se eleja diretamente a representação política e de que exigências constitucionais, as chamadas exigências do censo, de pessoas que tivessem um mínimo de renda para que participassem das decisões do processo político, sejam mantidas. Era a questão da eleição direta, mas censitária, que vai ser consagrada, finalmente, em 1881, com a famosíssima Lei Saraiva.

Qual o sentido disso tudo, para nós? O que se observa, no cômputo geral dessa história toda? É que o Império brasileiro começa se organizando em função de — e para atendê-las — forças políticas sociais e econômicas que fizeram, na verdade, a Independência e que estabeleceram, desde o início, a necessidade de que as relações políticas, de que o Estado fosse regulado através de um estatuto legal, fosse o que se chama modernamente um Estado de Direito. Mas observa-se também que o caminho da História brasileira — e esse caminho se refletiu de forma extremamente presente na legislação Imperial — era no sentido de que fosse um Estado de Direito, mas que incorporasse ao processo político um número cada vez maior de pessoas. Como foi feito isso? Primeiro, na tentativa da vinculação do eleitor com o eleito, no Distrito. Fracassada essa tentativa, passa-se à necessidade da participação direta do cidadão na eleição direta dos seus representantes, e o próximo passo — que não foi dado, finalmente, pelo Império — seria exatamente a abolição do censo, isto é, da necessidade de uma condição econômica para participação no processo eleitoral. O que se vê na História brasileira e na História do Império, pelo menos o que podemos detectar nessa pesquisa nos *Anais* do Parlamento Imperial, é uma tendência, uma vocação para uma maior democratização do poder jurídico no Brasil.

Acho que não somente a importância dessa experiência para nós, como brasileiros, do ponto de vista histórico, é muito válida, como acho que, para nós, neste momento que hoje vivemos, se torna cada vez mais evidente.”

II — CÓDIGO ELEITORAL DE 1932: SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL — NORMAS CONSTITUCIONAIS PERTINENTES — EXPOSIÇÃO DAS TENTATIVAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO VOTO DISTRITAL

O ano de 1930, como já se disse, encerra o período de aplicação do voto distrital entre nós.

As distorções verificadas na prática da eleição distrital na República Velha não eram compatíveis com as idéias democráticas dos revolucionários de 30.

“Durante toda a Primeira República, a prática de um voto distrital deformado, que contribuía para as dominações oligár-

quicas, fez com que o sistema chegasse à Revolução de 1930, tido como um processo eleitoral espúrio, cuja finalidade seria de garantir a perpetuação de determinados grupos no Poder" (Jornalista ANTÔNIO CELSO SOUZA E SILVA — **Jornal do Brasil**, de 23-3-80).

"... A prática da eleição distrital na República Velha, no entanto, foi menos proveitosa do que no tempo do Império. Apesar de consagrado em várias leis eleitorais, o voto distrital não foi efetivamente respeitado durante a República e, na verdade, ajudou a manter as estruturas de poder e a dominação das oligarquias.

Com o Código Eleitoral de 1932, em plena fase revolucionária do movimento de 1930, o sistema de Distritos eleitorais foi abandonado e nunca mais fez parte da legislação, apesar das tentativas ensaiadas, a partir de 1958" (texto da revista **Visão**, de 18-9-78).

Entre as inovações introduzidas pelo Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), tais como: voto secreto, voto das mulheres, criação da Justiça Eleitoral, obrigatoriedade de alistamento e voto, inclui-se, por conseguinte, a representação proporcional, nos termos do art. 56, **verbis**:

"O sistema de eleição é o do sufrágio universal direto, voto secreto e representação proporcional."

"Daí até o ano de 1977, a regra constitucional a ser observada foi sempre no sentido da representação proporcional. Em 1934, com um sistema misto de representação proporcional e representação classista (art. 23 da Constituição), procedimento disciplinado pelo Código Eleitoral de 1935 (Lei nº 48, de 4 de maio). A regra-morta de 1937 estabelecia uma eleição indireta e proporcional para a Câmara dos Deputados, mas nunca foi aplicada. Em fevereiro de 1945, já nos estertores do regime, se pretendeu mudar o processo pela Lei Constitucional nº 9, para representação proporcional e voto direto.

A regra constitucional da redemocratização (arts. 56 e 134 da Constituição de 1946) volta a falar em representação proporcional, o que não sofre alteração nem com a Emenda Parlamentarista de 1961, nem com os Atos Institucionais de 1964 e de 1965. A representação proporcional dos Partidos Políticos é reiterada no texto de 1967, em seu art. 143.

Já em 1969, com a modificação da Constituição pela formalmente denominada Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro daquele ano, o triunvirato militar, governando no impedimento do Presidente Costa e Silva, estabelece uma alteração no dispositivo constitucional. O art. 148 passa a ter a seguinte redação:

"**Art. 148** — O sufrágio é universal e o voto é direto e secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; os

Partidos Políticos terão representação proporcional total ou parcial, na forma que a lei estabelecer."

Nesta nova redação está a chave da modificação possível do sistema eleitoral. Ele pode deixar de ser de representação proporcional **total**, como é nos tempos de hoje, para ser de representação proporcional **parcial**.

Isto quer dizer que o sistema proporcional e o majoritário poderão coexistir na eleição para a Câmara dos Deputados e, igualmente, para as Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais. Portanto, basta que a lei eleitoral seja alterada, desnecessário se fazendo a emenda constitucional, para poder se adotar em nosso País um sistema eleitoral misto, como ocorre na República Federal da Alemanha" (95).

As normas constitucionais posteriores acrescidas à Constituição de 1967, na forma da Emenda nº 1, de 1969, pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982, dispensam outros comentários a respeito da possibilidade ou não da adoção, entre nós, de um sistema de representação proporcional e majoritário, tendo em vista o disposto no art. 148 supratranscrito.

Parece-nos, entretanto, relevante assinalar que, independentemente da reiteração das normas constitucionais garantidoras da representação proporcional dos Partidos Políticos, as tentativas para a reinscrição do voto distrital no Direito público brasileiro, não sofreram solução de continuidade de 1958 até o ano de 1982.

Sob o regime da Constituição de 1946, com a aplicação plena, portanto, da regra da representação proporcional, estudos e projetos foram elaborados no âmbito do Congresso Nacional, visando à implantação no Brasil do sistema distrital de eleição:

"(. . .) Em 1958, por solicitação do então Ministro da Justiça, Cyrillo Júnior, o Ministro EDGARD COSTA apresentou um projeto de "inovação do sistema eleitoral" que mantinha a representação proporcional prevista na Constituição de 1946, mas estabelecia que a votação deveria ser feita por **Distritos**.

Era um pouco diferente o projeto apresentado pelo Senador MILTON CAMPOS, em 1960. Mantinha também a proporcionalidade exigida na Constituição, mas estendia a votação distrital às Câmaras Municipais, onde houvesse mais de 3 mil eleitores para cada Vereador a ser eleito. Permitia a inscrição de um mesmo candidato em até três Distritos diferentes, mas os eleitores só poderiam votar em um candidato por Distrito.

O projeto do Deputado OSCAR DIAS CORRÊA, de 1963, tentava estabelecer, pela primeira vez, um sistema distrital misto, em que uma parte dos candidatos seria eleita pelos Distritos e outra em pleito geral. As duas votações, no entanto, respeitariam a proporcionalidade prevista na Constituição.

(95) Professor PALHARES MOREIRA REIS, *op. cit.*, págs. 226 e 227.

Em 1964, o então Deputado FRANCO MONTORO apresentou projeto em que mantinha o sistema misto, mas tornava o voto distrital majoritário. A diferença é fundamental: pelo Projeto MONTORO, o voto distrital é majoritário. Portanto, seriam considerados eleitos os candidatos que obtivessem mais votos em cada Distrito, independentemente da **performance** geral do Partido. Uma parte dos candidatos, no entanto, se submeteria à eleição geral, proporcional, de forma a caracterizar o sistema misto, distrital e geral, majoritário e proporcional. Cada eleitor votaria duas vezes: uma no candidato do Distrito e outra no candidato geral, apresentado nas listas do Partido" (96).

Com o diploma constitucional de 1967, na forma da Emenda nº 1, de 1969, permitindo a representação proporcional total ou parcial, outros estudos e projetos foram elaborados, como se observa do registro feito pela revista **Visão**, de 18-9-78:

"Em 1969, num estudo encaminhado ao Presidente nacional da ARENA, RONDON PACHECO, o então Deputado GUSTAVO CAPANEMA sugeria a adoção do voto distrital. Seu estudo nunca foi apresentado ao Congresso como projeto de lei, mas adotava o sistema distrital misto, majoritário e proporcional.

Enviado à Europa pelo Congresso, CAPANEMA estudou de perto o sistema de eleição distrital da Alemanha, ao qual aderiu como solução mais adequada à realidade brasileira. De acordo com o estudo do atualmente Senador GUSTAVO CAPANEMA, seria implantado um sistema "ecclético". Cada Estado elegeria metade de seus Deputados estaduais e federais pelo voto distrital, majoritário. E a outra metade seria eleita por votação geral respeitando-se a proporcionalidade e o **quorum** obtido pelos Partidos.

Nos **Anais** legislativos consta ainda um projeto do ex-Deputado ALFEU GASPARINI instituindo o voto distrital. O projeto acabou arquivado, em 1975, na própria Câmara dos Deputados, sem ter sido sequer apreciado pelo Senado como Casa revisora.

Pelo menos desde 1974, no entanto, o Deputado federal paulista RAPHAEL BALDACCI FILHO circula pelo interior do Estado proferindo palestras em favor da adoção do voto distrital. No final de 1977, BALDACCI entregou ao Presidente da República, via Chefe da Casa Civil, um documento contendo sugestões "para o aprimoramento político da Nação". Entre as sugestões está a adoção do voto distrital misto. Anexo às justificativas para a idéia, estava um projeto de decreto-lei, com 42 artigos, que seria promulgado pelo Presidente da República, detalhando o sistema distrital a ser adotado. As sugestões do Deputado já estavam explicitadas em um documento preparado algum tempo antes por BALDACCI e pelo Vice-Governador de São Paulo,

(96) Texto da revista **Visão**, de 18-9-78, pág. 29.

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, então professor de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo.

Por razões desconhecidas, o voto distrital não foi incluído nas reformas políticas enviadas pelo Governo ao Congresso.”

Nenhum dos estudos citados, bem como nenhum dos projetos apresentados conseguiram sensibilizar a opinião do Congresso Nacional para a reforma do sistema eleitoral. As proposições, em geral, foram arquivadas na própria Câmara de origem⁽⁹⁷⁾. No capítulo seguinte, iremos enumerar algumas proposições legislativas visando à implantação do voto distrital. Os projetos iniciais, independentemente da autoria, serão publicados na íntegra, os subseqüentes, quando de autoria de Senadores, também o serão, enquanto os demais serão registrados através de ementa.

III — PROJETOS APRESENTADOS

a) Senado Federal

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 38, DE 1960

Institui os Distritos eleitorais para a eleição de Deputados.

(Do Sr. Milton Campos)

Art. 1º — 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.

§ 1º — Respeitados, quanto possível, os limites das Zonas Eleitorais, os Distritos terão número aproximadamente igual de eleitores inscritos.

§ 2º — Nos Municípios em que o corpo eleitoral ultrapassar o número previsto no parágrafo anterior, far-se-á a subdivisão em Distritos, englobando-se, se necessário, para fins de arredondamento, Zonas Eleitorais contíguas, de pequeno eleitorado.

Art. 2º — Os eleitores de cada Distrito só poderão votar em um dos candidatos aí inscritos.

Parágrafo único — A transferência de um para outro Distrito, ainda que no mesmo Município, só poderá ser feita no prazo e nos termos da legislação em vigor.

Art. 3º — Os Partidos Políticos, ao inscreverem seus candidatos, indicarão o Distrito em que cada um vai concorrer.

Art. 4º — É permitida a inscrição do mesmo candidato até em três Distritos diferentes, sempre pelo mesmo Partido.

Art. 5º — As eleições serão processadas mediante cédulas oficiais, impressas e distribuídas pela Justiça Eleitoral.

§ 1º — À direita da cédula oficial, constarão os nomes de todos os Partidos, por ordem alfabética, vindo a seguir, na mesma linha do lado esquerdo, o nome do candidato do Partido, se houver.

§ 2º — Os nomes dos Partidos e dos candidatos serão precedidos de um retângulo, para assinalação do voto.

§ 3º — O voto poderá ser dado somente ao Partido, no Distrito onde este não haja registrado candidato, e, nesse caso, influirá para o cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário.

(97) Obs.: Os Projetos de Lei do Senado n.ºs 1.280, de 1977, e 283, de 1979, foram desarquivados e tramitam, atualmente, na Câmara Alta.

§ 4º — É nulo o voto dado a mais de um Partido ou candidato.

Art. 6º — Os resultados da eleição em todos os Distritos do Estado serão somados, para verificação do quociente eleitoral e do quociente partidário, na forma da legislação em vigor.

Art. 7º — Determinados os lugares que cabam ao Partido, o respectivo preenchimento se fará segundo a ordem decrescente de votação nominal dos seus candidatos.

Parágrafo único — Na hipótese prevista no art. 4º, será considerada, para a colocação do candidato, aquela dos Distritos onde haja obtido maior votação.

Art. 8º — Nas eleições para Deputados às Assembléias Legislativas estaduais, a divisão do Estado em Distritos se fará nas mesmas bases e forma estabelecidas nesta Lei.

Parágrafo único — A permissão constante do art. 4º se estenderá, nessas eleições, até cinco Distritos para o mesmo candidato.

Art. 9º — Do mesmo modo se procederá para as eleições municipais, nos Municípios em que haja mais de três mil eleitores para cada Vereador a ser eleito, cabendo a divisão em Distritos ao Juiz da respectiva Zona, com recurso necessário para o Tribunal Regional Eleitoral.

Parágrafo único — Se houver mais de um Juiz Eleitoral no Município, a divisão será feita de comum acordo entre eles, ou, não havendo unanimidade, pelo Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 10 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em 25 de novembro de 1960.

Justificação

Em 1958, quando, na Câmara dos Deputados, se cuidou da aplicação da cédula única às eleições para aquela Casa do Congresso, tive oportunidade, na Comissão de Constituição e Justiça, de sugerir um projeto que, pela divisão dos Estados em Distritos de um candidato, facilitasse a aplicação do sistema da cédula única. O projeto, embora sugerido, não chegou a ser apresentado, a fim de que a inovação, pelos debates que provocaria, não perturbasse o andamento do projeto em discussão. Veio daí a lei em vigor, que adotou, dentro do sistema da circunscrição única e da numeração dos candidatos, a cédula oficial para os pleitos legislativos.

A primeira aplicação dessa lei se fez agora no novo Estado da Guanabara, para a eleição dos constituintes. E muitas foram as críticas que se levantaram. Efetivamente, sendo grande o número dos representantes a se elegerem e não pequeno o número dos Partidos Políticos que concorrem, é fácil estabelecer-se a balbúrdia, sobretudo em Estados que elegem cerca de quarenta Deputados federais e o dobro de Deputados estaduais. Em consequência dessas dificuldades, chegou-se a sugerir a volta ao antigo sistema de cédula individual, o que seria um retrocesso lamentável no caminho do aperfeiçoamento do nosso processo eleitoral.

A cédula individual não pode voltar. Ela começa por afastar do pleito os menos afortunados, que não possam gastar vultosas quantias na impressão de muitos milhares de cédulas e na sua distribuição pelo território de todo um Estado. Além disso, facilita a pressão sobre os eleitores e as mil e uma faces da fraude. É esse um assunto sobre o qual não se precisa insistir.

A solução, assim, deve ser a manutenção do sistema da cédula oficial, com as alterações tendentes a facilitar-lhe a prática.

A divisão do eleitorado por Distritos, com um ou alguns poucos candidatos em cada um, tem sido lembrada, e há no Congresso projetos nesse sentido. Mas apresentam todos o defeito de dar em consequência o sistema do voto majoritário, o que é impossível em face da Constituição, que adotou em termos imperativos a representação proporcional (art. 134). Daí a necessidade de se conciliar o sistema distrital ou paroquial com a representação proporcional constitucionalmente imposta.

Esse objetivo foi atingido pelo projeto, que se inspira em sugestões oferecidas, há alguns anos, pelo eminente historiador e publicista JOÃO CAMILO DE OLIVEIRA TORRES, e mereceu aplausos em *simposium* realizado em São Paulo, a que compareceram magistrados e estudiosos do assunto. Aplausos vieram também de outros setores interessados, ao lado de críticas e observações dignas de apreço. A estas dei a merecida atenção para formular o projeto nos termos em que é agora apresentado ao Senado, e o faço sobretudo com o propósito de suscitar o debate parlamentar, cujas luzes poderão melhorar a proposição ou mesmo sacrificá-la, pela revelação, que admito, de seus inconvenientes em maior tomo do que suas vantagens.

Entre essas vantagens, enumerarei algumas:

1) O projeto facilita ao extremo a prática da cédula oficial. Se esse sistema é imprescindível à correção dos pleitos, urge torná-lo fácil, para que não seja um embaraço aos eleitores. As grandes listas, a que o círculo único obriga, serão eliminadas. Nos Estados mais populosos, sendo vários os Partidos, os candidatos serão algumas centenas. Inscrever-lhes os nomes seria adotar enorme lista, de manejo penoso. Reduzi-los a números, como se fez no Estado da Guanabara, seria menos adequado e levaria facilmente o eleitor à confusão. Além disso, o nome importa muito. Os Partidos não têm por enquanto prestígio, tradição e organização suficientes para que o eleitor se contente com a legenda. Daí a importância que assume o nome do candidato, que é ainda, em nossa realidade política, o que dá força aos Partidos e o que interessa ao eleitor. Com o sistema paroquial, como cada Partido apresenta apenas um nome em cada Distrito, por muitos que os Partidos sejam, nem tão grandes e incômodas serão as listas que o eleitor terá de utilizar. Além disso, a escolha lhe será mais fácil, porque, via de regra, estará diante de nomes conhecidos.

2) No regime eleitoral vigente, vem se tornando insuportável a emulação entre os candidatos do mesmo Partido. Os pleitos são espetáculos de *desarmonia entre correligionários*, comprometendo a coesão partidária. Se os Partidos são, constitucionalmente, essenciais ao regime, urge fortalecê-los pela homogeneidade, e não dividi-los pelas lutas internas. O projeto evita esse inconveniente e permite que o Partido funcione, transformando cada candidato em colaborador dos outros, dentro da mesma agremiação; e esta é que lucra.

3) A arregimentação eleitoral e partidária é mais simples, uma vez reduzida a pequena área. Com isso torna-se mais fácil a eleição e não haverá dificuldade em se encontrarem candidatos, livres de despesas eleitorais e dos incômodos de uma atuação que, pelo sistema vigente, tem de se desenvolver em pontos distantes do território estadual. No momento, é tão penosa uma eleição que os Partidos, ainda os maiores, não conseguem apresentar listas completas. Só quem tem condições objetivas excepcionais suporta ser candidato, dispondo-se a uma arregimentação difusa, difícil e dispendiosa, mesmo (é óbvio) sem se ter em vista o vício da corrupção. O projeto permite que qualquer cidadão prestigioso e estimado em sua região ou em sua cidade possa candidatar-se sem maiores sacrifícios.

4) Note-se que o projeto não chega a estabelecer propriamente a **representação distrital**, mas o que institui é apenas a **votação por Distritos**. É mais uma técnica eleitoral do que um sistema de representação. Mas não há dúvida que a votação, aproximando o eleitor do candidato, se torna mais autêntica. Não há motivo para se invocar com inteira pertinência o precedente imperial da "Lei dos Círculos", que o Marquês do Paraná introduziu na reforma eleitoral de 1885. Mas merece ser recordado o famoso debate a que aquela reforma deu causa e que JOAQUIM NABUÇO registra em *Um Estadista do Império* (ed. 1936, vol. I, p. 156). Paraná não temia a procedência da crítica que prenunciava o risco de se encher o Parlamento de "celebridades de aldeia", em prejuízo dos grandes nomes nacionais, com experiência dos negócios públicos, mas sem círculos eleitorais enfiados a eles. A isso respondia o Presidente do Conselho que os representantes saídos do novo sistema seriam mais autênticos e mais atentos aos interesses que iriam representar e, de qualquer modo, seriam preferíveis aos "Deputados de enxurrada".

Hoje, sobretudo se forem bem organizados os Partidos, a crescente compreensão do povo não impedirá que sejam votados vitoriosamente nos pequenos círculos as grandes figuras, em torno das quais se congregue a opinião pública local, refletindo a opinião

pública nacional e sadlamente orientada pelos Partidos. Estes terão, na ressalva do art. 4º do projeto, o ensejo de facilitar aos seus grandes nomes a possibilidade da vitória. Mas, como quer que seja, a preferência pelos homens do lugar, se pode prejudicar o brilho da representação, assegura-lhe, por outro lado, autenticidade e legitimidade profundas, que contribuem para fortalecer o regime democrático representativo, através daqueles "gênios invisíveis da cidade" a que se refere GUILHERME FERRERO.

5) 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 a considerar que, na pequena área do Distrito, as resistências podem surgir com mais eficácia, sobretudo se se arregimentarem 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 prêmios eleitorais.

Em suma, o que se pretende com o projeto é uma conciliação do sistema proporcional com a votação por Distritos. Não se toca no preceito constitucional mas adota-se uma técnica de votação que facilita o uso imprescindível da cédula oficial. Prestigiam-se os Partidos, sem se lhes permitir o despotismo da escolha dos candidatos, como sucederia com o voto de legenda. Caminha-se para a verdade eleitoral e, sobretudo, simplifica-se a missão do eleitor, que deve ser, em última análise, a preocupação dominante do legislador. E as eleições, ganhando maior naturalidade, serão mais autênticas e darão mais solidez e maior legitimidade ao governo democrático.

As soluções políticas nunca são perfeitas e suscitam sempre um exame comparativo das vantagens e desvantagens. O projeto vale como um convite a esse exame, depois do que se decidirá se ele convém ou não à nossa realidade social. — Milton Campos.

(DCN — S. II — 26-11-60.)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 280, DE 1977

Institui o voto distrital, e dá outras providências.

(Do Sr. José Sarney)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — A eleição para Deputados federal e estadual obedecerá ao critério da divisão por Distritos.

§ 1º — Cada Estado ou Território terá tantos Distritos quantas vagas de Deputados federais a preencher.

§ 2º — Cada Distrito elegerá 1 (um) Deputado federal e, nos Estados, 3 (três) Deputados estaduais.

Art. 2º — O Tribunal Superior Eleitoral, ouvidos os Tribunais Regionais Eleitorais, dividirá o território nacional em Distritos, obedecidos os seguintes critérios:

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

§ 1º — A sede do Distrito será o Município de maior população.

§ 2º — É vedada a divisão territorial de Município para integrar Distrito diferente.

§ 3º — Aprovada a divisão prevista neste artigo, só se poderá alterá-la após a realização de duas eleições sucessivas.

§ 4º — Não poderá haver diferença populacional superior a 15% (quinze por cento) entre o Distrito de maior e o de menor densidade demográfica no mesmo Estado ou Território

§ 5º — Do ato que homologar a divisão nacional dos Distritos, caberá recurso, no prazo de 30 (trinta) dias de sua publicação, ao Supremo Tribunal Federal.

Art. 3º — As regiões metropolitanas definidas em lei constituirão Distritos únicos, representados idealmente, sem prejuízo do disposto no § 4º do artigo anterior, por tantas unidades distritais quantas lhes sejam cabíveis na forma dos critérios referidos no art. 3º, processada a escolha dos eleitos pela totalidade dos sufrágios apurada em toda a respectiva região.

Parágrafo único — Em cada região metropolitana, os eleitos serão considerados representantes de todas as unidades distritais da região.

Art. 4º — Podem os Partidos registrar até 2 (dois) candidatos para cada vaga na eleição distrital.

§ 1º — Não se admitirá registro de candidato em mais de 1 (um) Distrito, no mesmo pleito.

§ 2º — Sem prejuízo das vagas a que se refere o caput deste artigo, qualquer candidato preterido nas Convenções partidárias poderá inscrever-se para disputar o pleito, desde que seu pedido de registro seja subscrito por mais de 3% (três por cento) do eleitorado do respectivo Distrito, obrigando o candidato a declinar o Partido pelo qual se inscreve.

Art. 5º — Até que seja aprovada a divisão prevista no art. 1º, os Estados constituirão Distritos únicos, na forma do art. 3º.

Art. 6º — A eleição para Vereador continuará a ser feita pelo sistema proporcional.

Art. 7º — Ficam isentos do domicílio eleitoral distrital os atuais exercitantes de mandato eletivo.

Art. 8º — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º — Revogam-se as disposições em contrário.

Justificação

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.

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.

Como a Constituição em vigor estabelece o critério populacional, para o estabelecimento do número de Deputados federais por Estados, adotamos, na divisão dos Distritos, tal critério, além do da contigüidade de áreas e da consideração dos aspectos sócio-econômicos.

Cada Estado ou Território teria tantos Distritos quantas vagas de Deputados federais a preencher e, no caso específico dos Estados, em cada Distrito seriam eleitos três Deputados estaduais.

A divisão seria feita pelo TSE, mediante prévia audiência, na prestação de informes dos Tribunais Regionais Eleitorais, determinado, como sede do Distrito, o Município de maior população, não se permitindo que uma só cidade pudesse figurar, mesmo parcialmente, em mais de um Distrito.

Cada Partido poderia indicar dois candidatos a cada vaga, enquanto os preteridos teriam direito de disputar, sob a legenda, sem prejuízo dos dois inscritos, a eleição, desde que o seu requerimento, nesse sentido, contasse com a subscrição de três por cento do eleitorado do Distrito, o que, de um certo modo, implica em conservar, sob aspecto menos perigoso, o instituto da sublegenda.

Uma vez dividido o Estado ou Território em Distrito, sem que o de maior contingente não ultrapasse em mais de quinze por cento o de menor população, nova reorganização distrital só poderia ser feita após a realização de dois pleitos consecutivos.

Mas, do ato homologatório da divisão nacional dos Distritos, feito pelo Tribunal Superior Eleitoral, caberia, dentro de trinta dias, recurso, de candidato ou de Partido, ou de quem com interesse legítimo em causa, ao Supremo Tribunal Federal.

Quanto às regiões metropolitanas, o art. 3º do projeto prevê sua representação ideal em Distritos únicos, segundo a população e desde que esta não seja superior à do Distrito eleitoral mais denso do Estado, sendo os eleitos, em tal caso, considerados representantes de toda a região.

O art. 4º impede o registro do mesmo candidato em mais de um Distrito e, no que tange aos pleitos a serem realizados nos Estados, antes da divisão distrital prevista, o art. 5º manda aplicar o sistema do Distrito único, previsto no art. 3º

Claro que a lei, decorrente da presente proposição, não seria auto-executável, mesmo porque implícita a regulamentação, pelo Tribunal Superior Eleitoral, dos recursos nela previstos, seja por parte de candidatos preteridos, seja no que tange a outros pleitos dependentes de complementação mais específica.

O sistema de eleição de Vereadores continuará inalterado, mantido o critério proporcional, e, no que tange à exigência do domicílio eleitoral do Distrito, reserva-se a situação dos que se encontram exercitando mandato eletivo.

Acreditamos ter atendido aos vários aspectos, até hoje suscitados, do problema e esperamos a aprovação do presente projeto, que nos parece atender, mais precisamente, aos fundamentos do regime representativo, por vezes adulterado como decorrência da aplicação do princípio da proporcionalidade que, a nosso ver, só deve ser aceito na eleição dos Vereadores.

Sala das Sessões, 18 de novembro de 1977. — José Sarney.

(DCN — S . II — 19-11-77, pág. 6.809.)

PROJETO DE LEI Nº 233, DE 1979, DO SENADO

Institui o sistema eleitoral misto, e dá outras providências.

(Do Sr. Tarso Dutra)

CAPÍTULO I

Das Disposições Preliminares

Art. 1º — A representação popular será constituída, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas dos Estados e nas Câmaras Municipais, por uma parte de mandatários eleitos segundo o princípio da representação proporcional e outra, por aplicação do princípio majoritário, em Distritos eleitorais, observadas as seguintes proporções:

I — para a Câmara dos Deputados e a Câmara Municipal, metade por metade;

II — para a Assembleia Legislativa, dois em cada Distrito para eleição de Deputado federal; e os demais, em eleição proporcional.

§ 1º — Nos Estados com 8 (oito) ou menos Deputados, será de 3 (três), em cada Distrito, o número de candidatos à Assembleia Legislativa, a que se refere o inciso II deste artigo.

§ 2º — Em caso de ser ímpar o número de cadeiras, atribuir-se-á um mandato a mais à representação distrital.

Art. 2º — Na eleição para a Câmara dos Deputados, a circunscrição será o Estado ou Território; para a Assembleia, o Estado; e, para Vereador, o Município.

Art. 3º — A circunscrição será dividida em tantos Distritos eleitorais quantas forem as vagas de mandatários a preencher pelo princípio da eleição majoritária.

§ 1º — O Distrito para Deputado estadual deverá corresponder, em número de eleitores, à metade, aproximadamente, do fixado para eleição de Deputado federal.

§ 2º — Observado o mesmo critério de igualdade eleitoral, a divisão prevista neste artigo corresponderá, no caso do § 1º do art. 1º, a 3 (três) candidatas à Assembléa Legislativa.

Art. 4º — A divisão da circunscrição estadual em Zonas e a destas em Seções Eleitorais atenderá, quanto à competência jurisdiccional, à unidade física dos Distritos eleitorais.

Art. 5º — Em cada Distrito eleitoral, os Partidos Políticos poderão concorrer com um candidato, e 3 (três) suplentes, ao mandato a ser constituído.

Parágrafo único — Nas áreas multidistritais de que trata o Capítulo III, os candidatos partidários serão tantos quantos os Distritos eleitorais integrados idealmente no Distrito único.

Art. 6º — O sufrágio é universal e o voto direto, secreto, obrigatório, salvo, quanto ao último caso, as exceções previstas na Constituição.

CAPÍTULO II

Dos Distritos Eleitorais

Art. 7º — Até 12 (doze) meses anteriores à ocorrência de eleição geral, o Tribunal Regional Eleitoral aprovará a divisão em Distritos da respectiva circunscrição eleitoral, tendo em vista, em cada caso, o número de candidatos que possam concorrer ao voto majoritário e, mais, os seguintes critérios:

I — composição quantitativa do eleitorado;

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

III — homogeneidade sócio-econômica.

§ 1º — Caberá aos Juizes Eleitorais propor, até 60 (sessenta) dias antes do encerramento do prazo a que se refere este artigo, a divisão da circunscrição municipal, quando se tratar de eleição para Vereador.

§ 2º — Os Partidos Políticos e o Ministério Público deverão ser ouvidos, em prazo não menor de 10 (dez) dias, a ser assinado pelo Tribunal, sobre qualquer projeto de fixação distrital.

§ 3º — Para o efeito de compor a mais próxima igualdade eleitoral de cada Distrito, o Tribunal aprovará a transferência, para uma Zona, de Seções Eleitorais pertencentes a outra contígua, adotados, quanto possível, critérios geográficos.

§ 4º — A sede do Distrito eleitoral será a do Município de maior população na área.

§ 5º — Do ato que aprovar a divisão distrital caberá recurso de Partido Político, no prazo de 15 (quinze) dias de sua publicação, para o Tribunal Superior Eleitoral, que o julgará em 30 (trinta) dias após o recebimento do processo.

§ 6º — O recurso interposto poderá ser contraditado, dentro do prazo comum de 10 (dez) dias, pelos demais Partidos Políticos que tenham opinado previamente sobre a matéria. Afinal, em igual prazo, falará o Ministério Público.

CAPÍTULO III

Das Áreas Multidistritais

Art. 8º — As regiões metropolitanas definidas em lei e os Municípios, com eleitorado superior ao exigido para formação de mais de um módulo distrital, constituirão Distritos únicos, representados idealmente por tantas unidades distritais quantas lhes forem cabíveis, processando-se a escolha dos eleitos pela totalidade dos sufrágios apurados em toda a área.

§ 1º — Para os efeitos previstos no § 3º do art. 7º, a composição da área do Distrito único será feita pela transferência de Seções Eleitorais de Municípios adjacentes.

§ 2º — Os votos dados apenas à legenda serão atribuídos igualmente, para efeitos de eleição majoritária, entre os candidatos de cada Partido, desprezadas as frações.

§ 3º — A competência jurisdicional, a fixação de locais para instalação de Mesas Receptoras de votos e constituição de Juntas Apuradoras nas Convenções distritais e nos pleitos eleitorais, serão definidas pelo Tribunal Regional Eleitoral.

CAPÍTULO IV

Das Candidaturas

Art. 9º — Somente poderão concorrer a eleições candidatos registrados por Partidos Políticos, observado o disposto nos arts. 5º e 8º desta Lei.

§ 1º — Os candidatos a Deputado federal ou estadual poderão disputar em qualquer Distrito eleitoral, se tiverem seu domicílio no Estado em tempo anterior fixado na lei.

§ 2º — É vedado o registro de candidato por mais de um Distrito eleitoral, bem assim, para eleições de natureza ou de âmbito diferentes.

§ 3º — Em caso de escolha para concorrer a mais de uma Investidura eletiva, o candidato deverá optar por uma delas até o momento de outorgar o consentimento para o respectivo registro.

§ 4º — Se houver desistência ou impedimento para concorrer, os candidatos serão automaticamente substituídos por seus suplentes, observada a colocação de cada um na lista de escolha pela Convenção.

§ 5º — Considerar-se-ão candidatos natos, na eleição pelo voto proporcional, os atuais Deputados federais e estaduais que, até a realização da Convenção Regional, deixarem de manifestar expressamente a intenção de não concorrer à reeleição.

Art. 10 — Será nulo e de nenhum efeito o voto em candidatos cuja escolha contrarie o disposto no artigo anterior e seus parágrafos.

CAPÍTULO V

Das Convenções

Art. 11 — Os candidatos serão escolhidos em conformidade com as normas vigentes e as alterações previstas na presente Lei:

- I — pela Convenção Regional, os que disputarem eleição pelo voto proporcional;
- II — pela Convenção Distrital, os que concorrerem à eleição pelo voto majoritário;
- III — pela Convenção Municipal, os candidatos a Vereador, em ambos os casos.

Art. 12 — No primeiro domingo após a ocorrência da Convenção Regional, realizar-se-ão as Convenções Distritais.

Art. 13 — A Convenção Distrital será presidida pelo Presidente do Diretório do Município referido no § 4º do art. 7º, com a presença, na Mesa Diretora, dos Presidentes dos Diretórios dos demais Municípios do Distrito e do observador da Justiça Eleitoral, devendo ter a seguinte constituição:

- I — Presidente, Vice-Presidente e Secretário dos Diretórios Municipais ou Zonais;
- II — Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores pertencentes ao Partido;
- III — Delegados designados pelos Diretórios Municipais, ou Zonais, em número correspondente a grupos de 500 (quinhentos) eleitores, até 10 (dez) Delegados e, a seguir, por grupos de 1.000 (mil) eleitores filiados ao Partido;
- IV — 2 (dois) representantes dos órgãos de cooperação existentes;
- V — Presidentes dos Diretórios Distritais;
- VI — parlamentares federais e estaduais com vínculo de filiação ao Partido em qualquer dos Municípios que integram o Distrito eleitoral;
- VII — membros dos Diretórios Nacional e Regional domiciliados eleitoralmente no Distrito.

§ 1º — O edital de convocação da Convenção será publicado nos jornais de maior circulação nos Municípios da área e afixados nos Cartórios Eleitorais da Zona, com a antecedência mínima de 8 (oito) dias.

§ 2º — Os representantes de órgãos partidários devem estar no exercício de suas funções para poder votar validamente na Convenção.

§ 3º — Em caso de estar integrado em Distrito eleitoral parte de algum Município, somente poderão constituir Delegado, participar ou votar na Convenção os que forem vinculados às Seções Eleitorais da respectiva área.

§ 4º — A Convenção será instalada às 8 (oito) horas e encerrada, improrrogavelmente, às 14 (quatorze).

Art. 14 — Os candidatos a Deputado e suplente deverão ser registrados, até 48 (quarenta e oito) horas antes da Convenção Distrital, perante o Juiz da Zona Eleitoral, que mandará confeccionar as cédulas para votação.

Parágrafo único — Será válida a escolha de candidato não registrado, desde que venha a alcançar a votação de dois terços da totalidade dos convencionais do Distrito eleitoral.

Art. 15 — Abertos os trabalhos da reunião convencional, começará imediatamente a votação, que não sofrerá interrupção normal até o momento de ser encerrada.

Art. 16 — Das 14 (quatorze) às 16 (dezesesseis) horas, a Mesa promoverá a redação, em livro próprio do Juiz Eleitoral, da ata dos trabalhos, que será assinada por todos os seus membros e pelo observador da Justiça Eleitoral.

§ 1º — Após assinar o livro, o observador o fará levar imediatamente, junto com a uma receptora e o material da Convenção, ao Juiz Eleitoral da Zona, para proceder-se à apuração dos votos, a partir das 18 (dezoito) horas.

§ 2º — No final dos trabalhos, o Juiz mandará lavrar ata circunstanciada, que registre todas as ocorrências, inclusive impugnações e reclamações, e será assinada pela Junta Apuradora, sob a sua presidência, Delegados de Partido e fiscais de candidatos.

§ 3º — Dentro de 24 (vinte e quatro) horas, deverão ser remetidas, ao Tribunal Regional Eleitoral, Diretório Regional e Diretórios Municipais ou Zonais do Partido na área do Distrito eleitoral, cópias autenticadas das atas referidas no caput e no § 2º deste artigo.

§ 4º — Se houver impugnação, com as cédulas recolhidas à urna, esta será fechada, lacrada e remetida ao Tribunal no prazo previsto no parágrafo anterior.

Art. 17 — Na instância superior, depois de distribuído a relator, cada processo será feito com vista aos demais Partidos interessados, pelo prazo comum de 5 (cinco) dias e, a seguir, ao Procurador Regional, pelo mesmo prazo.

Parágrafo único — O relator terá o prazo de 5 (cinco) dias para submeter o feito a julgamento.

Art. 18 — Salvo quanto à composição da Convenção, aplicar-se-ão, no que couber, à escolha de candidatos municipais, as normas constantes deste Capítulo.

Parágrafo único — Observados os mesmos prazos, a competência para processar e julgar será, na espécie, do Juízo Eleitoral da Zona.

CAPÍTULO VI

Do Registro de Candidatos

Art. 19 — Decidida definitivamente a validade da Convenção e da apuração, os Partidos requererão, dentro de 10 (dez) dias, a contar da publicação do acórdão ou da sentença, o registro em conjunto e em listas separadas de todos os seus candidatos e suplentes, indicando o Distrito em que concorrerá cada um dos escolhidos, para disputar em voto majoritário.

Art. 20 — O pedido será instruído com os documentos previstos em lei, especialmente declaração pormenorizada dos bens que o candidato possuir no momento e, ainda, no caso de exercer mandato federal, estadual ou municipal, as modificações patrimoniais ocorridas desde a declaração anterior.

§ 1º — Para fins de esclarecer ou completar qualquer declaração, a Justiça Eleitoral poderá solicitar aos órgãos competentes da administração pública ou a instituições particulares, as informações que considerar necessárias, as quais, sob pena de responsabilidade, deverão ser prestadas dentro de 8 (oito) dias.

§ 2º — A verificação de abusos na vida pregressa do candidato ensejará sua inelegibilidade com fundamento nos Incisos II e IV do art. 151 da Constituição.

CAPÍTULO VII

Da Votação

Art. 21 — Cada eleitor terá direito a dois votos simultaneamente, um em cada candidato e suplentes a Deputado federal, estadual ou Vereador registrados, no Distrito, para eleição majoritária, e outro em candidato constante das listas partidárias, a ser sufragado, em toda a circunscrição, pelo princípio da representação proporcional.

Art. 22 — O voto de legenda será computado nas eleições proporcional e majoritária.

Art. 23 — Será nulo e de nenhum efeito o voto dado a mais de um Partido e, na eleição pelo mesmo critério, a candidatos de Partidos diferentes.

Parágrafo único — Admitir-se-ão como válidos os votos conferidos a candidatos e a Partidos diferentes, em eleições proporcional e majoritária.

Art. 24 — A votação far-se-á em cédula oficial, conforme modelo a ser adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Parágrafo único — A colocação nas cédulas das siglas partidárias e dos nomes dos respectivos candidatos será feita por sorteio pela Justiça Eleitoral, convocados os Delegados partidários.

CAPÍTULO VIII

Da Apuração

Art. 25 — Cada Partido terá direito aos lugares somados que houver obtido com as candidaturas vitoriosas na eleição majoritária distrital e por aplicação do resultado da eleição proporcional.

Art. 26 — Serão desde logo tidos como eleitos os candidatos a Deputado ou Vereador que, em cada Distrito, houverem obtido maior número de votos.

Parágrafo único — Considerar-se-ão igualmente eleitos os suplentes dos candidatos vitoriosos.

Art. 27 — Para a apuração dos resultados do voto proporcional, proceder-se-á aos cálculos dos quocientes eleitoral e partidário e, assim, do número de cadeiras a serem atribuídas a cada legenda, em conformidade com as normas vigentes.

Parágrafo único — O preenchimento de lugares assegurados na eleição proporcional, a cada Partido, será feito com observância da ordem decrescente na votação nominal dos candidatos.

Art. 28 — Far-se-á distribuição dos restos eleitorais pela aplicação do método dos números máximos de HONDT, até completar-se a representação partidária fixada em lei.

CAPÍTULO IX

Das Disposições Partidárias

Art. 29 — Para a constituição do Diretório Municipal ou Zonal de Partido Político, prevalecerá, na Convenção, o sistema de escolha universal, podendo votar e receber votos, indistintamente, todos os eleitores filiados ao Partido no Município ou Zona.

§ 1º — Considerar-se-ão eleitos os que receberem maior número de votos, por ordem decrescente, até o limite da composição numérica fixada para o Diretório.

§ 2º — No processo de organização do Diretório, serão seguidas, no que couber, as normas estabelecidas nos §§ 2º e 4º do art. 13, e nos arts. 14, 15, 16 e 19 desta Lei, para a escolha e registro dos candidatos distritais, observado o disposto no parágrafo seguinte.

§ 3º — A Convenção encerrar-se-á às 16 (dezesesseis) horas; a lavratura da ata ocorrerá até às 18 (dezoito) horas; e, após a entrega do material da Convenção ao Juiz Eleitoral, este designará o momento em que terá início a apuração.

§ 4º — Para votar e ser votado na Convenção, o eleitor deverá estar filiado ao Partido até 30 (trinta) dias antes da realização daquela.

Art. 30 — Deixará de subsistir o registro de Partido que não houver alcançado, em todo o País, votação superior a 5% (cinco por cento) do comparecimento verificado.

Parágrafo único — Caberá ao Tribunal Superior Eleitoral declarar, para todos os efeitos, após o encerramento da apuração geral do pleito, a extinção prevista neste artigo.

CAPÍTULO X

Da Repressão à Influência ou Abuso do Poder Econômico

Art. 31 — Em caso de denúncia de corrupção eleitoral, feita por Partido Político, o Tribunal Regional Eleitoral mandará instaurar inquérito para verificação do fato e, se considerar liminarmente relevante a acusação, suspenderá o registro do candidato até a apuração definitiva, o que deverá ocorrer antes da realização do pleito.

§ 1º — Se não houver possibilidade material de apuração até a realização do ato eleitoral, proceder-se-á de acordo com o disposto na segunda parte do parágrafo seguinte.

§ 2º — Julgada, afinal, procedente a denúncia, determinar-se-á, antes da eleição, o cancelamento definitivo do registro do candidato faltoso e, em caso da eleição já ocorrida, a recusa ou suspensão do diploma, se o candidato tiver sido eleito.

§ 3º — Em qualquer caso, o acusado será, ainda, sujeito a procedimento criminal e a inelegibilidade durante o prazo de 5 (cinco) anos.

§ 4º — Se o Partido for considerado conivente com o candidato no ato da corrupção, perderá, para todos os efeitos, a contagem dos votos com que, no caso, se houver beneficiado.

Art. 32 — Comprovada a improcedência da acusação, o Tribunal providenciará a publicação, em resumo, para conhecimento dos eleitores, da decisão que adotou.

Parágrafo único — Verificada má fé na denúncia, apresentada para prejudicar candidato ou Partido, o Tribunal remeterá o feito ao Ministério Público, para fins de promoção criminal.

Art. 33 — De qualquer decisão em procedimento previsto neste Capítulo, caberá recurso, sem efeito suspensivo, para o Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 10 (dez) dias, a contar da publicação.

Art. 34 — Competirá ao Tribunal Regional Eleitoral e aos Juizes Eleitorais, conforme o caso, fixar as quantias máximas que os candidatos poderão despende nas eleições estaduais ou municipais.

Parágrafo único — Cada candidato deverá apresentar, no ato do registro, prova do depósito bancário, até o limite da despesa fixada, à disposição do comitê eleitoral.

Art. 35 — A previsão orçamentária de recursos para o fundo partidário incluirá o valor da contribuição correspondente à décima parte do maior salário mínimo regional multiplicado pelo número de eleitores que o Partido tiver alcançado, em votação proporcional, no último pleito.

§ 1º — O disposto neste artigo deverá ser cumprido até um ano antes da realização do pleito seguinte.

§ 2º — Não terá direito à contribuição prevista o Partido que deixar de perfazer 0,10% de todos os votos proporcionais.

Art. 36 — Salvo os expressos permissivos legais, inclusive em relação a eleitores residentes no Distrito Federal, é vedada a votação fora do domicílio em que o eleitor estiver inscrito.

§ 1º — O eleitor que deixar de votar e não se justificar, com provas convincentes de seu impedimento, perante o Juiz Eleitoral, até 60 (sessenta) dias após a realização do pleito, incorrerá na multa de 20% (vinte por cento) sobre o salário mínimo da região, a ser imposta pela referida autoridade e cobrada na forma da lei.

§ 2º — Não será permitida a instalação de Seções para eleitores em trânsito ou quaisquer outros ausentes de seu domicílio eleitoral no dia do pleito.

CAPÍTULO XI

Das Disposições Gerais

Art. 37 — Em qualquer caso de empate de votação previsto nesta Lei, a decisão será tomada por sorteio.

Art. 38 — O Tribunal Superior Eleitoral expedirá, dentro de 60 (sessenta) dias da data da vigência desta Lei, as instruções necessárias à sua execução, devendo fazê-lo em resoluções separadas, no que se refere à matéria geral e a cada uma das matérias especificamente tratadas nos Capítulos VIII e IX.

Art. 39 — Continuam em vigor, no que não for expressa ou implicitamente revogado ou alterado pela presente Lei, todas as disposições legais referentes ao Código Eleitoral e à Lei Orgânica dos Partidos Políticos, e suas modificações.

Art. 40 — Esta Lei entrará em vigor à data de sua publicação (98).

(DCN — S. II — 17-8-79, pág. 3.681).

PARECER Nº 182, DE 1983

Da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, sobre os Projetos de Lei do Senado n.ºs 280, de 1977, que "institui o voto distrital, e dá outras providências"; e 233, de 1979, que "institui o sistema eleitoral misto, e dá outras providências".

Relator: Senador Murilo Badaró

RELATÓRIO

Os projetos em exame, de autoria dos eminentes Senadores José Sarney e Tarso Dutra, respectivamente, têm como objetivo introduzir o sistema do voto distrital no Brasil. A proposição da lavra do ilustre representante do Maranhão tem como escopo o estabelecimento do sistema distrital puro, enquanto que a proposta do eminente Senador Tarso Dutra tem como finalidade a implantação do sistema distrital misto, através do voto majoritário e proporcional.

As duas proposições tramitam conjuntamente, nos termos do Regimento Interno do Senado Federal.

PARECER

Em seu *Um Estadista do Império* (vol. I, pág. 156), JOAQUIM NABUCO relata aspectos do debate que Paraná travou quando da implantação do voto distrital no Brasil. Ao responder às críticas de que o Distrito traria para a Câmara as "celebridades de aldeia", o notável político brasileiro declarou peremptoriamente preferi-las aos "Deputados de enxurrada". Este é o diapasão que marca, em todos os tempos, a tonalidade da dis-

(98) A justificação do projeto será feita pelo autor em livro sobre a matéria.

cussão que o voto distrital suscita, não raro carregado de emoções e posições radicais que perturbam seu melhor entendimento.

Presidindo importante debate promovido pela Fundação Getúlio Vargas, THEMISTOCLES CAVALCANTI em "O Voto Distrital no Brasil" arremata suas conclusões fazendo duas perguntas: mudar o sistema? Para quê? Se é certo que as soluções políticas nunca são perfeitas, igualmente "não se justifica a eliminação de um sistema eleitoral pelo simples fato de não se poder aplicar com perfeição em todo o Brasil" (THEMISTOCLES CAVALCANTI, *op. cit.*). Verdadeiramente, o problema da implantação do voto distrital no Brasil, que historicamente equivalerá em termos de modificações estruturais aquilo que significou em 1932, a criação da Justiça Eleitoral, deve ser encarado à luz da lição imorredoura de ANÍSIO TEIXEIRA, trazida à colação na referida mesa-redonda pelo eminente ex-Senador JOSAPHAT MARINHO, voz contrária ao voto distrital, ao dizer que "a vida é a sublime inquietação de conhecer e realizar e só pode conhecer e realizar melhor, inovando" (idem). O mesmo Professor JOSAPHAT MARINHO, que iluminou os *Anais do Congresso brasileiro com sua cultura e seu talento*, talvez vencido pelos impressionantes argumentos levantados no simpósio em favor do voto distrital, acabou por admitir sua aplicabilidade. "Não sem antes da criação de Partidos autênticos e o regime pluripartidário, que devem anteceder a implantação do voto distrital" (idem). Estas pré-condições estabelecidas pelo eminente político baiano já foram conquistadas.

Coincide sempre o debate sobre as conveniências ou não da implantação do voto distrital com períodos em que as crises de confiança se abatem sobre a representação política nacional. Não é, pois, sem certa razão, que a discussão ilustre em torno do tema sempre foi freqüentada por políticos e estadistas de escol.

MILTON CAMPOS tentou fórmula que permitisse superar o óbice constitucional estabelecido na Constituição de 46, ao regular a eleição apenas pelo sistema proporcional. O saudoso político mineiro trouxe a debate engenhosa fórmula de se criar os Distritos, fazendo-se, contudo, a eleição dentro deles pelo sistema proporcional. O mais significativo e impressionante no Projeto MILTON CAMPOS é o teor dos argumentos em que sustenta sua crença e convicção em favor do voto distrital. Evita, diz ele, "a insuportável emulação entre candidatos do mesmo Partido", personagens de deprimentes "espetáculos de desarmonia".

Se somos por definição uma democracia de Partidos, a MILTON CAMPOS arrepiava a idéia de ver nossas agremiações cada dia mais carentes de afirmação e até mesmo de autenticidade. Daí, assinalar que, "se os Partidos são constitucionalmente essenciais ao regime, urge fortalecê-los pela homogeneidade, e não dividi-los pelas lutas internas". Todavia, o que mais preocupava o grande estadista de Minas era o grau crescente de corrupção que infestava a vida política brasileira e que, nestas últimas eleições, atingiu a proporções inimagináveis. Para MILTON, o Distrito possibilita vigilância mais viva e maior será o escândalo e mais terrível a desmoralização dos que participarem da corrupção. É sentença com autoridade para contrapor razões definitivas àqueles que entendem possa o Distrito estimulá-la: "dificilmente, a incidência da corrupção será maior do que atualmente, quando ela se dilui por montes e vales".

No estudo que ofereceu ao então Presidente da ARENA, GUSTAVO CAPANEMA alinhava entre as razões favoráveis ao Distrito eleitoral a certeza de que seu advento "faz desaparecer a luta áspera que se trava entre correligionários, e se trata de combate, não raro, secreto e insidioso".

O eleito Governador de São Paulo, Senador FRANCO MONTORO, deixou no Senado da República importante contribuição ao estudo sobre a implantação do voto distrital, sendo de sua lavra projeto que não logrou tramitar, mas que contém sugestões que contribuem para aperfeiçoar o sistema.

Creio oportuno transcrever palavras com que justificou a apresentação do projeto: "estabelecendo nexos reais e sensíveis entre o eleitorado e seus representantes nos legislativos, dificultando a eleição de quem não se empenha por seu reconhecido dever para com os problemas coletivos, reduzindo o custo das campanhas eleitorais e a área de trabalho dos que nela se empenham, pondo à mostra os eventuais abusos e práticas com que se intenta corromper o voto, a eleição distrital permite maior autenticidade da representação popular".

Segue-lhe os passos o Professor DALMO DALLARI, em entrevista ao jornal **Estado de S. Paulo**, no dia 17 de maio de 1972: "estimula a participação mais consciente do eleitorado".

Depois de longos anos de vigência e aplicação, é fora de dúvida que o voto proporcional esgarçou-se e destruiu as relações de mandato entre os representantes e os eleitores. Não seria demais afirmar que anseios genéricos e difusos encontraram nos eleitos expressões que desfiguraram a representação popular, erodindo seus princípios basilares. Certamente, não é difícil alinhar variada série de argumentos para identificar falhas no sistema distrital, sendo notório, entretanto, que todas elas existem, à saciedade, no sistema das eleições proporcionais.

Fora de dúvida, porém, é certeza de que no tempo histórico em que vivemos, repetindo experiências que se frustraram até por inadvertência, superando e vencendo crises que puseram a perder conquistas que custaram tantos sacrifícios a tantas gerações de brasileiros, não nos é lícito desconhecer o que melhor convém ao Brasil, se a perfeição formal do regime ou a democracia brasileira realmente duradoura e estável.

Avulta aqui a palavra do ex-Deputado CÉLIO BORJA, quando em entrevista ao jornal **O Globo**, exprouba a atitude "reaconária das oposições brasileiras" ao combaterem o voto distrital que, em sua opinião, "altera profundamente a composição da representação. Mas em vez de aviltá-la, vai torná-la em retrato mais fiel da Nação".

Matéria de natureza extremamente contraditória, o voto distrital encontra defensores apaixonados e adversários duros e tenazes. Há, contudo, evidências que fortalecem a posição dos corifeus do sistema, como o clima de estabilidade política comum a todas as nações que o adotam. É que na raiz dos resultados decorrentes da implantação do sistema está aquilo que JOÃO CAMILO DE OLIVEIRA TORRES enfatizou como "a redução do eleitorado ao ideal clássico; associações para determinados fins" (*Harmonia Política* — Ed. Itatiaia).

Virou modismo no Brasil inquirir-se de casuísticas quaisquer tentativas modernizadoras. Quem assim procede, esquece-se de que não há modalidade mais perversa de casuismo do que colocar resistências dogmáticas ou ideológicas a propostas modernizadoras como o voto distrital, que sofrerá com certeza, os surtos ideológicos radicais, estimulará a busca da verdade do voto, eliminará o populismo demagógico e porá cobro à corrupção e ao abuso do poder econômico na disputa eleitoral.

Uma vez identificados os mananciais dos vícios que impedem o aperfeiçoamento do regime democrático no Brasil, e há quase unanimidade em considerar dentre eles o sistema proporcional, não eliminá-los não seria apenas manifestação de pouca lucidez política, seria verdadeira insensatez.

Consideramos a implantação do voto distrital verdadeira revolução, destinada a transformar substancialmente as estruturas políticas brasileiras.

O VOTO DISTRITAL NO BRASIL

Tendo vigorado no Brasil durante 72 anos, de 1855 a 1932, quando na esteira do movimento reformador da Revolução de 1930 foi implantada a Justiça Eleitoral e o Código Eleitoral pelo Decreto nº 21.676, de 24 de fevereiro de 1932, o sistema distrital tem sua história resumida nos diversos dispositivos legais que lhe deram causa e nos intensos debates que seu advento fez suscitar. Inaugurado pelo Decreto Legislativo nº 842, de 19 de setembro de 1855, este dispositivo passou à história com o nome de Lei dos Círculos, configurado pelo Distrito de um só Deputado. Cinco anos mais tarde sofreu modificações pelo Decreto Legislativo nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, que permitiu a eleição de até três Deputados por Distrito. Foi, finalmente, revogado pelo Decreto Legislativo nº 2.675, de 20 de outubro de 1875. Objeto de aceros debates sobre suas virtudes e defeitos, o sistema de eleições por Distrito talmosamente persistiu e pelo Decreto Legislativo nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, foi restabelecido, através da denominada Lei Saraiva.

Nos primórdios da República e um ano após sua proclamação, o sistema foi abolido pelo Decreto nº 511, de 23 de novembro de 1890, para ser novamente colocado em prática pela Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, restaurando o Distrito de três Deputados. Logo em 1904 foi aprovada a Lei Rosa e Silva, estabelecendo o Distrito de cinco Deputados, diploma legal que tomou o nº 1.269, em 15 de novembro de 1904.

No decorrer da Primeira República, sofrendo aqui e acolá modificações de menor monta, o sistema distrital foi mantido pela Lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916, pelo Decreto Legislativo nº 4.226, de 30 de dezembro de 1920, e Decreto Legislativo nº 18.991, de 18 de novembro de 1929.

O sistema foi finalmente revogado pelo Decreto nº 21.676, de 24 de fevereiro de 1932.

O tema foi retomado no curso dos intensos debates na Constituinte de 46, sem *entretanto obterem sucesso os defensores do sistema distrital, que viram prevalecer fortalecido o sistema proporcional que até hoje vigora no Brasil.*

Todavia, em 1958, o Ministro EDGAR COSTA, por solicitação do Ministro da Justiça de então, reabre a discussão em torno da implantação do voto distrital elaborando *anteprojeto. No decorrer da década de 60, várias tentativas foram feitas para implantá-lo no Brasil, sendo apresentados alguns projetos subscritos por parlamentares de nomeada.*

MILTON CAMPOS, em 1960, OSCAR CORRÊA, em 63, FRANCO MONTORO, em 64, foram algumas das importantes contribuições oferecidas ao exame da matéria, sendo de se destacar o sucinto e bem elaborado estudo do Senador GUSTAVO CAPANEMA sobre o sistema misto alemão, onde o ilustre político mineiro defendeu sua adoção.

Mais tarde, deram entrada na Câmara dos Deputados os projetos de autoria dos Deputados ALFEU GASPARIANI e mais recentemente os de autoria dos Deputados JORGE ARBAGE e BONIFÁCIO ANDRADA.

No Senado, estão tramitando os projetos de autoria dos nobres Senadores TARSO DUTRA e JOSÉ SARNEY.

Face à aprovação da Emenda Constitucional nº 22, que no parágrafo único acrescentado ao art. 148 da Constituição estatui:

“Parágrafo único — Iguamente na forma que a lei estabelecer os Deputados serão federais e estaduais eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional.”

O Ministério da Justiça organizou Comissão de alto nível para estudar o problema do voto distrital, tendo dado à luz sugestões contidas em anteprojeto já de pleno conhecimento da opinião pública.

CARACTERÍSTICAS DO SUBSTITUTIVO

Analisando demoradamente os diversos projetos apresentados e estudos que se encontram nos arquivos do Congresso, na bibliografia, artigos e ensaios publicados sobre a matéria, certifica-se que há certa uniformidade no tratamento do tema. Por outro lado, a experiência de outros povos na aplicação do sistema distrital mostra que as variações são mais de forma, e se destinam a ajustá-lo às peculiaridades locais. No conteúdo, busca-se sempre a estabilidade institucional e a possibilidade de se ampliar ao máximo a representação nacional.

Assim é que o substitutivo que ora apresentamos à consideração da Comissão de Justiça não tem pretensão de oferecer novidades maiores, pois segue o curso estabelecido pelos projetos anteriores, retirando de um e de outro aquilo que melhor pareceu ao Relator. Ultimamente, abalizada Comissão formada pelo Governo, por iniciativa do Ministério da Justiça, elaborou anteprojeto que, habilidosa e prudentemente, procurou melhor caminho que poderla ser mais facilmente palmilhado por quantos irão decidir sobre matéria tão polêmica. Nem mesmo o estabelecimento da Convenção Distrital para escolha dos candidatos, importante instituição que deverá responder pela maior pureza do processo distrital, chega a ser novidade, eis que foi sugestão aprovada em importante mesa-redonda realizada em 14 de março de 1980, pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas.

No presente trabalho que ora estamos submetendo à douda apreciação dos Senhores Senadores, consideramos relevantes algumas modificações propostas:

1 — Definir os Territórios como Distritos únicos: Acreditamos que a eleição apenas pelo sistema majoritário nos Territórios é a solução que melhor se ajusta à filosofia do projeto.

2 — Elevar para 2/3 (dois terços) as vagas a serem providas pelo sistema distrital majoritário. Ao opinar pela proporção acima, produto de profunda convicção quanto às excelências do sistema, poder-se-á observar pelos dados estatísticos anexos a este parecer que o Distrito, em qualquer Estado brasileiro, terá área, população e eleitorado que facilitarão a implantação do sistema.

3 — Obrigatoriedade de o TRE notificar os Partidos para que apresentem no prazo de 30 dias suas propostas para a divisão distrital. Tal dispositivo concilia o texto constitucional com razões de ordem prática que recomendam a necessidade de participação dos Partidos na divisão dos Distritos. Ademais, a Justiça Eleitoral brasileira já se mostrou capaz de responder aos maiores desafios pela sua notória competência, isenção e probidade de seus Juízes, cabendo a ela a atribuição de dividir os Distritos, não sem antes solicitar formalmente a colaboração dos Partidos e se submeter, a posteriori, ao contraditório processual para o atendimento das partes inconformadas.

4 — Definição especial para as regiões metropolitanas, como Distritos especiais. Esta idéia, contida no projeto do Senador SARNEY, é a que melhor se ajusta à realidade das regiões metropolitanas no Brasil. Guardadas as condições da lei para divisão ideal dos Distritos, funcionariam como Distritos especiais, onde a apuração dos sufrágios se faria globalmente na área.

5 — Vedação para registro de candidato por mais de um Distrito. A possibilidade de registro por mais de um Distrito, estabelecida no anteprojeto inicial da Comissão do Ministério da Justiça, quebraria a unidade do projeto e sua pureza conceitual.

6 — Possibilidade de registro de candidato preterido nas Convenções Distritais. Esta medida, de inspiração do projeto do Senador JOSÉ SARNEY, prevê a hipótese de candidato derrotado nas Convenções Distritais poder solicitar seu registro perante a Justiça Eleitoral, desde que apresente requerimento subscrito por mais de 10 por cento do eleitorado do respectivo Distrito. Ao admitir esta possibilidade, garante aos grupos minoritários porventura submetidos a pressões incontroláveis ou manipulações das Convenções Distritais por grupos oligárquicos, o direito de disputa em certas condições que politicamente se justificam.

7 — Inclusão do representante dos Diretórios Distritais. Previstos na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, os Diretórios Distritais, com raríssimas exceções, jamais foram organizados. Ao permitir na lei que seus representantes participem da importante Convenção Distrital, cria-se novo estímulo à sua organização e funcionamento.

Quanto aos demais dispositivos do substitutivo ora em exame, representam eles a consolidação da experiência obtida em outros povos e das sugestões contidas nos diversos projetos e estudos, sem que em sua elaboração tenha prevalecido qualquer idéia preconcebida de que representa a melhor solução. É tema e assunto para debate e para a avaliação crítica do Senado.

CONCLUSÕES

O indispensável debate nacional que se abre em torno da reforma do sistema eleitoral, após a necessária e importante reestruturação partidária, é consequência natural do projeto da abertura, que submete ao rigor crítico Instituições cuja obsolescência constitui inegável fator de inibição do processo de modernização, ansiosamente desejada pela Nação. Nesta sofrida busca da verdade, o País começa a indagar sobre a construção de seu destino político. E dentre as questões formuladas está a qualidade e autenticidade de sua representação política, sempre colocadas em dúvida em decorrência de vícios e deformações do sistema eleitoral, que não acompanhou o desenvolvimento nacional. Este natural anseio reformista, estimulado pelo clima de primavera política é que traz o problema do voto distrital à colação, eis que se destina a ter profundas repercussões na vida política do País, motivo pelo qual se exige debate mais aprofundado e mais atento exame sobre as possibilidades de sua adoção, sobretudo na oportunidade em que o texto constitucional estabelece imperativamente sua implantação a partir do ano de 1986, quando da realização das eleições gerais.

De início, importa desfazerem-se alguns equívocos que viciam aprioristicamente a discussão, como, por exemplo, a frágil alegação de que o Distrito eleitoral teria como meta o enfraquecimento da Oposição ou reduzir sua força nos grandes centros urbanos.

A controvérsia sobre voto distrital, tema de tamanha envergadura, não comporta anátemas maniqueístas ou dogmas inarredáveis de fé política, pois sua substância maior é o interesse nacional.

O reconhecimento de que a representação política nacional tem sido sucessivamente deturpada pelos defeitos do sistema proporcional é que suscitou, não raro, o retorno da polémica sobre a conveniência da implantação do sistema do voto distrital, puro ou misto. Intensifica-se agora a carga de emoção que o assunto desperta, eis que o advento do novo sistema tornou-se imperativo constitucional categórico. Ademais, depoimentos generalizados marcados por insuspeitada unanimidade, assinalaram que jamais, em tempo algum, o poder econômico foi usado com tanto despudor e desfaçatez em sua pernicioso tentativa de influenciar o resultado eleitoral como nas eleições realizadas em novembro. Esta constatação deu causa a terem sido erradicadas velhas e sedimentadas resistências ao voto distrital.

A imensidão territorial, as grandes concentrações urbanas ou a existência de disparidades regionais gritantes não são fatores que se constituam em óbices à implantação do sistema. Ao contrário atuariam como elemento de pressão pela justaposição correta entre eleitor e representante e a conseqüente ação política mais enérgica em favor de áreas menos favorecidas economicamente ou pela redução dos problemas gerados pelo progresso urbano nas grandes cidades ou regiões metropolitanas.

O voto distrital deve ser examinado à luz dos novos tempos gerados pela abertura e pela indistafarçável necessidade de aperfeiçoarmos o regime democrático brasileiro.

O pluripartidarismo em fase de consolidação não é incompatível com o sistema do voto distrital, principalmente se perfilharmos o modelo misto, combinação saudável das vantagens que os dois sistemas proporcionam. É verdade que muitas oportunidades foram perdidas para modernização do sistema eleitoral no Brasil. Nossa história política recente demonstra que todas as inovações tendentes a tornar o processo escoimado de vícios ou deformações foram obtidas sempre após difíceis e demoradas refregas. Tal como está a acontecer neste momento da vida brasileira em relação ao voto distrital. Recorde-se, por exemplo, a cédula única, a propaganda pelo rádio e pela televisão, a Lei Etelvino Lins, a fiscalização eleitoral, limitação de despesas pelos candidatos, prestação de contas dos gastos eleitorais — elenco de medidas saneadoras do processo eleitoral resultado de ingentes esforços modernizadores.

Na Alemanha se dizia que somente uma revolução pode eliminar o sistema proporcional e neste sentido perdeu-se realmente a oportunidade histórica da implantação do voto distrital no Brasil quando do desaparecimento dos Partidos e da criação do bipartidarismo. Após 46, certamente várias chances escaparam. Todavia, as energias sociais e políticas deflagradas pelo processo de abertura suscitam nova oportunidade para o País e suas lideranças.

Veza por outra argumentos vêm à balla a respeito da inadequação dos pequenos Partidos ao sistema distrital, pela alegada impossibilidade de sua chegada ao poder. Partidos não surgem do sistema distrital, nem o sistema dificulta a ação das agremiações políticas, em seus objetivos de busca de poder. Ao contrário quanto mais legítima e autêntica for a representação política, mais fortes serão os Partidos e mais eficientemente exercerão seu papel de intermediação, facilitando-se seu caminho para o poder.

Assoalha-se que são inquebrantáveis as resistências entre os congressistas ao voto distrital. Opinião apressada não corresponde à realidade, eis que os políticos não são refratários às mudanças modernizadoras. Há alguns setores mais ou menos resistentes a elas. Se os congressistas estiverem convencidos de que a implantação do sistema distrital é fundamental ao aperfeiçoamento democrático do Brasil, não haverá dificuldades para a tramitação do projeto. Do debate que se instala surgirão esclarecimentos e luzes que acabarão por levar o Congresso a uma decisão compatível com o interesse nacional. As resistências não são totalmente insuperáveis, pois as decisões dos parlamentares brasileiros sempre se pautaram por alto espírito público.

Há ainda a se considerar que são inequívocas as vantagens para os congressistas. Ninguém pode colocar em dúvida a legitimidade dos interesses que os parlamentares representam, ainda que se possa questionar a perfeição do sistema que expressa essa legitimidade. Por isso mesmo, esses interesses são respeitáveis e devem ser levados

na devida conta. Ademais, integramos uma instituição de índole conservadora, lenta e pausada, que decide demoradamente, muitas vezes em contraste mesmo com a vertiginosa velocidade dos dias modernos. Por outro lado, se algumas reformas importam em abdicção ou cessão de poder, as dificuldades aumentam, pois conquista ou alienação de poder é sempre processo de luta. Entre as vantagens a serem alinhadas podem ser citadas a redução dos gastos de campanha, melhor ajustamento com o eleitor, facilidade de encaminhamento de soluções administrativas para áreas menores, possibilidades de maior êxito no confronto com o poder econômico ou público, aumento do prestígio pessoal e político, facilidade de reeleição e, finalmente, proteção contra os "monstros eleitorais", gerados pela publicidade dos grandes centros ou produtos da pregação demagógica. As possíveis desvantagens são eliminadas no substitutivo que se submete à decisão da douta Comissão de Justiça e da Casa, notando-se que é colocada barreira definitiva à possível manipulação das listas partidárias pelos grupos que, eventualmente, estejam comandando os Partidos.

Do ponto de vista do eleitor são inúmeras as vantagens, pela simples razão de que ele passa a se constituir em peça-chave do processo de representação. Sua proximidade e identidade com o candidato, e depois com o eleito, é de tal ordem que se completa entre eles saudável intimidade. Reaproxima o candidato do eleitor, antes da eleição, e cria sistema de responsabilidade do eleito para com o eleitorado, depois dela. Aumenta sua capacidade de pressão ou dos grupos de que faz parte, em mecanismo interativo capaz de resguardar a sempre crescente autenticidade e legitimidade da representação popular. O eleitor é grande beneficiário do sistema distrital.

Face ao exposto, opinamos pela apresentação do seguinte substitutivo:

SUBSTITUTIVO

Regulamenta as eleições pelo sistema do voto distrital, majoritário e proporcional, e dá outras providências.

CAPITULO I

Art. 1º — A eleição para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas obedecerá ao sistema distrital, majoritário e proporcional nos termos da presente Lei, observado o disposto no Código Eleitoral e na Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Parágrafo único — Na eleição para preenchimento dos cargos municipais aplicar-se-á o disposto na legislação vigente.

Art. 2º — Cada Estado será dividido em Distritos para efeito de aplicação da eleição majoritária distrital, observadas as seguintes normas:

I — para a Câmara dos Deputados o número de Distritos será igual a 2/3 (dois terços) dos lugares a preencher, elevando-se à unidade superior quando o número for ímpar;

II — para a Assembléia Legislativa cada Distrito terá dois lugares a preencher.

Parágrafo único — Os Territórios constituirão Distrito único, com número de candidatos estabelecido nos termos do § 3º do art. 39 da Constituição federal, processada a escolha dos eleitos e suplentes respectivos pela totalidade dos sufrágios apurados em toda a área.

Art. 3º — Estabelecida a representação majoritária distrital para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas, os lugares a serem preenchidos pelo sistema proporcional serão o equivalente ao excedente que couber a cada Estado.

Art. 4º — A divisão dos Estados em Distritos será feita pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, até dois meses após a fixação do número de Deputados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Parágrafo único — A divisão distrital de cada Estado somente poderá ser alterada após o resultado de cada censo decenal.

Art. 5º — O Tribunal Regional Eleitoral notificará os Partidos Políticos para que apresentem, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, suas propostas para a divisão distrital.

Art. 6º — Estabelecida a divisão distrital, poderá ela ser impugnada, fundamentadamente, pelos Partidos Políticos, no prazo de 20 dias perante o Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 7º — As impugnações e retificações referentes a cada Distrito formarão processo autônomo, distribuído a um relator, que dará vista aos demais Partidos interessados pelo prazo de cinco dias, e, em seguida, ao Procurador Regional pelo mesmo prazo.

Art. 8º — O relator terá o prazo de 15 (quinze) dias para submeter os autos a julgamento.

Art. 9º — Caberá recurso ao Tribunal Superior Eleitoral da divisão que fixar a divisão distrital.

Art. 10 — Os Distritos serão formados levando-se em conta os seguintes critérios:

- a) contigüidade da área geográfica;
- b) equivalência do número de eleitores;
- c) homogeneidade sócio-econômico-cultural;
- d) equivalência de número de habitantes;
- e) unidade das Zonas Eleitorais.

Parágrafo único — É vedada a divisão territorial de Município para integrar Distritos diferentes.

Art. 11 — A sede do Distrito eleitoral será o Município de maior população.

Art. 12 — Nas eleições para Deputados federais e estaduais, pelo sistema majoritário, a circunscrição será o Distrito e nas eleições pelo sistema proporcional, o Estado.

Art. 13 — O número de Deputados federais e estaduais será fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral até dezoito meses antes do final da Legislatura, observado o disposto nos arts. 39, § 2º, e 13, § 6º, da Constituição federal.

Parágrafo único — Na resolução de que trata este artigo, o Tribunal Superior Eleitoral fixará, também, o número de Deputados a serem eleitos pelo sistema majoritário e pelo sistema proporcional.

Art. 14 — Havendo alterações posteriores do número de Deputados federais e estaduais, os lugares acrescidos serão destinados à eleição pelo sistema de representação proporcional.

Art. 15 — As regiões metropolitanas, definidas em lei, constituirão Distritos únicos, representados idealmente por tantas unidades distritais quantas lhes sejam cabíveis, nos termos do art. 10 desta Lei processada a escolha dos eleitos pela totalidade dos sufrágios apurados em toda a área.

CAPÍTULO II

Da Escolha e do Registro dos Candidatos

Art. 16 — Somente poderão concorrer às eleições candidatos registrados por Partidos Políticos.

Parágrafo único — É vedado o registro do mesmo candidato por mais de um Distrito, não podendo fazê-lo, concomitantemente, pelo sistema majoritário e proporcional.

Art. 17 — Nas eleições para a Câmara dos Deputados, cada Partido poderá registrar um candidato e dois suplentes para cada Distrito, podendo registrar dois candidatos e dois suplentes, respectivos para as eleições para as Assembléias Legislativas em cada Distrito, indicados pela Convenção Distrital.

Parágrafo único — O registro de candidatos a Deputado federal e estadual pelo sistema majoritário far-se-á com o dos respectivos suplentes.

Art. 18 — Sem prejuízo das vagas a que se refere o art. 17, qualquer candidato preterido nas Convenções Distritais para indicação de candidatos às eleições pelo sistema distrital majoritário, poderá inscrever-se para disputar o pleito, desde que

seu pedido de registro seja subscrito por mais de 10% (dez por cento) do eleitorado do respectivo Distrito.

Art. 19 — A Convenção Regional escolherá a lista partidária de candidatos a Deputados às eleições pelo sistema proporcional.

Art. 20 — Cada Partido poderá registrar, nas eleições proporcionais, o número de candidatos previsto no art. 92 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

Parágrafo único — Considerar-se-ão candidatos natos, na eleição pelo sistema proporcional, os atuais Deputados federais e estaduais.

CAPÍTULO III

Das Convenções Distritais

Art. 21 — Constituem a Convenção Distrital para a escolha de candidatos a Deputado federal e estadual:

- a) os representantes do Partido no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, na Assembléia Legislativa e nas Câmaras Municipais, com domicílio eleitoral em qualquer das Zonas integrantes do Distrito eleitoral;
- b) os Delegados eleitos consoante o art. 40, *caput*, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, pelas Convenções dos Municípios integrantes do Distrito eleitoral ou designados na forma do § 3º do mesmo artigo;
- c) um Delegado de cada Diretório Distrital.

Art. 22 — A Convenção Distrital será presidida pelo Presidente do Diretório Municipal da sede do Distrito.

Art. 23 — As Convenções Distritais serão convocadas pela Comissão Executiva Regional e deverão ser realizadas simultaneamente, em cada Estado, pelo menos dez dias antes da Convenção Regional.

Parágrafo único — A indicação de candidatos para as eleições majoritárias dos Territórios será feita pela Convenção Regional.

Art. 24 — O registro dos candidatos a Deputado federal e estadual, pelos sistemas majoritário e proporcional, será feito perante o Tribunal Regional Eleitoral.

CAPÍTULO IV

Da Votação

Art. 25 — A votação far-se-á em cédula oficial, conforme modelo adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 26 — Cada eleitor terá direito a dois votos simultaneamente, um em cada Deputado e suplentes a Deputado federal e estadual registrado, no Distrito, para eleição majoritária, e outro em candidato constante das listas partidárias para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas, a ser sufragado em toda circunscrição pelo sistema de representação proporcional.

Art. 27 — Será nulo o voto dado a candidatos a Deputado federal e estadual de Partidos diferentes, registrados pelos sistemas majoritário e proporcional.

CAPÍTULO V

Da Apuração

Art. 28 — Será considerado eleito pelo Distrito o candidato que obtiver maioria simples de votos.

Art. 29 — A apuração dos votos pelo sistema proporcional será feita nos termos da legislação vigente.

Art. 30 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 31 — Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Comissões, 13 de abril de 1983. — José Fragelli, Presidente — Murilo Badaró, Relator — Pedro Simon, vencido — Carlos Alberto — Carlos Chiarelli — José Ignácio — Benedito Canelas — Guilherme Palmeira — Alfredo Campos, vencido — Hevídio Nunes — Marcondes Gadelha.

ANEXO I

Estado	Área	População	Deputados federais	Deputados estaduais
Rondônia	243.044	503.125	08	24
Acre	152.589	306.893	08	24
Amazonas	1.564.445	1.449.135	08	24
Pará	1.248.042	3.507.312	15	39
Maranhão	328.663	4.097.231	17	41
Plauí	250.934	2.188.150	09	27
Ceará	148.016	5.380.432	22	46
Pernambuco	89.281	6.242.933	26	50
Rio G. do Norte	53.015	1.933.126	08	24
Paraíba	36.372	2.810.032	12	36
Alagoas	27.731	2.011.875	08	24
Sergipe	21.994	1.156.842	39	24
Bahia	361.026	9.597.393	39	63
Minas Gerais	387.172	13.851.852	54	78
Espírito Santo	45.597	2.063.679	09	27
Rio de Janeiro	44.268	11.489.797	46	70
São Paulo	247.898	25.375.199	60	84
Paraná	199.554	7.749.752	20	34
Santa Catarina	95.985	3.687.652	16	40
Rio Grande do Sul	282.184	7.942.722	32	56
Mato Grosso do Sul	350.548	1.401.151	08	24
Mato Grosso	361.001	1.169.812	08	24
Goiás	642.092	3.967.907	16	40
Roraima	230.104	82.018	04	—
Amapá	140.276	180.078	04	—

ANEXO II

Estado	Nº Dist.	Área/Km²	População	Eleitorado
Rondônia	6	25.431	51.148	19.245
Acre	6	40.507	83.854	38.902
Amazonas	6	260.740	241.522	90.408
Pará	10	124.804	350.312	152.299
Maranhão	12	27.388	341.435	120.631
Plauí	6	41.822	364.691	161.814
Ceará	14	10.572	384.316	178.416
Pernambuco	18	4.960	346.829	141.274
Rio G. do Norte	6	8.835	322.187	159.322
Paraíba	8	7.046	351.254	159.451
Alagoas	6	3.466	251.484	122.387
Sergipe	6	3.665	192.773	78.411
Bahia	26	4.577	369.130	163.797
Minas Gerais	36	16.310	379.218	190.423
Espírito Santo	6	7.599	343.946	161.943
Rio de Janeiro	30	1.475	382.993	206.816
São Paulo	40	6.197	634.379	328.600
Paraná	14	14.253	553.553	298.137
Santa Catarina	10	9.598	368.765	213.656
Rio Grande do Sul	22	12.826	361.032	196.797
Mato Grosso do Sul	6	58.424	233.525	125.007
Mato Grosso	6	146.833	194.968	96.747
Goiás	10	64.209	396.790	204.861

ANEXO III

ELEITORADO APTO A VOTAR EM 15-11-82
Em ordem decrescente

Estado	Capital	Interior	Total
São Paulo	4.582.171	8.561.847	13.144.018
Minas Gerais	926.682	5.928.559	6.855.241
Rio de Janeiro	3.007.948	3.196.532	6.204.480
Rio Grande do Sul	656.378	3.673.174	4.329.552
Bahia	671.883	3.586.853	4.258.736
Paraná	581.088	3.592.834	4.173.922
Pernambuco	544.757	1.998.178	2.542.935
Ceará	634.266	1.864.405	2.498.671
Santa Catarina	120.445	2.016.118	2.136.563
Goiás	286.511	1.762.107	2.048.618
Pará	509.814	1.013.185	1.522.999
Maranhão	197.417	1.250.161	1.447.578
Paraíba	144.139	1.131.474	1.275.613
Espírito Santo	122.265	849.393	971.658
Piauí	165.133	805.755	970.888
Rio Grande do Norte	203.964	751.968	955.932
Mato Grosso do Sul	150.117	599.930	750.047
Alagoas	165.311	569.014	734.325
Mato Grosso	95.023	485.460	580.483
Amazonas	303.402	239.047	542.449
Sergipe	139.292	331.179	470.471
Rorondônia	62.446	170.966	233.412
Acre	58.798	56.676	115.474
Amapá	60.717	9.324	70.041
Roraima	32.260	5.012	37.272
TOTAL	14.422.227	44.449.151	58.871.378

Publicado no DCN (Seção II) de 16-4-83.

b) Câmara dos Deputados

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 132, DE 1983

Altera a legislação eleitoral visando restabelecer o princípio da eleição por Distrito para os candidatos à Câmara federal e às Assembleias Legislativas.

(Do Sr. Cunha Bueno)

(À Comissão de Constituição e Justiça)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — Para eleição à Câmara federal o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) dividirá o Estado sob sua jurisdição em Distritos, 8 (oito) meses antes de cada pleito.

Art. 2º — O coeficiente eleitoral de cada Distrito será obtido dividindo-se o total de eleitores do Estado pelo número de representantes do mesmo Estado à Câmara federal e multiplicando-se o resultado por 3 (três).

§ 1º — Respeitar-se-á, o quanto possível, os limites das atuais Zonas Eleitorais e os critérios geográficos, fazendo-se também com que os Distritos tenham número aproximadamente igual de eleitores.

§ 2º — Subdividir-se-ão os Municípios em que o corpo eleitoral for superior ao quantum estipulado pela cabeça deste artigo e englobar-se-ão se o seu corpo eleitoral for inferior.

Art. 3º — Cada Distrito elegerá 3 (três) representantes.

§ 1º — Serão considerados eleitos, em cada Distrito, os candidatos mais votados de cada Partido que obtenham o quociente partidário necessário.

§ 2º — O quociente eleitoral partidário será calculado dentro de cada Distrito, obedecendo-se às normas do sistema de representação proporcional em vigor, e baseando-se no número de 3 (três) representantes de cada Distrito.

Art. 4º — Em cada Distrito cada Partido só poderá inscrever 3 (três) candidatos.

Art. 5º — Ao candidato só é permitida a inscrição em 1 (um) Distrito.

Art. 6º — As eleições serão processadas de acordo com o sistema de cédula única.

Art. 7º — É requisito essencial para o registro de candidatura que o cidadão indicado tenha no mínimo 2 (dois) anos de residência no Distrito pelo qual irá concorrer.

Parágrafo único — A exigência de residência poderá ser substituída pelo local da sede principal do exercício da profissão, trabalho ou interesses comerciais do candidato, mantendo-se, todavia, o tempo de fixação exigido na cabeça deste artigo.

Art. 8º — O limite de gastos de propaganda permitido a cada candidato será o de 1/3 (um terço) dos vencimentos fixos a serem percebidos durante o mandato. Este quantum será fixado pelo TRE.

§ 1º — As infrações serão punidas com penas graduadas a serem estipuladas pelo TRE e poderão culminar com a cassação do registro da candidatura do infrator.

§ 2º — A fiscalização dos gastos de propaganda caberá ao TRE, que agirá mediante denúncia dos Partidos, dos candidatos, de qualquer cidadão ou **sponte propria**.

§ 3º — Doações, auxílios que tenham o caráter de aliciamento de votos enquadram-se igualmente no parágrafo anterior.

Art. 9º — Os candidatos apresentarão, obrigatoriamente, no ato de sua inscrição, uma declaração de bens.

Art. 10 — As campanhas de propaganda só poderão ter seu início ostensivo 120 (cento e vinte) dias antes de cada pleito.

Art. 11 — A apuração das urnas far-se-á imediatamente após o término das eleições, pela própria Junta Receptora, a qual encaminhará os resultados para o TRE para posterior soma e promulgação.

Art. 12 — Nos pleitos para as Assembléias Legislativas estaduais, a divisão por Distritos se fará obedecendo ao estabelecido nesta Lei.

Art. 13 — Igual método será observado nas eleições municipais para os Municípios que tenham mais de 25.000 (vinte e cinco mil) eleitores.

Parágrafo único — Nos Municípios em que o número de eleitores for inferior a 25.000 (vinte e cinco mil), proceder-se-á às eleições de acordo com o sistema proporcional em vigor sem dividi-los em Distritos.

Art. 14 — A divisão dos Municípios em Distritos cabe ao Juiz da respectiva Zona.

Parágrafo único — Havendo mais de um Juiz Eleitoral no Município, a divisão será acordada entre eles ou, não havendo acordo, mediante entendimentos com o TRE.

Art. 15 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua promulgação.

Justificação

Ninguém desconhece na Casa a preocupação com que tenho procurado, desde meu ingresso na vida pública, defender princípios que possam eximir os pronunciamentos populares de qualquer fraude eleitoral.

Ainda recentemente, bataihei, com todas as minhas forças, no sentido da extensão do princípio da cédula única à totalidade dos pronunciamentos populares. Aliás, na eleição

de outubro do ano passado, ficou exuberantemente provado que essa inovação representa valiosa contribuição no sentido de que, finalmente, se estabeleça a verdade eleitoral.

No Estado que tenho a honra de representar no Parlamento, a opinião pública acompanha com desusado interesse a tramitação de todos os projetos de lei que visem introduzir modificações capazes de aperfeiçoar, tanto quanto possível, o funcionamento do regime democrático.

Tanto isto é verdade que fundou-se recentemente na Capital paulista um movimento de base popular denominado "Campanha Nacional em Pro das Eleições por Distrito". Deste grupo fazem parte não só homens públicos, mas, também, nele estão representadas todas as forças populares, desde os universitários até os operários das fábricas. Depois de muitos debates, resolveu a direção da "Campanha Nacional em Pro das Eleições por Distrito" elaborar um anteprojeto consubstanciando o seu pensamento e o seu ponto de vista.

Como tramitam na Câmara federal e também no Senado da República inúmeras proposições, todas elas inspiradas pelo nobre desejo de carrear para o processo eleitoral modificações que reputo da maior importância para o futuro do regime democrático e, atendendo ao grande número de apelos que venho de receber de todos os pontos do País, neste sentido deliberar oferecer à consideração da Casa os pontos de vista defendidos por esse movimento cívico.

O projeto ora apresentado obedece rigorosamente às linhas do anteprojeto aprovado pela "Campanha Nacional em Pro das Eleições por Distrito". Confesso aos nobres Pares que em alguns detalhes diverjo da proposição ora oferecida ao crivo do Parlamento. Entretanto, meus nobres Pares, tendo presente o grande interesse com que todo o País acompanha as marchas e contramarchas da reforma eleitoral, pareceu-me oportuno converter em projeto de lei as idéias defendidas com tanto entusiasmo pelos brasileiros de São Paulo.

Acredito que este será um novo e valioso subsídio para todos os parlamentares que nesta Casa e no Senado se preocupam com o problema.

A seguir vai transcrita, sem qualquer alteração, a Justificação oferecida também pela "Campanha Nacional em Pro das Eleições por Distrito":

"A representação popular legítima, verdadeira, é o arcabouço, o alicerce, a base de todo o regime democrático.

Quando a sistemática eleitoral funciona mal, a democracia falha, é imperfeita: a representação popular não é real e não representa os anseios das grandes camadas da população. É o que vem ocorrendo no Brasil, infelizmente, desde a reimplantação do regime democrático.

O sistema de representação proporcional calcado nos princípios de divisão do País em extensas áreas, como sejam os Estados — talvez fixado pelo legislador com a melhor das intenções —, não aprovou. Possibilitou a enorme influência do poder econômico nos pleitos. Desvirtuou o voto e está acabando, quase de vez, com as nossas já precárias posições ideológicas e programáticas.

A cada eleição que se realiza, afastam-se mais e mais os Partidos de suas normas gerais para ceder lugar a um individualismo e a um personalismo por demais perniciosos.

Assim sendo, já por sentir a repulsa da opinião pública a esse estado de coisas, já por constar de sua carta de princípios a "eleição por Distritos", decidiu o Movimento Popular de Março — MPM, unido à Associação Paulista de Bacharéis em Jornalismo, encetar uma campanha para a modificação da legislação eleitoral visando ao aperfeiçoamento de nossas instituições.

O Brasil carece de reformas.

Urge fortalecer o Legislativo.

Urge fazer as reformas agrária, bancária, do ensino, tributária, judicial etc.

Reformas de Base! Autênticas! E para tanto é necessária uma **base verdadeiramente popular** que é a legítima representação popular.

Desfraldada a bandeira, há mais ou menos quatro meses, começaram a chegar as manifestações de apoio.

Adesões de todos. Entidades, as mais prestigiosas, Governadores, Deputados, Vereadores, todo o povo enfim, se colocou ao lado da "Campanha Nacional em Proi das Eleições por Distrito".

Todos sentiram que esta luta era o ponto de partida, o marco zero, o norte para uma ampla reformulação da vida nacional! Eleitoral! Política! Administrativa! Social e Econômica! Visamos estabelecer um contato que ora inexistia entre o eleitor e seu representante; visamos diminuir a influência do poder econômico nas eleições: objetivamos fazer com que os Partidos baseiem efetivamente suas atividades em normas programáticas, em plataformas, e que as cumpram.

Após exaustivos trabalhos, dezenas de horas de estudos e discussões, resolveu a Comissão Executiva da Campanha levar à apreciação dos Srs. Deputados, em Brasília, três anteprojetos:

1) o **Distritalista Puro** — por assim dizer, estabelece o sistema de votação e de representação distrital com um representante por Distrito;

2) o **Distritalista — Preferencial — Proporcional** — estabelece o sistema misto de votação distrital com 3 representantes por Distrito e com base na escolha de um eleito, preferencialmente, o mais votado em cada Distrito e na escolha dos outros dois representantes e dos demais em cada Estado, dentro do sistema de representação proporcional, levando-se em conta o contingente eleitoral de todo o Estado;

3) o **Distritalista Proporcional** — estabelece o Distrito com 3 (três) representantes, e a escolha dos eleitos será feita dentro do sistema proporcional, levando-se em conta a votação dos Partidos e o respectivo cociente partidário em cada Distrito.

Terminamos parte da nossa tarefa. O restante será, talvez, mais difícil, mas não esmoreceremos. Alicerçados agora na certeza de que a opinião pública está conosco, faremos com que a Câmara federal não se furte a esta medida, que, em última instância, a estará beneficiando, melhorando-a, aperfeiçoando-a, em benefício final da coletividade brasileira."

(DCN — S. I — 23-4-63).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 1.036, DE 1963

Introduz modificações no sistema eleitoral brasileiro e dá outras providências.

(Do Sr. Oscar Corrêa)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — São introduzidas na legislação eleitoral do País as alterações constantes da presente Lei.

Art. 2º — 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.

§ 1º — 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 (art. 1.º, § 1º).

§ 2º — 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.

Art. 3º — 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.

§ 1º — Quando o Município corresponder a mais de um Distrito ou Subdistrito eleitoral, o Tribunal Regional Eleitoral, ouvidos os Delegados dos Partidos Políticos, promoverá a delimitação, obedecendo à jurisdição dos Cartórios de Registro Civil, divisas administrativas, continuidade territorial e meios de comunicação, dentro do prazo do art. 2º

§ 2º — Antes de cada pleito para a Câmara federal e a Assembléia Legislativa, e no prazo do art. 2º, o TRE determinará a revisão dos limites dos Distritos e Subdistritos, tendo em vista as variações do número de eleitores inscritos e o de Deputados a eleger.

§ 3º — Da decisão do TRE fixando os limites distritais ou subdistritais, cabe recurso, dentro em 5 dias para o TRE.

Do Registro de Candidatos

Art. 4º — Em cada Estado haverá, além dos candidatos indicados pelos respectivos Distritos, representantes gerais, no âmbito federal e estadual, eleitos por votação em todo o território do Estado.

Parágrafo único — O número de Deputados eleitos por votação geral e mesmo no âmbito federal e estadual, será o seguinte: São Paulo 12; Minas Gerais — 10; Bahia — 7; Rio Grande do Sul — 6; Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Paraná e Guanabara — 5; Maranhão — 4; Goiás, Paraíba e Santa Catarina — 3; Amazonas, Pará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Mato Grosso e Acre — 2.

Art. 5º — Os Partidos Políticos, ao registrarem seus candidatos, o que se fará até quatro meses antes do pleito, indicarão os Distritos, ou Subdistritos por que cada um irá concorrer.

§ 1º — É permitida a inscrição do mesmo candidato: a Deputado federal, nos Estados de até 13 representantes, como candidato por um Distrito e Deputado por votação geral; nos de treze a vinte e nove, como candidato por dois Distritos e Deputado por votação geral; e nos de mais de vinte e nove como candidato por três Distritos e Deputado por votação geral; a Deputado estadual: nos Estados de até cinquenta representantes estaduais, como candidato por um Subdistrito e Deputado por votação geral, e nos de mais de cinquenta como candidato por dois Distritos e Deputado por votação geral.

§ 2º — No caso de ser eleito para Deputado por votação geral e distrital ou por mais de um Distrito, o eleito optará por uma ou por outra, substituindo-o o respectivo suplente partidário.

§ 3º — Não é permitido o registro simultâneo de candidato a eleição de âmbito diverso (federal, estadual e municipal).

Art. 6º — Só será admitido o registro do candidato por uma circunscrição eleitoral ao que obedecer aos seguintes requisitos:

- 1) ser eleitor no Distrito há mais de dois anos, ou, no caso de candidato por mais de um Distrito, declarar, até um ano antes do pleito, sua inscrição secundária, por outro ou outros, até mais três (art. 5º), e no de Deputado por votação geral, da inscrição de eleitor no Estado há mais de três anos;
- 2) apresentar declaração pormenorizada dos bens que possui ao se candidatar, ou, se no exercício do mandato de Deputado federal ou estadual, das modificações patrimoniais havidas desde a declaração anterior.

Parágrafo único — Para fim de apuração de falsidade de declaração prestada por candidato, o TRE poderá solicitar aos órgãos competentes da administração federal, estadual ou municipal, ou instituições particulares, as informações que julgar necessárias e que serão prestadas dentro de oito dias, sob pena de responsabilidade.

Art. 7º — São proibidos empréstimos, financiamentos, auxílios e doações por candidatos, de quantia ou bem de qualquer natureza, de valor superior ao salário mínimo da região a qualquer entidade, ou de qualquer valor a eleitor inscrito, até oito meses antes do pleito e seis meses depois dele.

Parágrafo único — A comprovação da ocorrência de fatos com desobediência do artigo importará na cassação do registro para o pleito em que estiver inscrito ou em outro que se realize até o decurso do prazo previsto: ou se posterior à apuração, na negativa de expedição do diploma.

Art. 8º — Em caso de denúncia de corrupção eleitoral, feita por Partido Político, o TRE instaurará inquérito para a apuração do fato, e, se considerar liminarmente relevante a denúncia, suspenderá o registro até a apuração definitiva, o que deverá dar-se antes da realização do pleito, com preferência sobre qualquer outra matéria.

§ 1º — Juogada, afinal, procedente a denúncia, determinará a suspensão dos direitos políticos do acusado por até quatro anos, além do procedimento criminal a que estiver sujeito ou lhe recusará a expedição do diploma, se houver sido eleito.

§ 2º — Da decisão do TRE caberá recurso para o TSE, dentro de dez dias a contar da publicação da decisão, recurso que terá julgamento preferencial.

Art. 9º — Comprovada a improcedência da acusação, o TRE providenciará a publicação em todos os órgãos de publicidade da circunscrição, do resumo de sua decisão, para conhecimento dos eleitores inscritos.

Art. 10 — Verificada a má fé da denúncia, apresentada para prejudicar o candidato inscrito ou a inscrever-se, o TRE determinará a suspensão dos direitos políticos dos signatários da denúncia por até quatro anos.

Parágrafo único — Dessa decisão, caberá recurso para o TSE dentro de dez dias, a contar da publicação da decisão, recurso que terá julgamento preferencial.

Art. 11 — Cada candidato, no ato da inscrição, deverá apresentar prova de depósito da importância equivalente a três vezes o maior salário mínimo do Estado na época da inscrição.

Parágrafo único — As quantias serão depositadas à ordem dos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, que delas prestará contas ao TSE.

Da Propaganda

Art. 12 — A propaganda dos candidatos será feita exclusivamente pelos Partidos a que pertencerem, dentro das normas estabelecidas pelos Tribunais Regionais obedecendo à proporcionalidade da respectiva representação.

Parágrafo único — Aos Partidos que não têm representação eleita, será atribuída, para os fins deste artigo, a fração equivalente a um representante.

Art. 13 — Será permitida aos candidatos, como propaganda, a impressão de modelos da cédula única a ser utilizada na votação, em papel colorido, com os mesmos dizeres da mandada imprimir pelo TRE.

Da Votação

Art. 14 — As eleições serão processadas mediante cédulas únicas impressas e distribuídas pela Justiça Eleitoral.

§ 1º — As cédulas conterão a legenda partidária abreviada sob a forma de sigla, antes do nome do candidato indicado para o Distrito eleitoral.

§ 2º — Os nomes dos Partidos e dos candidatos serão precedidos de um retângulo, para assinalação do voto.

§ 3º — O voto poderá ser dado somente ao Partido no Distrito onde este não haja registrado candidato e, nesse caso, influirá para o cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário.

§ 4º — É nulo o voto dado a mais de um Partido ou candidato.

§ 5º — A colocação das siglas partidárias e dos nomes dos respectivos candidatos na cédula única será feita por sorteio, nos Tribunais Regionais Eleitorais, quinze dias depois do registro dos candidatos, convocados os Delegados partidários.

Art. 15 — O eleitor nas eleições para a Câmara federal e para as Assembleias Legislativas votará em um dos candidatos a Deputado por votação geral e em um dos candidatos a Deputado pelo Distrito ou Subdistrito a que pertencer.

Art. 16 — A cédula única para a eleição de Deputado por votação geral conterá os nomes dos candidatos inscritos pelos vários Partidos, em ordem determinada por sorteio, precedidos de um retângulo para a assinalação do voto.

Parágrafo único — Encimando esses nomes, e separando os inscritos de cada Partido, haverá um retângulo acompanhado da sigla do respectivo Partido, onde o eleitor assinalará o voto, se desejar votar apenas na legenda partidária.

Art. 17 — A transferência do eleitor de um para outro Distrito, ou Subdistrito, só poderá ser feita no prazo e nos termos da legislação em vigor.

Art. 18 — Encerrada a votação, a Mesa apenas fará consignar, no final das folhas de votação, o número dos votantes e as irregularidades, se houver, assinando os Mesários e Fiscais, e dispensadas outras menções a fatos não essenciais.

Do Quociente Eleitoral e Partidário

Art. 19 — Os resultados da eleição em todos os Distritos, ou Subdistritos do Estado, serão somados, para verificação do quociente eleitoral e do quociente partidário, na forma da legislação em vigor.

Art. 20 — Determinados os lugares que cabam ao Partido, o respectivo preenchimento se fará segundo a ordem decrescente de votação nominal dos seus candidatos, havendo uma lista para os candidatos votados nos Distritos e outra para os gerais.

§ 1º — Só poderão concorrer à distribuição os Partidos que houverem obtido quociente eleitoral.

§ 2º — A classificação dos candidatos nas respectivas legendas, na apuração final, far-se-á de acordo com a média percentual obtida pelo candidato no respectivo Distrito eleitoral, aplicando-se na distribuição proporcional os critérios previstos neste artigo.

§ 3º — No caso em que um candidato tenha sido registrado por mais de um Distrito eleitoral, para efeito de sua classificação na legenda de seu Partido, computa-se, apenas, a maior média percentual conseguida nos diferentes Distritos em que tenha sido registrado.

§ 4º — Para efeito de obtenção dessa média percentual, toma-se por base não o número de eleitores inscritos, mas o número de eleitores que votaram no pleito.

§ 5º — Nos Distritos eleitorais em que não tenham sido registrados candidatos de Partidos que estejam disputando o pleito, constarão da cédula única as siglas desses Partidos, que poderão ser votados, contando o voto para a legenda.

Das Eleições Municipais

Art. 21 — Nas eleições municipais, o Município constituirá unidade eleitoral, podendo nele serem votados mais de um candidato a Vereador no mesmo Partido salvo se para os efeitos das eleições de Deputado federal ou estadual, pela sua densidade eleitoral, se constituir de mais de um Distrito ou Subdistrito.

§ 1º — Nesse caso, poderá o TRE determinar que se divida, para as eleições de Vereador em tantos Subdistritos quantos os da eleição de Deputado estadual, determinando também que o número de candidatos a Vereador em cada Partido seja dividido pelo número de Subdistrito igualmente.

§ 2º — Excepcionalmente, nos Municípios de mais de 50 mil eleitores inscritos, poderá o TRE autorizar outra divisão em circunscrições.

Da Apuração

Art. 22 — A apuração far-se-á pelas Juntas Apuradoras e constará de boletins de cada uma, imediatamente publicados e distribuídos em cópias autenticadas aos Delegados partidários e aos candidatos que o desejarem.

§ 1º — As Juntas Apuradoras serão em número equivalente a um quinto das Seções Eleitorais designadas, podendo integrá-las os membros dessas Seções e funcionar para apuração no mesmo prédio, simultaneamente, observada a legislação vigente no que se refere à fiscalização partidária e presente o Juiz Eleitoral da Zona.

§ 2º — Ao final das apurações, far-se-á a apuração das atas das urnas, constituindo a ata geral da apuração a simples consignação da soma desses resultados parciais que serão imediatamente remetidos aos Tribunais Regionais para conferência e cômputo final.

§ 3º — O prazo para as apurações passa a ser a metade do atualmente previsto.

Disposições Gerais

Art. 23 — Fica criada a Campanha Nacional do Alistamento, incumbida de fomentar o alistamento em todo o País.

Parágrafo único — Anualmente, o orçamento federal consignará verba para ocorrer às despesas com o alistamento (material, pessoal, publicidade etc.).

Art. 24 — Só poderão registrar candidatos aos postos eletivos nas eleições presidenciais de 1965 os Partidos que houverem obtido na última eleição pelo menos um milhão de sufrágios no País; e às eleições para Governador os que houverem obtido na última eleição estadual pelo menos dez por cento do eleitorado inscrito no respectivo Estado.

Parágrafo único — Admite-se, para os efeitos do artigo, as coligações partidárias.

Art. 25 — A partir das eleições gerais de 1966, só poderá registrar candidato a cargo eletivo o Partido que houver atingido nessa eleição de 1966, ou na de 1965, pelo menos um milhão de votos, sem coligação, no País.

Parágrafo único — Para esse fim, o TSE fará o cômputo dos votos conseguidos no País, determinando a cassação do registro do ou dos que não houverem atingido aquele montante.

Art. 26 — Após cada pleito eleitoral, os Partidos Políticos apresentarão ao TRE prestação de contas das despesas feitas e dos fundos que as suportaram, dentro de 60 dias do término oficial das apurações.

Art. 27 — Considera-se sede e cabeça do Distrito ou do Subdistrito eleitoral aquela das circunscrições a ele pertencentes que apresentar maior eleitorado inscrito ao término do período de alistamento.

Art. 28 — Fica equiparada à renúncia do mandato, para todos os efeitos legais, a mudança de legenda por representante partidário eleito para qualquer mandato eletivo.

§ 1º — No caso da mudança de legenda, o Partido a que pertença o representante o declarará expulso, sendo convocado imediatamente o seu suplente partidário.

§ 2º — Se o representante, antes de mudar de legenda, renunciar ao mandato, fazendo menção expressa de que o renuncia por desejar abandonar a legenda a que pertence, o TRE do Estado determinará a realização, dentro de 90 dias, de pleito para a escolha do seu substituto na circunscrição, sendo facultado ao renunciante disputá-lo, obedecidas as normas legais para registro.

Presidente e Vice-Presidente

Art. 29 — Nas eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador de Estado, Senador e Suplente, Prefeito e Vice-Prefeito, a votação no candidato ao cargo importa a votação ao seu substituto, com ele registrado.

Art. 30 — Ficam revogadas as disposições relativas aos Juizes Preparadores, devendo o alistamento e os atos preparatórios serem realizados pelo Juiz Eleitoral da Zona.

Parágrafo único — Além do reembolso das despesas realizadas e comprovadas, a juízo do TRE, o Juiz Eleitoral fará jus a uma gratificação mensal, pelo serviço eleitoral, igual a duas vezes o salário mínimo da região a que pertencer.

Art. 31 — Dentro dos quatro meses que precedem e dos dois meses que sucedem aos pleitos, ficarão suspensos os atos de nomeação, diplomação, contrato, designação, de qualquer natureza, nos serviços públicos federal, estadual e municipal, autarquias entidades paraestatais ou quaisquer outras vinculadas ao Poder Público, valendo essa proibição dentro das circunscrições onde se verificará o pleito, obedecendo ao seguinte critério:

- a) para Presidente e Vice-Presidente da República, em todo o País e para todos os órgãos públicos;
- b) para Governadores e Vice-Governadores dos Estados, para todos os órgãos públicos nos limites das circunscrições onde se realizará o pleito;
- c) para Senadores, Deputados federais e estaduais, em todo o País e para todos os órgãos públicos;
- d) para Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Juizes de Paz, para todos os órgãos públicos nos limites da circunscrição onde se realizará o pleito.

Disposições Transitórias

Art. 32 — O TSE designará, dentro de dez dias, Comissão Especial para, dentro de noventa dias, realizar a consolidação da legislação eleitoral do País.

Parágrafo único — Essa consolidação, após publicada no **Diário da Justiça**, para conhecimento dos interessados e submetida à apreciação do TSE, um mês após a publicação, será, como aprovada, publicada pela Imprensa Nacional para distribuição gratuita, pelo TSE, aos Tribunais Regionais, que a remeterão aos Juizes Eleitorais e aos Diretórios Municipais registrados.

Art. 33 — O TSE, dentro de trinta dias, se dirigirá ao Poder Legislativo, propondo-lhe outras medidas que considerar necessárias ao aperfeiçoamento do sistema eleitoral vigente, inclusive se for o caso, para o emprego de máquinas de votar.

Art. 34 — Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação (99).

Sala das Sessões — **Oscar Corrêa**.

(DCN — 26-9-63 — Seção I)

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

1 — Relatório — O nobre Deputado Oscar Corrêa apresentou a esta Câmara o Projeto nº 1.036/63, introduzindo modificações no sistema eleitoral brasileiro e dando outras providências. Distribuído a esta douta Comissão, foi designado relator o nobre Deputado Monsenhor Arruda Câmara, que opinou pela sua inconstitucionalidade, na parte relativa à votação por Distrito, propondo ainda fosse ele, na parte restante, expungido de defeitos que deveriam, na sua opinião, ser corrigidos.

Esta Comissão, por sua maioria, houve por bem rejeitar o parecer do Ilustre Relator, pelo que o Senhor Presidente me honrou com a designação para relatar o vencido. É o que, em rápidas considerações, passarei a fazer.

2 — Parecer — Pareceu-nos, e à maioria da Comissão, não padecer o projeto do vício de inconstitucionalidade acusado, no que se refere à eleição por Distrito. O eminente Deputado Monsenhor Arruda Câmara, para assegurá-lo, diz que "o projeto fere o sistema de representação proporcional" e vê nele as mesmas falhas que encontrara no Projeto nº 132/63, apresentado pelo nobre Deputado Cunha Bueno.

Aí a diferença fundamental: o Projeto Cunha Bueno apegava-se mais ao sistema majoritário, enquanto este consagra, explicitamente, nos arts. 19 e seguintes, o sistema proporcional.

3 — E é esta a exigência do art. 56 da Constituição de 1946: a representação da Câmara dos Deputados deve ser eleita **segundo o sistema de representação proporcional**.

(99) A justificação do projeto foi feita em discurso do parlamentar.

O projeto, à maneira de outros já encaminhados (Milton Campos, Último de Carvalho, José Silveira, Moacir Azevedo etc.) combina o sistema proporcional com a eleição distrital, permitindo que, por votação distrital mas em lista proporcional de todo o Estado, se escolha a representação.

CARLOS MAXIMILIANO nos seus **Comentários à Constituição Brasileira de 1946**, pág. 85, disse bem que o "texto exige apenas que seja assegurada a representação proporcional, pois deixa ao legislador ordinário a escolha eleitoral que melhor satisfaça aquele objetivo e se adapte à índole e aos costumes políticos do povo brasileiro".

O projeto, inovando embora, pela instituição dos Distritos e Subdistritos eleitorais, para fins de votação, manteve o sistema proporcional, na forma da legislação em vigor (art. 19).

4 — Outras críticas do ilustre Relator Monsenhor Arruda Câmara, aplicáveis ao Projeto nº 132, não cabem ao Projeto nº 1.036, que a elas escapa; entre elas a referente à apuração pelas Mesas Receptoras, que não é contemplada no Projeto Oscar Corrêa. Este prevê, isto sim, o aumento do número das Juntas Apuradoras, a facilitação das apurações, mas não a apuração imediata pelas Mesas Receptoras, o que poderia levar a consequências imprevisíveis.

5 — O projeto institui o sistema misto de Deputados distritais e Deputados gerais, possibilitando não só a eleição dos que se concentram em circunscrições eleitorais mais restritas, como os que ampliam seu trabalho eleitoral a todo o Estado. Cada eleitor votará em um candidato a Deputado por votação geral e em um candidato distrital (art. 15). Mantém a cédula única, facilitado o seu uso, desde que cada Partido só indicará um candidato por Distrito. E esta a vantagem principal: elimina a disputa entre candidatos do mesmo Partido.

6 — Tema objeto dos debates foi se a divisão em Distritos facilitaria ou não a atuação do poder econômico. Se é verdade que a diminuição dos limites de influência do candidato pode facilitar a concentração do poder do dinheiro, não é menos verdade que o contato permanente entre candidato e eleitorado, o conhecimento direto, pela proximidade, que dele podem ter os eleitores, dificulta a ação do poder do dinheiro.

E o projeto, nos arts. 6º e seguintes, estabelece medidas objetivas para eliminar, ou, pelo menos, diminuir as formas de corrupção, obrigando ao registro no Distrito com a antecedência mínima de dois anos; à apresentação de declaração de bens; estabelecendo a proibição de empréstimos, financiamentos, auxílios e doações; dispondo sobre os casos de corrupção eleitoral e sua apuração.

7 — Em outros dispositivos, cuida da propaganda da votação, do quociente eleitoral e partidário, da apuração etc.

O projeto reformula, não há negar, a legislação eleitoral brasileira, merecendo ser mais detidamente debatido. Assim, se não apresenta inconstitucionalidade, deve ser remetido a Plenário, onde sob o crivo da análise dos Senhores Deputados poderá ser aperfeiçoado, fazendo-se estatuto capaz de atender às reais necessidades do País.

8 — Os problemas postos, por exemplo: no art. 24 (registro de candidatos à Presidência da República); no art. 26 (prestação de contas dos Partidos Políticos); no art. 28 (perda de mandato, por mudança de legenda); art. 29 (eleição vinculada do candidato e do substituto, nas eleições majoritárias); art. 31 (proibição de nomeações no período imediatamente anterior aos pleitos, evitando a ação corruptora do Poder Público ou dos órgãos dele dependentes); são medidas que não de merecer, em Plenário, dos nobres representantes do povo, estudo detido e sério.

O essencial é que, servindo de base às análises, sirva o projeto à elaboração de lei eleitoral que consulte as conveniências do regime democrático.

Por isso lhe demos voto favorável, que a maioria da Comissão acolheu.

Sala da Comissão, 7 de dezembro de 1963. — **Getúlio Moura**, Relator designado.

Voto em Separado

Já havia proferido meu voto sobre o Projeto nº 132/63, do Senhor Cunha Bueno, apresentado a pedido, conforme declara S. Exª quando, por solicitação desta douta

Assembléia, foi anexado ao presente, o da lavra do eminente Professor Oscar Corrêa, que versa o mesmo assunto.

O parecer sobre a proposição anterior assim se pode desenvolver:

a) o projeto se baseia no antigo sistema de eleição "por Distritos", que procuraram harmonizar com o art. 28 da Constituição de 1891, o qual declarava "compôr-se a Câmara dos Deputados de representantes do povo, eleitos, pelos Estados e pelo Distrito Federal, por sufrágio direto, garantida a representação das minorias". Veio daí o voto cumulativo. Mas não havia o critério da proporcionalidade. Já a Constituição de 1934 adotou o sistema proporcional e o sufrágio universal, igual e direto e a representação classista;

b) a Constituição de 1946 dispõe:

"A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema da representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios" (art. 56). Segundo bem explica SAM-PAIO DÓRIA, o Estado é agora a "circunscrição eleitoral";

c) o Deputado eleito por um "Distrito", que pode ser um só Município ou parte dele, não se pode dizer eleito pelo Estado. O Vereador é eleito pelo Município. O Deputado, não. O Estado é, por sem dúvida, toda a população votante da Unidade federativa. O todo não se confunde com uma parte. O Deputado, eleito por um "Distrito", é eleito por parte do Estado, não pelo Estado;

d) o projeto fere o sistema da representação proporcional. Os pequenos Partidos, com votação esparsa em todo o Estado, garantem sua "representação proporcional". Pelo projeto serão privados dela;

e) a influência do poder econômico sufocará os candidatos pobres no Distrito, o que não é fácil em todos os Municípios de Estado;

f) os grandes Partidos eliminarão facilmente os pequenos no âmbito estreito do "Distrito";

g) o projeto (art. 11) restaura a apuração pelas Mesas Receptoras, afastando a fisura dos pleitos, possibilitando a fraude e a violação do "princípio da proporcionalidade".

Dessarte, o projeto se me afigura despidendo e inconstitucional."

Confesso que, agora, é com certo constrangimento que me abalanço da minha planície de simples estudioso do Direito, para apresentar minhas divergências com o substancioso estudo do eminente jurista, meu amigo, a quem muito admiro, Professor Oscar Corrêa.

O atual projeto do preclaro representante mineiro está melhor elaborado do que o do Sr. Cunha Bueno, mas repete a eleição por "Distritos"; adota um sistema misto, incluindo Deputados gerais eleitos por todo o Estado. É híbrido, não evita de todo os inconvenientes do anterior, eis que as coligações não apresentarão candidatos gerais dos pequenos Partidos, que por si sós podem não alcançar alguns poucos quocientes que lhes restariam, na partilha do leão. Tal critério tomaria difícil e mais complicada a eleição e multiplicidade de cédulas que no sistema "distrital" puro; a técnica legislativa aqui não é perfeita, a primeira parte não tem capítulo como nas demais eleições; adota a denominação de cargo para o mandato (art. 2º); o § 2º é impraticável, reduz o eleitorado do Distrito a um quociente eleitoral; não esclarece o que seja "Subdistrito", melhor fora a denominação de "Distritos", mesmo porque o Município, geralmente, não é o chamado Distrito; o art. 5º manda registrar os candidatos 4 meses antes do pleito. Seria difícil preparar combinações, convenções, coligações com tamanha antecedência.

O art. 6º identifica "circunscrição" com "Distrito". No § 2º deste artigo exige-se a prévia declaração de bens para o registro. Melhor se nos afigura exigí-la apenas para a diplomação ou a posse. Por que submeter um registrando fracassável a essa formalidade?

Art. 11. Para que e por que esse depósito feito à ordem dos Tribunais Eleitorais? O projeto não explica.

Art. 12. Reduz a propaganda ao arbítrio dos Partidos. É fortalecer a ditadura dos Diretórios e liquidar ou desestimular a iniciativa dos Deputados operosos e realizadores; tal ditadura já se exercita, pelo projeto, na escolha dos candidatos preferenciais ou gerais e na indicação para o Distrito por onde devam concorrer (art. 5º).

No Capítulo "Da Votação" fala-se na cédula única; seria preferível dizer: "cédula única e oficial", mesmo porque, se contradizendo, o projeto não adota a "cédula única", mas várias e muitíssimas cédulas para as várias funções eletivas e para os vários Distritos.

É mais prática a cédula única adotada pela Justiça Eleitoral nas últimas eleições, ficando ao eleitor pôr o nome dos seus candidatos, ao invés de assinalá-los no retângulo, onde já vêm os nomes. As cédulas resultariam muito grandes e dispendiosíssimas pelo tamanho e pela quantidade. A dificuldade de votar aumentaria para os eleitores menos letrados. A morosidade, com várias votações na mesma hora, pelo mesmo eleitor, cresceria.

O art. 19 é confuso e incongruente; o quociente partidário por esse critério jamais se acertaria no "Distrito". Se a eleição é por Distrito, o quociente eleitoral só pode ser pelo "Distrito", e no Distrito onde não houver candidato registrado, não há quociente nem candidatos eleitos.

O art. 22, § 1º, restaura o perigo de poderem as "Juntas Apuradoras" serem compostas pelos membros das "Mesas Receptoras", geralmente compostas de políticos e com possibilidade de combinar fraudes da votação com as da apuração, porque são donos dos segredos daquela.

O art. 23 cria a Campanha Nacional do Alistamento.

Que é tal campanha? De quem se compõe? Por quem é feita? Serão criados cargos de "propagandistas eleitorais", eis que o parágrafo único prevê a despesa com pessoal.

Art. 25. Liquida os pequenos Partidos, exigindo 1 milhão de votos para que possam funcionar. É caminho para dois ou três Partidos, o que obriga o cidadão a filiar-se à agremiação com idéias diversas das suas. Tanto a liberdade de opinião quanto o sistema pluripartidário de nossa Constituição democrática saíram daqui profundamente arranhados.

O art. 27 adota critério de sede do "Distrito", que não se pode aplicar à capital.

Art. 28. A mudança de Partido importa em perda de mandato. Favorece a ditadura dos Partidos. Um Deputado incômodo ao Partido pode ser docemente constrangido, ou por pressão, obrigado a deixar a legenda e perder o mandato. E um Deputado que atingiu o quociente eleitoral, através de seu prestígio pessoal, pode ter seu mandato conferido pelo eleitorado, cassado pela direção partidária?

Art. 3º Parágrafo único. Eleva a gratificação dos Juizes Eleitorais para 2 vezes o salário mínimo.

Feito o relatório, vamos às conclusões:

1º — considero o projeto inconstitucional, na parte relativa à votação por Distrito, pelos motivos expostos, relativos ao projeto anterior;

2º — julgo que o projeto deve ser emendado, na parte restante, para ser expungido dos defeitos de ordem jurídica, de técnica e de mérito, que, **data venia**, acabo de apontar.

Brasília, em 3 de dezembro de 1963. — **Arruda Câmara.**

Parecer da Comissão

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião ordinária de sua Turma A, realizada em 3 de dezembro de 1963, opinou, contra os votos dos Senhores Rogê Ferreira, Arruda Câmara, Chagas Rodrigues, Alceu de Carvalho e Lauro Leitão, pela constitucionalidade e aprovação do Projeto nº 1.036/63. O Senhor Getúlio Moura foi designado para relator do vencido.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Tarso Dutra, Presidente, Getúlio Moura, Relator, Arruda Câmara, Lauro Leitão, Celestino Filho, Rogê Ferreira, Wilson Roriz, Alceu de Carvalho, Ovídio de Abreu, Nicolau Tuma e Lenoir Vargas.

Brasília, em 3 de dezembro de 1963. — Tarso Dutra, Presidente — Getúlio Moura, Relator (100).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 2.104, DE 1964

Dispõe sobre despesas a serem efetuadas nas eleições para Senador, Deputado federal e estadual, e dá outras providências.

(Do Sr. Ulysses Guimarães)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — Na candidatura a Deputado federal, poderão ser efetuadas despesas, para cada eleitor do Estado até o limite de 1/21.000 do maior salário mínimo do País. Na candidatura a Senador o limite será do dobro e de metade na candidatura a Deputado estadual.

Parágrafo único — O limite referido neste artigo abrange qualquer despesa realizada, além do candidato, por qualquer pessoa, entidade ou comitê.

Art. 2º — Dez dias após a eleição, os candidatos oferecerão ao Tribunal Regional Eleitoral a relação completa das despesas eleitorais que efetuaram, acompanhada de comprovantes.

Art. 3º — O Tribunal Regional Eleitoral fará publicar, durante quatro dias, a relação de despesas dos candidatos no órgão oficial do Estado e nos principais jornais da Capital do mesmo. Em igual prazo fará ler as relações nas emissoras de rádio e televisão da Capital, sendo, para tanto, prorrogados os horários gratuitos postos pela legislação à disposição da Justiça Eleitoral.

Art. 4º — Ficando comprovado, através de denúncias fundamentadas e com firmas reconhecidas, que o limite legal com despesas eleitorais foi fraudado, o referido candidato não será diplomado pelo Tribunal Regional Eleitoral.

§ 1º — O candidato acusado terá ampla oportunidade de defesa, que será produzida cinco dias após a abertura do processo, sendo-lhe também ou ao seu representante facultada sustentação oral no dia do julgamento.

§ 2º — Da decisão denegatória de diplomação, cabe recurso, dentro de 48 horas, para o Superior Tribunal Eleitoral, que se pronunciará dentro de quinze dias improrrogáveis.

Art. 5º — Os Tribunais Regionais Eleitorais diplomarão os candidatos vinte dias após a última publicação referida no artigo desta Lei.

Art. 6º — São proibidas, aos Partidos e candidatos, as colaborações em dinheiro ou a qualquer título, provindas de estrangeiro, do Poder Público, anônimas, de empresas concessionárias de serviço público, contratantes de obras ou serviços, bancos ou instituições financeiras.

§ 1º — Ninguém, pessoa ou entidade, poderá contribuir para Partido ou candidato com importância acima de Cr\$ 3.000.000,00 e mais de uma vez em cada eleição.

Pena: multa de 30 a 100 vezes o maior salário mínimo da região para o responsável pela colaboração ilegal e não-diplomação pelo Tribunal Regional do candidato que a recebeu, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

(100) O Projeto n.º 1.036/63 foi arquivado, nos termos do art. 58, § 2.º, da Constituição de 1946:

“**Art. 58** — O número de Deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinquenta mil habitantes, até vinte Deputados e, além desse limite, um para cada duzentos e cinquenta mil habitantes.

§ 2.º — Não poderá ser reduzida a representação já fixada.”

§ 2º — Da decisão denegatória da diplomação cabe recurso para o Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 48 horas, que se pronunciará dentro de 15 dias improrrogáveis.

Art. 7º — Os Estados terão número de Distritos correspondente ao de Deputados às respectivas Assembléias Legislativas.

Art. 8º — Os Distritos terão, tanto quanto possível, o mesmo número de eleitores.

Art. 9º — Seis meses antes do pleito, o Tribunal Regional Eleitoral publicará a relação dos Distritos dos respectivos Estados inclusive com o número de eleitores.

Art. 10 — Cada Partido registrará um candidato a Deputado estadual em cada Distrito, considerando-se eleito aquele que nele obtiver maior número de sufrágios.

Parágrafo único — Ocorrendo vaga na representação de qualquer Distrito, o Tribunal Regional Eleitoral convocará eleições para provê-la dentro de trinta dias.

Art. 11 — Encerrada a votação, imediatamente a Mesa Receptora procederá à abertura da urna e contagem dos votos quantos foram atribuídos aos candidatos e legenda nela votados.

§ 1º — Após a lavratura da ata, que registrará o número total de votantes e de votos que cada candidato e legenda receberam, a Mesa Receptora devolverá a urna e todo o material nela encontrado, sem que o mesmo tenha sofrido qualquer alteração, bem como nela colocará o original da ata.

§ 2º — A Mesa Receptora entregará ao Delegado de cada Partido cópia autenticada da ata referida neste artigo, assim que a mesma seja lavrada.

§ 3º — A urna, assim que seja lavrada, será imediatamente enviada à Justiça Eleitoral, a cuja guarda será confiada.

Pena: a adulteração do material eleitoral depositado em urna sujeitará o responsável à pena de 1 a 3 anos de detenção, suspensão dos direitos políticos pelo prazo da condenação com a conseqüente perda de mandato eletivo e cargo ou função pública.

Art. 12 — O Superior Tribunal terá representantes junto aos Tribunais Regionais Eleitorais, durante a apuração, para a acompanharem em todas as suas fases, só se oficializando os resultados com as respectivas assinaturas.

Justificação

1) COMBATE AO PODER ECONÔMICO

O combate ao poder econômico a serviço das eleições exige que seja colocado na área criminosa do ilícito penal. Para tanto, impõe-se a fixação de um teto admissível de despesas nas candidaturas. A extralimitação tipificará o ilícito, sem o que o abuso se situará nos domínios exclusivos da moral política. Valendo-me da experiência da legislação de outros povos, notadamente o que sucede em Estados da União Americana, optei pelo critério da despesa permissível corresponder ao número de eleitores em cada Estado. Assim é feito na Pensilvânia. É claro que a um eleitorado maior deva corresponder maiores gastos.

Adotei o salário mínimo como padrão, porque ele realmente o é para tudo o que se compre ou venda em um país inflacionário. Esse padrão móvel evitará sucessivas fixações através de lei, praticamente em cada eleição. Consentindo a lei uma despesa de Cr\$ 2,00 (dois cruzeiros) para cada eleitor, a proporção será de 1/21.000 do maior salário mínimo do País. Em termos de São Paulo, como exemplo, as candidaturas a Senador, Deputados federal e estadual terão respectivamente o teto de Cr\$ 16.000.000,00, Cr\$ 8.000.000,00 e Cr\$ 4.000.000,00, tomando-se como base do cálculo quatro milhões de eleitores.

Para facilitar o estudo de critério, reproduzo a seguir os quantitativos eleitorais de cada Estado:

Anuário Estatístico do Brasil — IBGE — Conselho Nacional de Estatística — 1963, pág. 425.

II — Movimento Eleitoral

I. Eleitorado Inscrito nas eleições para os Poderes Executivo e Legislativo — 1945/1962.

Federal e Estadual (7 de outubro de 1962)

Rondônia	12.759
Acre	19.544
Amazonas	137.317
Roraima	4.984
Pará	421.531
Amapá	10.649
Maranhão	497.433
Piauí	315.158
Ceará	853.282
Rio Grande do Norte	321.014
Paraíba	405.407
Pernambuco	851.398
Alagoas	192.223
Sergipe	192.503
Bahia	1.206.453
Minas Gerais	2.565.505
Espírito Santo	307.009
Rio de Janeiro	1.115.176
Guanabara	1.198.588
São Paulo	3.822.235
Paraná	1.100.637
Iguaçu	—
Santa Catarina	641.582
Rio Grande do Sul	1.488.409
Ponta Porã	—
Mato Grosso	263.002
Goiás	510.135
Distrito Federal	34.010
Brasil	18.560.699

Fonte — Secretaria do Tribunal Superior Eleitoral.

Nota — Os elementos relativos a Fernando de Noronha estão incluídos no Estado da Guanabara.

De nada adiantará, porém, controlar os gastos, sem, simultaneamente, cominar sanção para as transgressões. O projeto prevê duas:

a) o princípio da ampla publicidade das despesas que cada candidato apresentará em relação, logo após o pleito, à Justiça Eleitoral, que a divulgará fartamente pela imprensa, rádio e televisão. Só os audaciosos ou aventureiros correrão o risco de se confessarem mentirosos e fraudadores perante a Justiça e a opinião pública, sonogando informações sobre uma campanha ostensiva, do conhecimento geral, pois precisamente com esse objetivo é custeada. Sallente-se que não será difícil exhibir perante o Tribunal provas de despesas ocultadas, extraídas em tipografias, jornais, rádio, televisão, por propaganda etc. Em outros países, notadamente nos Estados Unidos, semelhante prática ensejou os melhores resultados;

b) comprovado no Tribunal Regional Eleitoral que o candidato extralimitou-se na utilização do poder econômico, não será diplomado.

No projeto falo em "candidatura" e não em "candidato", para obviar a burla, denunciada em outros países com legislação semelhante a que ora proponho, consistente em gastos através de comitês, terceiros etc.

Serão interdidadas as contribuições originárias do exterior, anônimas, de entidades que transacionam ou estão sob fiscalização direta do Poder Público, como bancos,

empregados de obras públicas, estradas, bem como o próprio Poder Público. A pena estipulada é a de multa de trinta a cem vezes o salário mínimo e a não-diplomação. A marca de Cr\$ 3.000.000,00 como limite de contribuição por pessoa ou entidade, podendo fazê-lo uma só vez, para evitar que um candidato se vincule exclusivamente a um grupo ou indivíduo.

ELEIÇÃO DISTRITAL E PROPORCIONAL

Os preceitos sobre a eleição distrital só serão possíveis com a supressão, que pleitearei que o meu Partido adote através de emenda constitucional, dos dispositivos da Carta Política de 1946, impositivos do sistema proporcional. Entendo que a Constituição não deve dispor sobre a matéria que melhor será regulada na legislação ordinária. É mutável a conjuntura política e social de um país; são muitos os métodos para recrutamento da vontade popular: distrital, proporcional, misto de ambos, em turnos ou dois escrutínios para verificação se no primeiro foi atingido o coeficiente eleitoral — em certos Estados da América do Norte, ao lado dos Deputados federais eleitos pelo voto distrital, há o chamado Deputado “at large”, eleito por votação em todo o Estado — tal gama de variação não se compatibiliza com a imobilização na Magna Carta, de difícil, demorada, senão impossível, alteração. Se não se quiser correr o risco, que julgo não existir, de maiorias ocasionais, qualifique-se o **quorum** de maioria absoluta para a matéria.

O projeto defere ao voto distrital somente a eleição dos Deputados estaduais, por estes motivos principais:

1º) será o primeiro passo de adaptação para a posterior extensão do sistema aos Deputados federais, se o interesse público aconselhar;

2º) como a matéria será regulada por lei ordinária, com sua retirada da Constituição federal, aquela poderá, a qualquer momento, fazê-lo assim como introduzir as modificações que a experiência sugerir, inclusive voltar ao sistema atual, pelo convencimento de que efetivamente é o melhor;

3º) se forem eleitos pelos Distritos tanto os Deputados federais, como os estaduais, considero indispensável a criação do Senado Estadual, para evitar a hegemonia de certos Distritos ou regiões, com injustas consequências da distribuição da ação governamental. A Capital de São Paulo, por exemplo, tendo um terço do eleitorado paulista, concentraria nessa cidade já próspera maiores condições de melhoria, de vez, como é óbvio, que os representantes distritais só se preocupam com estes, uma vez que não podem colher votos a não ser nos mesmos. Mas não é só. A chamada “Grande São Paulo”, funcionando como centro de influência e imantação sobre a periferia, abrange Santo André, São Caetano, São Bernardo, Santos, Jundiaí, Guarulhos, Cotia, Taboão, Mogi das Cruzes, além de outros Municípios circunvizinhos, totalizando mais da metade dos sufrágios de todo o Estado. De conseguinte, essa região, já de si altamente próspera e industrializada, teria também condensação de representantes que não se harmoniza com o princípio de igual distribuição de riqueza e oportunidades governamentais. Seria inevitável a correção através da representação paritária, com a criação do Senado Estadual, com um Senador, pelo menos, por Distrito, como acontecia na chamada “República Velha” e existe atualmente nos Estados da América, como consectário do sistema distrital. Para evitar modificação tão importante e profunda, advogo a idéia de que os Deputados federais continuem a ser eleitos pelo sistema atual, ou seja, proporcional. Como representam todo o Estado, atuarão como instrumento corretivo ou minimizador de preponderâncias locais ou regionais, eventualmente instrumentalizado pelo sufrágio uninominal distrital;

4º) crítica constante ao sistema distrital é que enseja a mentalidade “paróquia”. Os Deputados têm visão meramente local dos problemas; seu núcleo de interesse social, humano, político e econômico tem os limites da área onde colhem apoio. É a ressalva que comentaristas fazem à Câmara de Representantes do Congresso americano, além de argumentarem nula renovação daquela Casa, que no último pleito só elegeu 20 candidatos novos, em cerca de 450 cadeiras, sendo ainda assim a maioria, por renúncia ou morte dos antigos titulares. Isso, aduz-se, torna aquele Legislativo instrumento pouco sensível ao sopro da evolução, como fornece exemplo o tradicional princípio da “seniority”, ou seja, a presidência das Comissões ser outorgada pela antiguidade no exercício

do mandato, não pela escolha dos respectivos componentes. De qualquer sorte, sem querer debater, no mérito, essa inesgotável polémica, parece que a solução eclética que postulo melhor se ajusta à conveniência de agirmos com prudência em terreno tão importante para a boa vigência das instituições republicanas.

CONTAGEM DE VOTOS PELAS MESAS RECEPTORAS

O aforisma é de ARISTÓTELES: é fácil contaminar a poça de água; o oceano é impossível. Parece-me que seja impossível serem corrompidas todas as Mesas Eleitorais, pelo menos pelo mesmo candidato. O projeto introduz mais uma instância de registro para a pureza da apuração: a contagem de votos pela Receptora que os coletou. Não se suprime a apuração pela Justiça Eleitoral, única apta a fazê-lo pela Constituição federal. A Mesa Receptora "contará" os votos, que serão oficialmente "apurados" posteriormente. Se a Mesa Receptora é apta para o mais importante — zelar pela correção da votação, legitimidade, identidade dos votantes, recebimento de impugnações — não sei por que não possa ser considerada moral e tecnicamente hábil para uma simples operação de contagem de votos. A providência obrigará fiscalização mais severa das Mesas Receptoras, o que será também vantagem. Ponderou-se, ainda, que no dia da eleição há a fiscalização natural e exigente de todos os candidatos concorrentes, familiares, amigos e correligionários, sendo fatalmente exercida no local onde habitualmente residem. A experiência mostra que a apuração centralizada, na Justiça Eleitoral, vai, dia a dia, desestimulando derrotados. Confio, e muito, que a nova peça que sugiro para o mecanismo da apuração contribuirá decisivamente para que se escolhe de imputações que, infelizmente, tanto a têm vulnerado em nosso País.

(DCN - S. I — 4-7-64 — pág. 5037).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 2.152, DE 1964

Estabelece a eleição por Distritos e a cédula oficial para todos os pleitos; proíbe a aliança de Partidos nas eleições proporcionais; fixa requisitos mínimos para a criação e existência dos Partidos Políticos e determina a Presidência obrigatória das Convenções partidárias pela Justiça Eleitoral.

(Do Sr. Franco Montoro)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — A eleição para a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas e as Câmaras dos Municípios que, segundo o último censo oficial, tiveram mais de quinhentos mil habitantes, obedecerá ao princípio da representação proporcional, regulado por esta Lei.

Parágrafo único — Nos demais Municípios aplicar-se-á a legislação vigente.

As Circunscrições e Distritos

Art. 2º — Nas eleições federais e estaduais a circunscrição será o Estado; nas eleições municipais, o respectivo Município.

Art. 3º — O número de Distritos de cada circunscrição será:

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

Art. 4º — Os Distritos serão eqüitativamente formados pelos Tribunais Regionais Eleitorais, nas circunscrições sob sua jurisdição, observados os seguintes princípios:

- a) contigüidade de áreas;
- b) número de eleitores;
- c) número de habitantes;

d) unidade sócio-econômica.

Art. 5º — A divisão do Estado ou do Município em Distritos deverá ser aprovada pelo Tribunal Regional, ao menos um ano antes do pleito. Para esse efeito, o projeto de divisão, a que se refere o art. 6º, deverá ser apresentado pelo menos dezessês meses antes do pleito.

Parágrafo único — Não aprovada a divisão até um ano antes da eleição, os Distritos serão os mesmos do pleito anterior.

Art. 6º — Apresentado o projeto de divisão, os Partidos Políticos registrados terão o prazo de 30 (trinta) dias para impugná-lo, fundamentadamente, bem como para propor retificações.

§ 1º — As impugnações e retificações referentes a cada Distrito formarão processo autônomo, distribuído a um Relator, que dará vista aos demais Partidos interessados pelo prazo de cinco dias, e, em seguida, ao Procurador Regional, pelo mesmo prazo.

§ 2º — O relator terá o prazo de 15 (quinze) dias para submeter os autos a julgamento.

§ 3º — Após a apreciação de todos os processos, será sorteado um relator-geral, que coordenará as decisões preliminares, apresentando plano final ao Plenário, no prazo de 20 (vinte) dias.

§ 4º — O plano final deverá ser aprovado pela maioria absoluta do Tribunal Regional, podendo ainda ser emendado.

Art. 7º — Da decisão que aprovar a divisão da circunscrição em Distritos caberá recurso, sem efeito suspensivo, interposto no prazo de 3 (três) dias para o Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º — O recurso de que trata este artigo deverá ser julgado até 8 (oito) meses antes da eleição.

§ 2º — O provimento do recurso, posteriormente à data referida no parágrafo anterior, não importará em anulação da divisão, só podendo a respectiva decisão ser executada para a eleição seguinte.

Das Candidaturas

Art. 8º — Somente poderão concorrer às eleições candidatos registrados por Partidos.

Art. 9º — Cada Partido poderá registrar um candidato para cada Distrito e uma lista partidária, em ordem de precedência, para cada circunscrição.

§ 1º — É vedado o registro de um candidato por mais de um Distrito, da mesma circunscrição ou de outra, bem como sua inclusão em lista partidária de mais de uma circunscrição.

§ 2º — O candidato registrado por um Distrito poderá ser inscrito na lista partidária da mesma circunscrição.

Art. 10 — A lista partidária conterá, no máximo, tantos candidatos quantos representantes correspondam à circunscrição, na ordem em que o Partido os desejará eleitos.

Parágrafo único — Ter-se-á por não escrito na lista partidária o nome do candidato que venha a ser eleito por um Distrito.

Art. 11 — Ainda que os estatutos partidários disponham de modo diverso, a competência para a escolha dos candidatos será a seguinte:

- 1) compete à Convenção Regional a escolha dos candidatos a Governador, Vice-Governador, Senadores, e seus suplentes, e dos integrantes das listas partidárias a que se refere o art. 9º, para a Câmara dos Deputados e a Assembléia Legislativa;
- 2) compete à Convenção Regional de âmbito distrital a escolha do candidato do Partido no respectivo Distrito, para a Câmara dos Deputados e a Assembléia Legislativa;

3) compete à Convenção Municipal a escolha dos candidatos a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores;

4) nos Municípios a que se refere o art. 1º, compete à Convenção Municipal a escolha dos integrantes das listas partidárias e à Convenção Municipal de âmbito distrital a escolha do candidato do Partido no respectivo Distrito.

Art. 12 — As Convenções serão convocadas por editais, que fixarão a respectiva ordem do dia, local, data e hora da reunião, nas seguintes condições:

1) para a Convenção Regional, inclusive a de âmbito distrital, o edital será publicado com antecedência mínima de 20 (vinte) dias, em jornal de grande circulação no Estado;

2) para a Convenção Municipal, inclusive a de âmbito distrital, com antecedência mínima de 10 (dez) dias, em pelo menos um jornal de grande circulação no Município.

Art. 13 — Constituem as Convenções, além dos integrantes a que se referam os estatutos partidários:

1) Regionais:

a) os membros do Partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Estado, na esfera federal e estadual;

b) os membros do Diretório Nacional pertencentes à circunscrição, bem como os membros do Diretório Regional;

c) Delegados eleitos pelas Convenções Municipais, na proporção de um para cinco mil votos obtidos no Município pela legenda, nas últimas eleições gerais, para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas, assegurada a representação mínima de um Delegado e arredondada para um a fração superior à metade do número de votos.

2) Regionais de âmbito distrital:

a) os membros do Partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Distrito, na esfera federal, estadual e municipal;

b) os membros dos Diretórios Nacionais e Regionais, pertencentes ao Distrito;

c) Delegados eleitos na forma da alínea c do nº 1 deste artigo.

3) Municipais:

a) os membros do Partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Município, na esfera federal, estadual e municipal;

b) os membros do Diretório Nacional e Regional pertencentes ao Município, bem como os membros do Diretório Municipal;

c) os eleitores filiados ao Partido, na forma dos respectivos estatutos, cuja inscrição devidamente registrada data, ao menos, de três meses antes da convocação da Convenção.

4) Municipais de âmbito distrital:

a) os membros do Partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Distrito, na esfera federal, estadual e municipal;

b) os membros dos Diretórios Nacional, Regional e Municipal pertencentes ao Distrito;

c) os eleitores filiados ao Partido, na forma dos respectivos estatutos, pertencentes ao Distrito, cuja inscrição, devidamente registrada, data, ao menos, de três meses antes da convocação da Convenção.

Art. 14 — As Convenções instalar-se-ão no local, data e hora determinados no edital de convocação, com a presença mínima de um terço de seus componentes, e deliberarão com a presença da sua maioria absoluta.

Parágrafo único — Presidirão as Convenções:

- 1) Regionais: o Juiz do Tribunal Regional Eleitoral sorteado para esse fim, o qual será, também, o relator do processo de registro dos candidatos do Partido interessado;
- 2) Regionais de âmbito distrital e municipais, inclusive de âmbito distrital: o Juiz Eleitoral da Zona correspondente à sede da Convenção; onde houver mais de um, a atribuição caberá ao mais antigo.

Art. 15 — Ao publicar o edital de convocação da Convenção, o Partido comunicará sua realização, imediatamente, ao Tribunal Regional ou ao Juiz Eleitoral competente, remetendo, com o ofício, cópia do edital.

Parágrafo único — No caso de Convenção Regional, o Tribunal certificará o Partido, através do Diretório competente, até três dias antes da data marcada para a Convenção, o nome do Juiz que houver sido sorteado para presidi-la.

Art. 16 — O Presidente da Convenção não participará das discussões nem opinará sobre qualquer matéria, limitando-se a decidir as questões de ordem relativas à aplicação da lei e dos estatutos partidários.

Art. 17 — As atas das Convenções destinadas à escolha de candidatos serão lavradas em livro próprio, utilizado exclusivamente para esse fim, o qual será aberto, encerrado e em todas as suas folhas rubricado pelo Presidente do Tribunal Regional ou Juiz Eleitoral.

§ 1º — De cada sessão da Convenção será lavrada ata circunstanciada, na qual serão mencionadas as impugnações que houver, subscrita pelos membros da Mesa e pelos convencionais que o quiserem e encerrada com a assinatura do Juiz Presidente. Todos os convencionais, porém, assinarão a lista de presença que constará do próprio livro e antecederá a ata, lista essa que será também encerrada pelo Juiz-Presidente.

§ 2º — As deliberações serão tomadas por voto secreto, observadas as normas vigentes da legislação eleitoral, por maioria simples de votos dos convencionais presentes.

§ 3º — Terminada a apuração dos votos, se houver impugnação, as cédulas serão recolhidas à urna, sendo esta fechada, lacrada e entregue ao Tribunal Regional ou ao Juiz, pelo representante da Justiça Eleitoral, o qual, juntamente com os convencionais que o quiserem, deverá assinar a cinta de vedação.

Art. 18 — Das decisões da Convenção caberá reclamação para o Tribunal Regional, ou o Juiz, no prazo de 2 (dois) dias, a contar da data do encerramento da Convenção, apresentada, pelo menos, por dez por cento dos convencionais presentes, e desde que sobre a matéria alegada tenha havido impugnação logo após a decisão recorrida.

Parágrafo único — No processo da reclamação, observar-se-ão, no que couber, as normas previstas no art. 154 e seus parágrafos do Código Eleitoral.

Art. 19 — Será nula a escolha de candidatos que se fizer com inobservância do disposto nos arts. 8º e seguintes desta Lei.

Da Votação

Art. 20 — Cada eleitor disporá de dois votos. O primeiro será atribuído a um dos candidatos registrados no Distrito; o segundo, a uma das listas partidárias registradas na circunscrição.

§ 1º — A votação far-se-á em cédula oficial, conforme modelo adotado pelo Tribunal Superior.

§ 2º — Os votos serão separadamente computados, podendo o eleitor votar em candidato que não pertença ao Partido cuja lista preferir.

Art. 21 — Nos Municípios a que se refere o parágrafo único do art. 1º, a votação far-se-á por meio de cédula oficial instituída pela Lei nº 4.115, de 22 de agosto de 1962.

Da Representação Distrital e Proporcional

Art. 22 — Considerar-se-á eleito no Distrito o candidato que obtiver maior número de votos.

Parágrafo único — Em caso de empate, haver-se-á por eleito o mais idoso.

Art. 23 — As cadeiras, em cada circunscrição, serão atribuídas aos Partidos na proporção dos votos que obtiverem, conforme as disposições dos arts. 56, 57 e 59 do Código Eleitoral.

Art. 24 — As cadeiras que couberem a cada Partido na forma do artigo anterior serão preenchidas:

- 1) pelos eleitos por Distritos;
- 2) por tantos candidatos das listas partidárias quantos forem os lugares restantes atribuídos ao Partido.

Parágrafo único — Os remanescentes da lista serão suplentes de todos os eleitos do Partido.

Art. 25 — Se o número de eleitos do Partido, nas eleições distritais, superar o de lugares que lhe caberia na forma do art. 23, considerar-se-á o seu quociente partidário igual ao número de representantes vencedores nos Distritos.

Art. 26 — Nas eleições pelo sistema de representação proporcional não será permitida a aliança de Partidos.

Da Apuração

Art. 27 — Os resultados da eleição por Distritos serão transcritos em mapas separados dos correspondentes às eleições majoritárias e dos relativos à votação das listas partidárias.

§ 1º — Os mapas dos resultados das eleições majoritárias e os da votação das listas partidárias serão remetidos ao Tribunal Regional, na forma do art. 104 do Código Eleitoral.

§ 2º — Com iguais cautelas, os mapas correspondentes à eleição distrital serão enviados à Zona Eleitoral que o Tribunal Regional designar para sede do Distrito.

Art. 28 — Concluída a apuração de cada urna e antes de se passar à subsequente, o Presidente da Junta Eleitoral expedirá boletim contendo o resultado da respectiva Seção, no qual serão consignados o número de votantes, a votação individual de cada candidato, a votação das listas partidárias, os votos nulos e os em branco. Esse boletim, assinado pelo Presidente e membros da Junta será rubricado pelos Delegados ou Fiscais dos Partidos presentes que o desejarem.

§ 1º — O boletim a que se refere este artigo obedecerá o modelo aprovado pelo Tribunal Superior, podendo, porém, na sua falta, ser substituído por qualquer outro expedido por Tribunal Regional ou pela própria Junta Eleitoral.

§ 2º — Cópia autenticada do boletim será entregue a um Delegado ou Fiscal de cada Partido presente à apuração da urna ato contínuo à conclusão desta. A recusa da expedição ou da entrega do boletim aos representantes dos Partidos, ou o simples atraso intencional, constitui crime eleitoral e será punido com a pena de detenção de seis meses a um ano, além da multa de cinco a dez mil cruzeiros.

§ 3º — O boletim, ou a respectiva cópia, devidamente autenticada com a assinatura do Presidente e, pelo menos, de um dos membros da Junta, será instrumento hábil para autorizar o deferimento, independentemente da observância do princípio da proclamação (Lei nº 2.550, arts. 51 e 52), do pedido de recagem dos votos da urna, sempre que, na apuração pelos Tribunais Regionais das eleições federais ou estaduais, se verificar que o resultado da votação de qualquer candidato ou das listas partidárias, consignado nos documentos enviados pela Junta (Código Eleitoral, art. 104) não coincide com o inscrito no citado boletim.

§ 4º — Idêntico valor terá o boletim, ou a respectiva cópia autenticada, quando a divergência se verificar na apuração final de eleições municipais ou distritais (Código Eleitoral, art. 105 e seu parágrafo único).

§ 5º — Verificado pelo Tribunal Regional, na apuração final ou no julgamento de qualquer recurso, que não foi expedido o boletim, a Procuradoria Regional promoverá incontinenti a responsabilidade penal dos membros da Junta.

Art. 29 — Além dos casos previstos na legislação vigente, será nulo o voto, em cada eleição:

- a) quando o eleitor votar em mais de um candidato;
- b) quando votar em mais de uma lista partidária.

Art. 30 — Concluídos os trabalhos de apuração das Juntas Eleitorais correspondentes ao Distrito, instalar-se-á na sede a que se refere o § 2º do art. 27 a Junta Proclamadora Distrital, constituída pelos Juizes que houverem presidido às Juntas Eleitorais mencionadas, à qual caberá totalizar os resultados apurados e proclamar o resultado final do Distrito.

§ 1º — Presidirá a Junta Proclamadora Distrital o Juiz Eleitoral da Zona designada para sede do Distrito e, havendo mais de um, o mais antigo.

§ 2º — A ata dos trabalhos da Junta Proclamadora, acompanhada de todos os documentos relativos à apuração do Distrito, será enviada ao Tribunal Regional, para a diplomação dos eleitos, no caso de eleições federais ou estaduais.

Art. 31 — Na hipótese de eleições municipais cabe à Junta Eleitoral respectiva a totalização dos resultados, a proclamação e a expedição dos diplomas aos eleitos.

§ 1º — Nos Municípios onde houver mais de uma Junta, a expedição do diploma será feita pela que for presidida pelo Juiz Eleitoral mais antigo, a quem as outras enviarão os documentos respectivos.

§ 2º — Nos Municípios mencionados no art. 1º, o Tribunal Regional designará as Juntas Proclamadoras Distritais, às quais caberá totalizar os resultados apurados e proclamar o resultado final do Distrito e, em seguida, enviar a ata final à Junta designada para fazer a diplomação.

Dos Partidos Políticos

Art. 32 — O § 1º do art. 132 do Código Eleitoral (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950) passa a vigorar com a seguinte redação:

“Constituir-se-ão os Partidos Políticos de filiados em número não inferior a 5% (cinco por cento) do eleitorado inscrito no País, distribuídos pela maioria absoluta dos Estados, com o mínimo de dez mil eleitores em cada um, e adotarão programa e estatutos de sentido e alcance nacional.”

Art. 33 — Não poderá subsistir o registro de Partido que não satisfizer uma das seguintes condições: possuir na Câmara dos Deputados representantes, pelo menos, da maioria absoluta dos Estados ou haver alcançado, em todo o País, votação em número superior a 5% (cinco por cento) de comparecimento verificado.

Parágrafo único — Dentro de seis meses, a contar da publicação desta Lei, poderão fundir-se dois ou mais Partidos, atualmente registrados, mediante aprovação das respectivas Convenções nacionais, de modo a satisfazer os requisitos previstos nesta Lei.

Disposições Finais

Art. 34 — Aplica-se à eleição por Distritos o disposto no art. 9º da Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962.

Art. 35 — A substituição de candidato, em qualquer eleição, só será permitida até 40 (quarenta) dias antes do pleito, ficando reduzidos para três dias os prazos a que se refere o art. 12 desta Lei, para a convocação das Convenções destinadas à escolha dos substitutos.

Art. 36 — Os Tribunais Regionais, até o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da vigência desta Lei, farão a divisão a que se refere o art. 5º, à qual se aplica o disposto no art. 7º e seus parágrafos.

Art. 37 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente as do art. 140 do Código Eleitoral — no que se refere às eleições proporcionais — e os arts. 10 da Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962, e 5º da Lei nº 4.115, de 22 de agosto de 1962.

Sala das Sessões, 7 de maio de 1964. — **André Franco Montoro** (PDC—SP.)

Justificação

1. Entre as reformas urgentes, tem lugar destacado a reforma eleitoral.

A experiência das eleições realizadas nos últimos anos vem demonstrando que o sistema eleitoral vigente carece de substanciais alterações. É preciso adaptá-lo à realidade política nacional, a fim de que ele não perca as características democráticas de que deve revestir-se e comprometa as bases da vida pública.

Sob vários aspectos a legislação eleitoral está clamando por profunda revisão.

2. No projeto de lei que temos a honra de submeter à consideração do Congresso Nacional, visamos primordialmente dar nova feição ao problema da representação, que é o fundamento em que se assenta todo o conjunto de normas que regem a vida política.

3. Com esse objetivo propomos:

- 1 — a eleição por Distritos;
- 2 — requisitos mínimos para a existência de Partidos;
- 3 — a presidência obrigatória das Convenções partidárias pela Justiça Eleitoral;
- 4 — a cédula oficial para todos os pleitos;
- 5 — a proibição da aliança dos Partidos nas eleições proporcionais.

Eleição por Distritos

Parece, hoje, fora de dúvida, que o sistema atual de eleições para a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas pelo voto diluído em todo o Estado, dá oportunidade à influência decisiva do poder econômico e governamental nos pleitos, e impede praticamente a existência de vínculos reais entre os eleitos e os votantes.

Para caracterizar o erro do sistema, basta mencionar o caso do eleitor no Estado de São Paulo, que, no último pleito devia escolher 1 dentre 1.036 candidatos à Assembléia Legislativa. É evidente que ninguém pode sequer conhecer e, menos ainda, escolher conscientemente entre tantos nomes.

De muitos Deputados se tem ouvido críticas a tal sistema, pois mesmo os que ainda conseguem eleger-se, graças ao trabalho e ao prestígio arduamente conquistado durante toda uma vida de dedicação à causa pública, não o fazem sem gastos consideráveis, cada dia mais avultados e mais necessários para enfrentar os aventureiros do voto e os que, sem vinculação com o eleitorado de qualquer região, têm suas campanhas suportadas por poderosos grupos estranhos à vida partidária.

4. A eleição por Distritos é a solução que se impõe para o problema. Estabelecendo nexos reais e sensíveis entre o eleitorado e seus representantes nos Legislativos, dificultando a eleição de quem não se empenha por seu reconhecido devotamento aos problemas coletivos, reduzindo o custo das campanhas eleitorais e a área de trabalho dos que nela se empenham, pondo à mostra os eventuais abusos e práticas com que se intenta corromper o voto, a eleição distrital permite maior autenticidade da representação popular. O fato é fartamente demonstrado em outros países que adotam o sistema.

5. Entretanto, contra o sistema distrital invocam-se defeitos que, em parte, anulariam suas qualidades. Em primeiro lugar, menciona-se a eleição de homens demasiadamente preocupados com questões regionais, sem a necessária visão política e o conhecimento mais profundo dos grandes problemas nacionais. E, ademais, o sistema dos Distritos ofenderia o princípio da representação proporcional, que, além de ser preceito constitucional, tem a virtude de assegurar a participação das minorias na vida politicamente organizada do País.

Essas objeções, na realidade, atingem apenas o sistema da representação distrital simples. Mas a experiência de outros povos revela a existência de sistemas mistos, de representação distrital e proporcional.

É o caso da Alemanha Ocidental, reputado dos mais perfeitos do mundo democrático, que concilia a eleição distrital com a representação proporcional. E estimula a desejada condução para a vida pública dos elementos mais eminentes, capazes e representativos da comunidade.

6. Esse é, nas linhas básicas, o sistema de projeto ora oferecido, que assim pode ser sintetizado:

1º) cada Estado será dividido em Distritos em número igual à metade do número de Deputados a serem eleitos;

2º) os Partidos apresentarão um candidato para cada Distrito e uma lista partidária, para todo o Estado, aprovada em Convenção, presidida pela Justiça Eleitoral;

3º) o eleitor disporá de dois votos: o primeiro, atribuído a um dos candidatos do Distrito, assinalando um nome; e outro, a uma das listas partidárias assinalando uma legenda;

4º) metade dos lugares será preenchida pelos candidatos mais votados em cada Distrito;

5º) outra metade será preenchida pelos nomes constantes das listas partidárias, na ordem aprovada pela Convenção e de modo a completar a proporção obtida pela votação partidária.

O mesmo sistema vigorará na eleição de Vereadores, nos Municípios com mais de 500 mil habitantes.

A representação proporcional, tal como a quer a Constituição, fica perfeitamente assegurada, por isso que ao Partido caberão os lugares correspondentes ao quociente que obtiver, aproximadamente, nas mesmas bases da legislação em vigor. Serão esses lugares preenchidos pelos eleitos nos Distritos e, os remanescentes, pelos constantes da lista partidária, na ordem em que nela se inscreverem.

Fiscalização pela Justiça Eleitoral

7. É evidente que, para a perfeita aplicação de tal sistema, a organização das listas partidárias e a própria realização das Convenções assume tamanha relevância que não se poderia legislar a respeito sem estabelecer preceitos para a boa escolha dos candidatos. Daí a preocupação do projeto de traçar normas básicas para a organização e o funcionamento das Convenções, dando-lhes efetiva estrutura democrática e submetendo-as à direta fiscalização da Justiça Eleitoral.

É disso que se cuida em vários dispositivos, todos inspirados na realidade prática e na experiência haurida durante anos de vivência política e partidária.

8. Também se confia à Justiça Eleitoral o papel importantíssimo de formar os Distritos, para o que deverá atentar para a contigüidade de áreas anexadas, o número de habitantes e de eleitores e a unidade sócio-econômica das regiões aglutinadas para a constituição dos mesmos. Nesse processo terão ampla intervenção os Partidos Políticos, prevendo ainda o projeto que o planejamento e a divisão se façam com a antecedência imprescindível para a boa preparação dos pleitos.

Requisitos Mínimos para os Partidos

9. Estabelece o projeto, como requisito mínimo para a existência do Partido Político, "possuir na Câmara dos Deputados representantes, pelo menos da maioria absoluta dos Estados ou haver alcançado em todo o País votação superior a 5% do comparecimento verificado".

Dispõe, ainda, que "dentro de seis meses poderão fundir-se dois ou mais Partidos mediante aprovação das respectivas Convenções, de modo a satisfazer os mínimos estabelecidos".

Allianças Partidárias

10. Dada a correlação das matérias, cuida-se ainda no texto de vedar, nos pleitos proporcionais, a constituição de alianças partidárias. Estas desfiguram a representação

e contrariam o próprio fundamento da existência dos Partidos de âmbito nacional, como órgãos de formação da opinião pública, por meio de programas registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Só são toleráveis as alianças nos pleitos majoritários, quando é razoável que grupos de várias tendências se conformem com o apoio oficial a um candidato que represente, ao menos, a média de suas aspirações fundamentais.

Cédula Oficial

11. Como consequência do sistema estabelecido, o projeto adota a cédula oficial para todos os pleitos, o que representa apreciável poupança de papel, impressão, transporte e distribuição para a economia nacional e para as despesas eleitorais.

Finalmente, versa o projeto alguns problemas alusivos à apuração dos pleitos proporcionais, criados com a eleição por Distritos.

(DCN — Seção I — de 23-7-64, pág. 5.662).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 1.248/73

(Do Sr. Alfeu Gasparini)

"Acrescenta parágrafo ao art. 84 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral (Voto Distrital)" (DCN — S. I — 5-5-73).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 1.888/74

(Do Sr. Maurício Toledo)

"Institui o sistema de circunscrição regional nas eleições para Deputados federais e Deputados estaduais, e dá outras providências" (DCN — S. I — 6-4-74).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 1.293/79

(Do Sr. Jorge Arbage)

"Institui o sistema misto (princípio majoritário e proporcional), para eleição de Deputados federais e estaduais" (DCN — S. I — 20-6-79).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 1.389/79

(Do Sr. Ruben Figueiró)

"Institui sistema misto, majoritário-proporcional, para escolha dos Deputados federais, estaduais e dos Vereadores" (DCN — S. I — 27-6-79).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 2.682/80

(Do Sr. Stoessel Dourado)

"Altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e dá outras providências." (Para extinguir o sistema de proporcionalidade partidária). (DCN — S. I — 27-3-80.)

IV — PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 50/81

"Altera a redação do art. 39, caput, da Constituição federal (Distrito). (DCN — 13-8-81.)

V — TRABALHO ELABORADO PELO DEPUTADO GUSTAVO CAPANEMA ⁽¹⁰¹⁾

I. Limites e termos da reforma

Antes do mais, duas observações são necessárias:

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.

II. Finalidades da reforma

As principais finalidades da reforma são:

1. Fazer desaparecer a luta áspera, que se trava, entre correligionários, na ocasião das eleições. Como se sabe, no vigente sistema eleitoral, os candidatos a Deputado federal ou a Deputado estadual se digladiam muito mais com os próprios correligionários do que com os adversários. E se trata de *combate não raro secreto e insidioso*. O resultado é a discórdia constante, com dano essencial à unidade partidária.

2. Fazer diminuir ou cessar o abuso do poder econômico. A principal arma dos candidatos, em casos freqüentes, não tem sido o seu próprio valor, ou serviços prestados, mas o dinheiro. De eleição em eleição, o emprego dessa arma vai aumentando, com evidente desprestígio das campanhas eleitorais.

3. Simplificar o processo de votar e de apurar. A representação proporcional com o voto uninominal, usada que sempre foi entre nós mediante cédula particular, não dificultava o voto, mas era um modo de aumentar a corrupção. Era preciso substituí-la pela cédula oficial. Mas, com esta, a complicação do ato de votar torna o voto inacessível a grande parte do eleitorado. Por outro lado, com cédula particular ou oficial, o voto uninominal dificulta em extremo a apuração nas Juntas Eleitorais e nos Tribunais Regionais. O trabalho de apurar se prolonga, em todo o País, por semanas intermináveis.

III. Sistema eleitoral eclético

São os seguintes os postulados primordiais do novo sistema:

1. Os representantes do povo na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas passarão a ser eleitos segundo um sistema eleitoral eclético, resultante da conciliação de um conjunto de regras, umas próprias do princípio majoritário e outras oriundas do princípio da representação proporcional.

(101) Publicado no livro *O Voto Distrital no Brasil* — THEMÍSTOCLES CAVALCANTI e outros — Ed. Fundação Getúlio Vargas — 1975, págs. 312 e segs.

2. É de notar que esse ecletismo, que assenta no círculo distrital a base das atividades eleitorais, não retira ao sistema proposto o seu essencial caráter que é perseverar como sistema de integral representação proporcional.

3. Cada Estado elegerá a metade dos seus Deputados federais, assim como a metade dos seus Deputados estaduais, conforme o sistema majoritário distrital, e a outra metade tanto de uns como dos outros, com observância do critério proporcional. Se o número dos Deputados federais ou dos Deputados estaduais for ímpar, a eleição majoritária distrital abrangerá a metade que for aumentada para a formação do número inteiro.

4. Tanto para as eleições majoritárias distritais como para as proporcionais, cada Estado constituirá uma circunscrição eleitoral.

IV. Procedimentos preliminares para as eleições majoritárias distritais

Para a realização das eleições majoritárias distritais, deverão ser adotados os procedimentos preliminares seguintes:

1. 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.

2. Os Distritos federais, assim como 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.

3. Para essa divisão, o Tribunal Regional Eleitoral procederá em entendimento e harmonia com todos os Partidos Políticos.

4. A primeira divisão distrital eleitoral será feita, em todo o País, pelo menos dois anos antes das eleições. Sempre que a lei modificar o número dos Deputados federais e dos estaduais, o Tribunal Regional Eleitoral procederá à necessária revisão dessa divisão, com observância dos critérios que a devem presidir.

5. Para cada eleição, e com a antecedência legalmente estabelecida, cada Diretório Municipal, por decisões tomadas mediante escrutínio secreto, indicará dois nomes, um para candidato a Deputado federal pelo Distrito e outro para candidato a seu suplente, e bem assim dois outros nomes, um para candidato a Deputado estadual pelo Distrito e outro para candidato a seu suplente. As decisões, sempre tomadas por maioria simples de votos, serão comunicadas à Comissão Executiva Regional.

6. A Comissão Executiva Regional fará a apuração das indicações feitas pelos Diretórios Municipais, e considerará vitoriosos os nomes que tiverem obtido, em cada área distrital, o maior número de votos para a candidatura pleiteada. Cada Partido terá, por esse modo, escolhido, para cada Distrito federal, assim como para cada Distrito estadual, o nome do

seu único candidato quer a Deputado federal, quer a Deputado estadual, assim como o nome do suplente num e no outro caso.

7. O registro dos candidatos será feito no Tribunal Regional Eleitoral, 90 dias pelo menos antes da eleição, mediante requerimento do Delegado competente.

V. Procedimentos preliminares para as eleições proporcionais

Para a realização das eleições proporcionais, adotar-se-ão os seguintes procedimentos preliminares:

1. Com a devida antecedência, na forma do calendário eleitoral, o Diretório Regional de cada Partido organizará uma lista de nomes merecedores da categoria de candidatos à Câmara dos Deputados e outra lista de nomes merecedores da categoria de candidatos à Assembléia Legislativa. Cada lista equivalerá, pelo menos, ao número de todos os lugares por preencher na circunscrição, ou ao seu dobro no máximo, e será apresentada segundo a ordem alfabética de cada nome completo.

2. Não poderá ser indicado nenhum membro do Diretório Regional, nem o seu cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, até o terceiro grau, ou por adoção, salvo se estiver investido no mesmo mandato pretendido. Também não poderão ser indicados os candidatos da eleição majoritária distrital.

3. A Comissão Executiva Regional dará a devida publicidade às duas listas alfabéticas do Diretório Regional, e as manterá afixadas no recinto e nas demais dependências da sede da Convenção Regional, de que trata o item seguinte.

4. Convocar-se-á a Convenção Regional, que, dirigida pelo Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, e mediante escrutínio secreto, escolherá um a um, dentre os nomes de cada lista oferecida pelo Diretório Regional, os nomes da lista partidária federal e os da lista partidária estadual. Os nomes de cada lista se arrolarão, à medida que forem sendo escolhidos, em ordem de precedência. Cada lista conterà tantos candidatos quantos forem os lugares por preencher mediante o critério proporcional, mais um terço, desprezada a fração.

5. Cada Partido, pelo seu competente Delegado, fará no Tribunal Regional Eleitoral o registro das suas duas listas partidárias, a de candidatos à Câmara dos Deputados e a de candidatos à Assembléia Legislativa, simultaneamente com o registro dos nomes dos candidatos às eleições majoritárias distritais.

VI. Critério para a escolha dos candidatos

Convém fazer, neste ponto, as seguintes observações com relação à diferença do processo e, portanto, dos critérios da escolha dos candidatos:

1. É fora de dúvida que, de modo geral, os candidatos aos mandatos legislativos devem ser pessoas de reputação moral, de intrépido patrio-

tismo, de espírito consagrado à causa democrática e de alta visão dos problemas nacionais, e estar vinculadas ao seu Partido por serviços relevantes ou indeclináveis compromissos.

2. Mas a diferença do processo de escolha permite ou sugere a cada Partido recrutar, por um lado, os nomes mais afeitos ao trato político com os eleitores e, portanto, mais idôneos a manter, entre eles, a necessária constância partidária, e, por outro lado, aquelas figuras que, sem deixar de manter com os eleitores constantes vínculos de estima e apreço, sejam dotadas de propensão e capacidade para o estudo científico ou técnico dos problemas de política, de legislação e de governo.

VII. As campanhas eleitorais

A este respeito, algumas recomendações são essenciais:

1. Nenhum candidato será registrado, sem que declare aceitar plenamente os encargos da candidatura. Esses encargos envolvem a obrigação de que todos os candidatos, tanto os que vão pleitear a eleição majoritária distrital, como os que estejam arrolados nas listas partidárias, se dêem as mãos, no decurso das campanhas eleitorais, para um mesmo esforço coletivo, não apenas pelo êxito pessoal de cada um, mas sobretudo pelo êxito geral do Partido.

2. As Comissões Executivas Regionais desempenharão neste ponto o papel de coordenar os esforços de todos, fazendo com que, em cada um dos Distritos eleitorais, que devem constituir as bases políticas da competição, pejem não só os candidatos diretamente interessados, mas também os das listas partidárias cada qual segundo a maneira por que possam prestar serviço ao Partido.

3. O Tribunal Regional Eleitoral fará repetida divulgação, pela imprensa, rádio e televisão, dos nomes de todos os candidatos, indicando-lhes o Partido e esclarecendo para que mandato e de que maneira vão concorrer, e manterá afixados, em todos os recintos eleitorais de cada Distrito, no dia da eleição, os nomes dos candidatos à eleição majoritária nesse Distrito, e dos seus suplentes, assim como as listas partidárias, com menção dos Partidos tanto daqueles como destas.

VIII. A votação e a apuração

Com respeito à votação e à apuração, constituem regras primordiais as seguintes:

1. Cada eleitor, no ato de votar, terá dois votos, um independente do outro: o primeiro num dos candidatos a Deputado federal e num dos candidatos a Deputado estadual, na eleição majoritária distrital; e o segundo nas duas listas partidárias, a federal e a estadual, que tiverem a sua preferência.

2. Deve-se ter em vista a característica e a importância do segundo voto, destinado exclusivamente que é a fazer, entre os Partidos, a distribuição proporcional dos lugares por preencher na circunscrição eleitoral.

3. As cédulas serão feitas de tal modo que o eleitor possa expressar os seus votos, fazendo simples cruzetas nos círculos ou quadriláteros correspondentes ao nome ou à lista que preferir.

4. O eleitor não poderá votar, sob pena de nulidade do seu voto, no candidato a Deputado federal de um Partido e no candidato a Deputado estadual de outro Partido; nem tampouco, sob a mesma pena, na lista federal de um Partido e na lista estadual de outro Partido.

5. Se o eleitor votar validamente somente numa ou nas duas listas (a federal e a estadual), o seu voto será assim apurado; se votar validamente somente num ou nos dois candidatos distritais (o federal e o estadual), apurar-se-á o seu voto também para a lista ou as listas do Partido correspondente.

6. Se o eleitor votar validamente na eleição majoritária distrital e validamente na eleição proporcional, os seus dois votos serão apurados, mesmo que o seu primeiro voto tenha recaído num Partido e o segundo noutra Partido.

7. Serão desde logo considerados eleitos os candidatos a Deputado federal e a Deputado estadual que, em cada Distrito, tiverem obtido o maior número de votos (maioria relativa). O suplente registrado com o candidato vitorioso será considerado também eleito.

8. Para a apuração dos resultados proporcionais, verifica-se preliminarmente a soma dos votos válidos obtidos pelas duas listas, a federal e a estadual, de cada Partido, em cada circunscrição eleitoral. Divide-se o total pelo número de todos os lugares por preencher na mesma circunscrição. Determina-se assim, o quociente eleitoral. Somando-se os votos válidos obtidos por cada lista partidária, verificados os quocientes partidários e feita a distribuição dos restos com a aplicação do processo d'Hondt nos termos já definidos pelo nosso direito eleitoral, ter-se-á o número dos lugares alcançados por cada Partido.

9. Cada Partido preencherá os lugares, que tiver obtido, primeiramente com os seus candidatos vitoriosos na eleição majoritária distrital. Os demais lugares conquistados preencher-se-ão com os nomes das respectivas listas partidárias, segundo a ordem de precedência fixada pela Convenção Regional.

10. Se ocorrer a hipótese de que um Partido alcance, na eleição majoritária distrital, maior número de lugares do que o que lhe terá decorrido da eleição proporcional, prevalecerá o número proporcional. Preencher-se-á esse número com os candidatos distritais mais votados, considerando-se excluídos os demais. Tal hipótese nunca se verificará num sistema de dois Partidos. Somente poderá dar-se nos sistemas multipartidários, quando tal ou qual Partido apresente acentuada disparidade na distribuição dos seus eleitores entre os Distritos da mesma circunscrição eleitoral.

11. Os nomes de cada lista, não considerados eleitos, serão os suplentes da representação partidária, segundo a ordem de precedência

acima referida. Neste ponto, poder-se-á adotar a seguinte variante: não se elegerão suplentes nas eleições majoritárias distritais; os nomes de cada lista, não tidos por eleitos, serão suplentes, na ordem de precedência preestabelecida, em todos os casos de substituição ou sucessão, quer dos titulares eleitos pelo voto majoritário distrital, quer dos eleitos em listas partidárias. Esta solução teria a vantagem de dar ainda maior valor às listas partidárias e tornar mais interessados no pleito os candidatos nelas arrolados.

IX. Considerações finais

Algumas considerações finais devem ser feitas:

1. Admitida que seja a mudança, ora proposta, do sistema eleitoral, retificações e alterações das presentes bases se tornam possíveis, mediante as sugestões que vierem a ser oferecidas pelos interessados e pelos entendidos.

2. O novo sistema não deverá, de modo nenhum, ser posto em prática nas eleições de 1970, primeiro porque para isto já não há tempo suficiente à elaboração da legislação indispensável e aos procedimentos preliminares da Justiça Eleitoral; e, em segundo lugar, pelo fato de que os candidatos a Deputado federal e a Deputado estadual nessas próximas eleições já terão, a esta hora, organizado planos e obtidos compromissos para o êxito necessário. Estabelecer, já agora, novo sistema eleitoral, com tão profundas modificações, representaria, para todos, prejuízos e transtornos irreparáveis. Não seria medida prudente nem justa.

3. O novo sistema eleitoral só deve começar a vigorar a partir das eleições de 1974. Haverá, todavia, conveniência que, no decorrer de 1970, seja promulgada a nova legislação, para que, desde o início da próxima Legislatura, possa a Justiça Eleitoral dar as providências preliminares que lhe competem.”

VI — INSTITUIÇÃO DO SISTEMA DISTRITAL MISTO, MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL

a) Rápido histórico da Emenda Constitucional nº 22, de 1982

Em 10 de maio de 1982, o Sr. Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional, através da Mensagem nº 50, de 1982/CN, Proposta de Emenda à Constituição, que toma o nº 25, de 1982, alterando dispositivos da Constituição federal. Entre as alterações pretendidas incluem-se:

a) do art. 39 da Constituição que passaria a ter a seguinte redação:

“**Art. 39** — A Câmara dos Deputados compõe-se de até 460 (quatrocentos e sessenta) representantes do povo, maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional, na forma estabelecida em lei.”

b) acréscimo de artigo à Constituição, verbis:

"Nas eleições de 15 de novembro de 1982, os Deputados serão eleitos exclusivamente pelo sistema proporcional, e seu número por Estado será estabelecido pela Justiça Eleitoral, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de cinquenta e cinco ou menos de seis Deputados, nem sofra redução no respectivo número fixado para a Legislatura iniciada em 1979."

Na Exposição de Motivos, que acompanha a Mensagem Presidencial, o Senhor Ministro de Estado da Justiça IBRAHIM ABI-ACKEL declara:

"Excetuando, embora, da incidência da regra as eleições parlamentares de 1982, que se processarão pelo sistema proporcional puro, a Proposta introduz no texto da Constituição o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para eleição dos Deputados federais, condicionado, porém, o disciplinamento do sistema à decisão do Congresso Nacional, através de lei ordinária."

A Proposta nº 25, de 1982, originária do Poder Executivo, no que diz respeito à instituição do sistema distrital misto, recebe parecer favorável da Comissão Mista, nos termos do substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado JAIRO MAGALHÃES. Tal substitutivo transpõe a ordem da norma pertinente ao sistema distrital misto do art. 39 para o art. 148 da Constituição, escudando-se o Relator na razão seguinte.

"A norma referente à instituição do sistema distrital misto no art. 39 estaria de certa forma deslocada, pois deveria constar do art. 148 onde se fixa a regra geral da representação, o que providenciamos."

A matéria aprovada pelo Congresso Nacional, na sessão de 24 de junho de 1982, consubstancia disposições da Emenda Constitucional nº 22, de 1982, promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no dia 29 do mesmo mês.

b) Constituição de 1967, na forma da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, com alteração feita pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982, supra-referida.

Dispositivos pertinentes à inscrição do sistema distrital misto (parágrafo único do art. 148 e art. 216):

"**Art. 148** — O sufrágio é universal e o voto é direto e secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; os Partidos Políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer.

Parágrafo único — Igualmente na forma que a lei estabelecer, os Deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional."

"**Art. 216** — Nas eleições de 15 de novembro de 1982, os Deputados serão eleitos exclusivamente pelo sistema proporcio-

nal e seu número, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de sessenta ou menos de oito Deputados, nem sofra redução no respectivo número fixado para a Legislatura iniciada em 1979.”

c) Regulamentação do sistema distrital misto — Anteprojeto do Grupo de Trabalho do Ministério da Justiça

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 de eleição, em obediência aos dispositivos constitucionais transcritos.

A primeira providência objetiva para a implementação do sistema distrital misto, a ser estabelecido por lei do Congresso, parte do Sr. Ministro de Estado da Justiça IBRAHIM ABI-ACKEL ao assinar portaria, em 30 de julho de 1982, criando Grupo de Trabalho, integrado por eminentes juristas para o estudo da matéria, conforme notícia o jornal **O Globo**, de 31-7-82:

“MINISTÉRIO FORMA GRUPO PARA ESTUDAR ADOÇÃO DO VOTO DISTRITAL EM 1986

“Brasília (**O Globo**) — O Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, assinou portaria ontem criando oficialmente um Grupo de Trabalho para estudar a implantação no País do voto distrital misto para a eleição de Deputados federais e estaduais, a partir de 1986, como determina o parágrafo único do art. 148 da Constituição.

A modificação do sistema proporcional de votação para a eleição de Deputados foi decidida pelo Governo e proposta ao Congresso em maio, juntamente com outras medidas político-eleitorais, como alterações nas prerrogativas do Legislativo e na composição do colégio eleitoral que elege o Presidente da República.

Apesar da oposição de grande parte da bancada do PDS ao sistema distrital, a proposta governamental foi aprovada porque o Diretório Nacional do Partido decidiu fechar questão em relação a ela, transformando-se na Emenda Constitucional nº 22, promulgada pelo Congresso no dia 29 de junho.

O Grupo de Trabalho será coordenado pelo Secretário-Geral do Ministério, Arthur Pereira de Castilho Neto, e terá entre seus membros o Consultor Jurídico, Ronaldo Rebello de Brito Poletti, o Diretor do Departamento de Análise Legislativa (DAL), Antônio Luiz de Souza Rocha, o Assessor Parlamentar, Antônio de Araújo Costa, que secretariará os trabalhos, e uma Assessora do DAL, Miriam Campelo de Melo.

O Ministro da Justiça convidou ainda para participar do Grupo de Trabalho os Professores Vamireh Chacon de Albuquerque Nascimento, José Francisco Paes Landim e David Verge Fleischer

(todos da Universidade de Brasília), e Orlando Magalhães de Carvalho (da Universidade Federal de Minas Gerais), também designados ontem na portaria ministerial.

A data de instalação do Grupo de Trabalho, de acordo com Arthur Castilho, dependerá de entendimentos entre o Ministro Ibrahim Abi-Ackel e o Presidente do PDS, Senador José Sarney, que pretende dar o apoio do Partido aos estudos que o Ministério realizará.

Castilho frisou que o Grupo de Trabalho não terá a participação de políticos, como chegaram a reivindicar alguns dirigentes do Partido do Governo, "porque realizará um trabalho técnico, incluindo o levantamento dos projetos que já tramitaram no Congresso sobre o voto distrital, a comparação com a legislação de outros países, a doutrina jurídica referente ao assunto e outros dados, para a definição das alternativas que serão levadas a exame do Ministro Abi-Ackel".

A portaria do Ministro estabelece ainda que o Grupo de Trabalho deverá também "elaborar proposta de documento legislativo", mas não estabelece prazo para conclusão dos trabalhos. Para o Secretário-Geral, "não há urgência na matéria, porque a própria Constituição estabelece que o sistema distrital misto só entrará em vigor nas eleições de 1986."

A proposta de documento legislativo a ser elaborada pelo Grupo de Trabalho recém-criado seria apresentada — à guisa de subsídios — aos novos congressistas eleitos em 15 de novembro, consoante declarações do Sr. Ministro de Estado da Justiça, registradas pelo **Jornal do Brasil** de 20-7-82:

"UMA QUESTÃO AINDA ACADÊMICA

Luiz Orlando Carneiro

(Diretor das empresas do **Jornal do Brasil** em Brasília)

O Ministro Ibrahim Abi-Ackel aparou as críticas de parlamentares à sua idéia de formar uma Comissão de Juristas para estudar a aplicação do voto distrital no País, esclarecendo não ser sua intenção desprezar a contribuição fundamental da classe política, mas, sim, promover uma espécie de seminário técnico, cujas conclusões seriam apresentadas aos congressistas eleitos em novembro, à guisa de subsídios.

Na verdade, a implementação do sistema distrital misto, majoritário e proporcional, a ser estabelecido por lei do Congresso, para vigorar a partir das eleições de 1986, será, pelo menos até conhecidos e analisados os resultados do pleito de 15 de novembro, uma questão meramente acadêmica. Se a Constituição, com a Emenda nº 22, passou a consagrar o sistema distrital misto para a eleição de Deputados federais e estaduais, a forma que a lei dará ao distrital terá de refletir, de algum modo, a nova divisão de forças político-partidárias representadas no novo Congresso.

Num seminário realizado pela Universidade de Brasília, em 1980, sobre representação política, o Professor BOLIVAR LAMOUNIER dizia não entender "que, no Brasil, em tese, o pensamento de esquerda seja contra o voto distrital, porque, no campo das hipóteses, acho que o voto distrital daria muito mais força às bases, implicaria muito maior controle sobre os Deputados, seria muito mais eficaz em controlar, em vigiar, a representação do que o nosso atual sistema proporcional".

O Senador Tancredo Neves, no mesmo seminário, afirmava que "a representação distrital acaba sempre por buscar seus representantes dentro da linha imediata dos interesses mesquinhos e nem sempre muito elevados do Distrito". Segundo ele, com o voto distrital, "seriam eleitos, em primeiro lugar, os latifundiários, os grandes proprietários de terra; em segundo lugar, o Vigário; em terceiro lugar, o Tabelião; e, em quarto lugar, o Prefeito".

A visão teórica do Professor e a apreciação prática do Senador destacam qualidades e defeitos de um sistema cuja validade não adianta mais discutir, por ser agora norma constitucional irreversível a curto e médio prazos, em virtude da exigência de maioria de 2/3 para qualquer emenda da Carta.

Os poucos Deputados de expressão que andam por Brasília, no momento mais preocupados com a sua volta ao Congresso em eleições proporcionais fadadas a renovar a Câmara em mais de sua metade, acham que, na discussão parlamentar futura sobre o melhor formato do voto distrital misto, não se vai partir do geral para o particular, mas muito pelo contrário. Os números e as performances dos eleitos em novembro é que vão indicar a configuração dos Distritos eleitorais e a proporção entre Deputados eleitos majoritariamente pelos Distritos e Deputados eleitos pelo voto proporcional.

Espera-se que os números das eleições de novembro venham confirmar, no novo Congresso, a tendência no sentido de que, no voto distrital misto à brasileira, a representação proporcional tenha um peso superior ao da majoritária, mesmo porque a lei que lhe dará forma será discutida e votada por uma Câmara eleita pelo sistema proporcional, e em grande parte dele dependente.

Estudo feito pelo Professor ALOÍZIO G. DE ANDRADE ARAÚJO, sobre as eleições parlamentares de 1978 em Minas Gerais (em **As Eleições Nacionais de 1978**, Fundação Milton Campos, 1979), mostra serem bem menos significativas do que se pensa as lideranças sólidas sobre Zonas Eleitorais determinadas. Embora o estudo seja uma previsão dos resultados de eleições proporcionais com a aplicação do sistema majoritário, vê-se que apenas uma minoria poderia ter sido eleita para a Câmara Federal por Minas, dependendo exclusivamente dos votos de suas Zonas Eleitorais.

Com base nos critérios desse trabalho, somente um Deputado federal da antiga ARENA, em 1978, demonstrou ter base em Zona Eleitoral capaz de elegê-lo no sistema distrital puro (o Deputado Homero Santos, atual Vice-Presidente do PDS, recebeu, em Uberlândia, 31 mil 173 dos seus 70 mil 59 votos em todo o Estado). Considerando uma expansão da Zona Eleitoral para um "Distrito" um pouco maior (a Zona Eleitoral garantindo 50% dos votos necessários à eleição), a ARENA teria feito em Minas, em 1978, apenas três Deputados federais contra oito do MDB, fosse o sistema majoritário.

Números parecidos com estes, manipulados academicamente há três anos, serão pragmaticamente analisados logo depois de conhecidos os resultados de 15 de novembro. Só então terá início, para valer, o debate em torno do modelo brasileiro do sistema distrital misto, majoritário e proporcional."

O resultado dos estudos empreendidos até então, no âmbito do Ministério da Justiça, são comentados pelo jornalista CARLOS CASTELLO BRANCO, no **Jornal do Brasil**, de 17-3-83, que faz observação a respeito da imprecisão da redação do art. 148 da Constituição no sentido da adoção do sistema distrital misto:

"O DISTRITO DA CONFUSÃO

Distrito da Confusão é o título de um antigo livro de crônicas de ODYLO COSTA, filho. Hoje, o Distrito é a própria confusão. Referimo-nos ao Distrito eleitoral, cujo projeto de lei foi ontem levado ao Palácio do Planalto pelo Ministro da Justiça, Sr. Ibrahim Abi-Ackel.

Depois de numerosos estudos, a Comissão incumbida de redigir o projeto de lei que regulamentaria o parágrafo único do art. 148 da Constituição chegou à conclusão de que esse dispositivo, na redação que lhe foi dada, não atendeu ao propósito de tornar a eleição metade majoritária e metade proporcional. Diz o referido parágrafo que "os Deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto majoritário e proporcional".

Segundo a interpretação que prevaleceu no Ministério da Justiça, a Constituição adotou puramente o voto distrital a tal ponto que todos os Deputados serão obrigatoriamente eleitos por Distritos. A palavra "misto" constante do texto daquele parágrafo é inócua. Todo voto para Deputado será dado no âmbito do Distrito e os candidatos deverão ser apresentados pelos Partidos na faixa do Distrito.

Cada Distrito elegerá um Deputado pelo voto majoritário e outro pelo voto proporcional. O mecanismo é complicado. Devendo os Partidos eleger proporcionalmente metade da sua represen-

tação, serão declarados eleitos os candidatos que, em cada Distrito, apresentados como candidatos ao pleito proporcional, obtiverem mais votos do que seus correligionários que disputarem o pleito em outros Distritos.

Haverá portanto dois candidatos por Distrito, um disputando o voto majoritário e o outro o voto proporcional, este último atento ao desfecho da eleição nos demais Distritos.

É claro que o mecanismo proposto pelo anteprojeto elaborado no Ministério da Justiça é apenas uma sugestão, pois no fundo serão os membros do Congresso que irão definir a lei na base da composição dos seus respectivos interesses. O normal, diante da descoberta da redação anômala da Emenda Constitucional, seria promover outra emenda da Constituição para chegar-se a um texto que traduzisse com limpidez o objetivo a que o Governo visou. Mas emendar a Constituição tornou-se uma improbabilidade, tanto mais quando a Câmara, por sua maioria, não se interessa pela adoção do voto distrital e preferiria manter o sistema vigente até a última eleição de 15 de novembro."

As divergências apontadas evidenciam-se diante da simples leitura dos textos do anteprojeto, elaborado pela Comissão de Juristas, e do projeto de lei enviado, posteriormente, à deliberação do Congresso Nacional pelo Senhor Presidente da República.

No anteprojeto da Comissão de Juristas, a seguir transcrito, não prevalecia a interpretação, consagrada, no texto do Executivo, segundo a qual a Constituição adota puramente o voto distrital a ponto de prever que todos os Deputados serão obrigatoriamente eleitos por Distrito.

ANTEPROJETO DE LEI Nº

Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados federais e estaduais.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

Do Sistema Distrital Misto

Art. 1º — A eleição para a Câmara dos Deputados e Assembléias 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.

Art. 2º — Nas eleições federais e estaduais os Estados serão divididos em Distritos e Subdistritos, para efeito de escolha dos Deputados pelo sistema majoritário, na forma seguinte:

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

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

Parágrafo único — O número de Deputados a serem escolhidos pelo sistema proporcional corresponderá ao excedente do que couber a cada Estado, depois de estabelecida a representação majoritária.

Art. 3º — A divisão distrital de cada Estado somente poderá ser alterada após o resultado de cada censo decenal.

Parágrafo único — Havendo alterações posteriores do número de Deputados federais e estaduais, os lugares acrescidos serão destinados à eleição pelo sistema da representação proporcional.

Art. 4º — O número de Deputados federais e estaduais de cada Estado será fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral, até deztoito meses antes do final da Legislatura, observado o disposto nos arts. 39, § 2º, e 13, § 6º, da Constituição.

Parágrafo único — Na Resolução de que trata este artigo, o Tribunal Superior Eleitoral fixará também o número de Deputados a serem eleitos pelo sistema majoritário e pelo sistema proporcional.

Art. 5º — A divisão de cada Estado ou Território em Distritos eleitorais será procedida pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais até dois meses após a fixação do número de Deputados, nos termos do artigo anterior.

Art. 6º — A divisão distrital levará em conta os seguintes critérios:

- a) equivalência aproximada do número de eleitores;
- b) equivalência aproximada do número de habitantes;
- c) contigüidade de área, preservada quando possível, a unidade municipal;
- d) respeito aos limites das Zonas Eleitorais;
- e) condições sócio-econômicas semelhantes;
- f) facilidade de comunicações, estradas e meios de transporte na área do Distrito.

Art. 7º — Procedida a divisão, os Partidos Políticos terão o prazo de trinta dias para impugná-la fundamentadamente, perante o Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 8º — As impugnações referentes a cada Distrito eleitoral formarão processo autônomo distribuído a um relator que dará vistas aos demais Partidos interessados, pelo prazo de cinco dias e, em seguida, ao Procurador Regional, pelo mesmo prazo.

Art. 9º — O relator terá o prazo de quinze dias para submeter os autos a julgamento.

Art. 10 — Da decisão que fixar a divisão distrital caberá recurso para o Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11 — A sede do Distrito será a da Zona que a Justiça Eleitoral determinar.

Art. 12 — Nas eleições para Deputados federais e estaduais, pelo sistema majoritário, a circunscrição será o Distrito e o Subdistrito, respectivamente; nas eleições pelo sistema proporcional, o Estado ou o Território.

Art. 13 — A representação proporcional será regulada pelo disposto nos arts. 105 e seguintes da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

CAPÍTULO II

Da Escolha e do Registro de Candidatos

Art. 14 — Nas eleições para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas, cada Partido poderá registrar um candidato e dois suplentes para cada Distrito e Subdistrito, respectivamente, indicados pela Convenção Distrital, e uma lista de candidatos escolhida pela Convenção Regional.

§ 1º — É vedado o registro do mesmo candidato, por mais de um Distrito ou Subdistrito.

§ 2º — O registro de candidatos a Deputado federal e estadual pelo sistema majoritário far-se-á com o dos respectivos suplentes.

§ 3º — Cada Partido poderá registrar, nas eleições proporcionais, o número de candidatos previsto no art. 92 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 15 — Constituem a Convenção Distrital para a escolha dos candidatos a Deputado federal e estadual:

- a) os representantes do Partido no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, na Assembleia Legislativa e nas Câmaras Municipais, com domicílio eleitoral em qualquer das Zonas integrantes do Distrito eleitoral;
- b) os membros dos Diretórios Nacional e Regional com domicílio eleitoral em qualquer das Zonas integrantes do Distrito eleitoral;
- c) os Delegados eleitos consoante o art. 40, caput, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, pelas Convenções dos Municípios integrantes do Distrito eleitoral ou designados na forma do § 3º do mesmo artigo.

Parágrafo único — Presidirá a Convenção de que trata este artigo o Presidente do Diretório Municipal da sede do Distrito.

Art. 16 — As Convenções Distritais serão convocadas pela Comissão Executiva Regional e deverão ser realizadas simultaneamente, em cada Estado, pelo menos dez dias antes da Convenção Regional.

Art. 17 — Os candidatos a Deputado federal e estadual, pelos sistemas majoritário e proporcional, serão registrados no Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 18 — Nas eleições para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, poderão os candidatos concorrer ao mesmo cargo pelo sistema majoritário e pelo sistema proporcional.

CAPÍTULO III Do Ato de Votar

Art. 19 — Nas eleições para Deputados federais e estaduais, o eleitor sufragará um candidato pelo sistema majoritário e um candidato pelo sistema proporcional, devendo, sob pena de nulidade, votar em candidatos pertencentes ao mesmo Partido.

Parágrafo único — O eleitor poderá votar apenas na legenda partidária.

CAPÍTULO IV Da Apuração

Art. 20 — Apurada a votação pelas Juntas Eleitorais competentes, serão os resultados enviados ao Tribunal Regional Eleitoral, para o efeito do art. 197 e seguintes da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 21 — Estará eleito, em cada Distrito ou Subdistrito eleitoral, o candidato que obtiver a maioria simples de votos.

Art. 22 — O candidato eleito simultaneamente pelos sistemas majoritário e proporcional será proclamado eleito pelo sistema majoritário, sendo os votos a ele conferidos pelo sistema proporcional computados para a legenda do Partido.

Art. 23 — Em caso de empate, tanto pelo sistema majoritário quanto pelo proporcional, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

Art. 24 — Serão considerados suplentes, nas eleições majoritárias, os dois registrados juntamente com o candidato eleito, na ordem do registro.

CAPÍTULO V

Da Propaganda

Art. 25 — A propaganda eleitoral dos candidatos de que trata esta Lei será feita de acordo com as normas legais sobre propaganda contidas no Código Eleitoral, na Lei Orgânica dos Partidos Políticos e legislação complementar, e nos termos de instruções baixadas pela Justiça Eleitoral.

§ 1º — A propaganda dos candidatos às eleições de âmbito distrital será feita pelas emissoras de rádio e televisão cuja outorga tenha sido concedida para Municípios compreendidos na área correspondente ao Distrito eleitoral.

§ 2º — Nos Distritos eleitorais em que não houver emissora de rádio ou de televisão, mas simples recepção de programas produzidos por emissoras localizadas em Municípios sediados em outros Distritos, o Tribunal Regional Eleitoral determinará a participação proporcional dos candidatos às eleições majoritárias na programação dessas emissoras, destinada à propaganda eleitoral gratuita.

§ 3º — O Diretório Regional de cada Partido designará, em cada Distrito eleitoral, Comitê de três a cinco membros para dirigir e supervisionar a propaganda eleitoral dos candidatos às eleições majoritárias nos limites do território do Distrito, aplicando os recursos financeiros destinados à propaganda durante a campanha eleitoral.

§ 4º — Ao encerrar-se a campanha eleitoral, a prestação de contas dos Comitês de que trata o parágrafo anterior será remetida ao Comitê Interpartidário de Inspeção de âmbito regional.

CAPÍTULO VI

Disposições Gerais e Transitórias

Art. 26 — Nas eleições de 1986, os Deputados federais e estaduais serão candidatos natos pelo sistema de sua preferência, podendo também concorrer pelos dois sistemas.

§ 1º — Na escolha do Distrito ou Subdistrito pelo qual concorrerá, terá preferência o Deputado que houver obtido, nas eleições de 1982, maior número de votos na respectiva circunscrição distrital.

§ 2º — Nos Distritos e Subdistritos em que não for possível aplicar-se o disposto no parágrafo anterior, terão preferência os Deputados que houverem obtido maior votação no Estado ou Território, na ordem de colocação.

§ 3º — Havendo, no Estado ou Território, maior número de Deputados de um Partido do que os Distritos e Subdistritos eleitorais, os candidatos natos que, pela ordem de preferência, não puderem concorrer pelo sistema majoritário, concorrerão, apenas, pelo sistema proporcional.

Art. 27 — Nas eleições proporcionais, além do número de candidatos previsto no art. 92 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), o Partido registrará os candidatos natos.

Art. 28 — Fica revogado o inciso IV do § 2º do art. 175 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 29 — O art. 176 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 176** — Contar-se-á o voto apenas para a legenda, nas eleições pelo sistema proporcional:

I — se o eleitor escrever apenas a sigla partidária, não indicando o candidato de sua preferência;

II — se o eleitor escrever o nome de mais de um candidato do mesmo Partido;

III — se o eleitor, escrevendo apenas os números, indicar mais de um candidato do mesmo Partido;

IV — se o eleitor não indicar o candidato através do nome ou do número com clareza suficiente para distingui-lo de outro candidato do mesmo Partido;

V — se o eleitor, indicando a legenda, escrever o nome ou o número de candidato de outro Partido.”

Art. 30 — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

d) Projeto de Lei do Executivo

Em 21 de março de 1983, o Sr. Presidente da República, através da Mensagem nº 105/83, acompanhada de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado da Justiça, encaminha ao Congresso Nacional projeto de lei que “institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados federais e estaduais”:

MENSAGEM Nº 105

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional:

Nos termos do art. 51 da Constituição, tenho a honra de submeter à elevada deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado da Justiça, o anexo projeto de lei que “institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos deputados federais e estaduais”.

Brasília, em 21 de março de 1983. — **JOÃO FIGUEIREDO**.

Brasília, em 16 de março de 1983.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Tenho a honra de submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência o incluso anteprojeto de lei que “institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados federais e estaduais”.

2. 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.

3. 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 às eleições de 1982 a eleição dos Deputados exclusivamente pelo sistema proporcional.

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

5. Como percentual para o estabelecimento do número de Deputados federais a serem escolhidos em cada sistema, foi estabelecido o de cinquenta por cento para um e outro. Havendo número ímpar de lugares a preencher, a representação majoritária será acrescida de mais um. Os Estados e Territórios serão divididos em Distritos eleitorais, em número correspondente ao de Deputados federais a serem escolhidos pelo sistema majoritário. A escolha dos candidatos será feita pela Convenção Distrital.

6. Em cada Distrito serão indicados pelo sistema majoritário um candidato a titular e dois suplentes, tanto para a Câmara dos Deputados como para a Assembléia Legislativa.

Não se permite o registro do mesmo candidato por mais de um Distrito. Pelo sistema proporcional concorrerão um candidato em cada Distrito para a Câmara dos Deputados e até cinco candidatos para a Assembléia Legislativa. O número de Deputados pelo sistema proporcional corresponderá ao que couber a cada Estado ou Território, depois de estabelecida a representação majoritária. Essa foi a fórmula que pareceu mais adequada para a fixação do número dos Deputados estaduais a serem escolhidos por meio de cada sistema, de modo a evitar a superposição de mapas para a divisão distrital com limites não coincidentes. Creio que essa solução facilita, sobretudo, a atuação dos Partidos e dos eleitores. Em linhas gerais, é esse o mecanismo adotado pelo projeto.

7. Foram estabelecidos critérios objetivos para a divisão distrital, a saber: equivalência aproximada do número de eleitores; equivalência aproximada do número de habitantes; contigüidade de área, preservada, quando possível, a unidade municipal; respeito aos limites das Zonas Eleitorais; semelhança de condições sócio-econômicas; e facilidade de comunicações, estradas e meios de transporte na área do Distrito.

8. Os Partidos Políticos poderão apresentar à Justiça Eleitoral, por meio de Comissão Interpartidária, projeto de divisão distrital. A divisão será feita pela Justiça Eleitoral, de acordo com a competência que lhe é atribuída pelo art. 137, II, da Constituição. Os Partidos poderão impugnar a divisão, perante o Tribunal Regional, sendo-lhes, ainda, assegurado o direito de recorrer ao Tribunal Superior da decisão final que a fixar.

9. Mantém-se a exigência, contida no Código Eleitoral, de que o eleitor sufrague, para a Câmara dos Deputados e para a Assembléia Legislativa, candidatos que pertençam ao mesmo Partido. Essa é uma exigência coerente com o nosso sistema representativo, em que a democracia se realiza por intermédio dos Partidos, fazendo-se necessária a existência de um Governo que tenha condições de executar as diretrizes contidas nos programas partidários.

10. Permite o anteprojeto o voto apenas na legenda. Como consequência, houve a necessidade de alterar os arts. 175 e 176 do Código Eleitoral, que tratam da apuração.

11. Para dar maior estabilidade à divisão distrital e às relações entre representantes e representados, somente será permitida alteração da divisão distrital após os resultados de cada censo decenal. Entre um censo e outro, as mudanças do número de Deputados se refletirão apenas na representação proporcional.

12. São esses os pontos principais do anteprojeto que ora apresento ao alto descortino de Vossa Excelência e que se transformado em lei contribuirá decerto para o aprimoramento do nosso sistema representativo e da própria vida partidária.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência a expressão do meu profundo respeito. — **Ibrahim Abi-Ackel**, Ministro da Justiça.

PROJETO DE LEI Nº

Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados federais e estaduais.

O Congresso Nacional decreta:

CAPITULO I

Do Sistema Distrital Misto

Art. 1º — A eleição para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas obedecerá ao sistema distrital misto, majoritário e proporcional, na forma desta lei, do Código Eleitoral e da Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Art. 2º — Nas eleições federais e estaduais, os Estados e Territórios serão divididos em Distritos, em número igual à metade dos lugares a preencher para a Câmara dos Deputados, elevando-se à unidade superior, quando esse número for ímpar.

Parágrafo único — O número de Deputados a serem escolhidos pelo sistema proporcional corresponderá ao excedente do que couber a cada Estado ou Território, depois de estabelecida a representação majoritária.

Art. 3º — A divisão distrital de cada Estado e Território somente poderá ser alterada após o resultado de cada censo decenal.

Art. 4º — O número de Deputados federais e estaduais de cada Estado será fixado mediante Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, até dezoito meses antes do final da Legislatura, observado o disposto nos arts. 39, § 2º, e 13, § 6º, da Constituição.

Parágrafo único — Na Resolução de que trata este artigo, o Tribunal Superior Eleitoral fixará também o número de Deputados a serem eleitos pelo sistema majoritário e pelo sistema proporcional.

Art. 5º — Até dois meses após a fixação do número de Deputados, nos termos do artigo anterior, os Partidos Políticos apresentarão ao Tribunal Regional Eleitoral proposta para a divisão de cada Estado e dos Territórios em Distritos eleitorais.

§ 1º — A proposta será elaborada por Comissão constituída de representante de cada Partido com Diretórios Regionais organizados no Estado ou Território, designados pelo Tribunal Regional Eleitoral, mediante indicação das respectivas Comissões Executivas Regionais.

§ 2º — A Comissão de que trata o parágrafo anterior será composta de quinze membros, e a participação de cada Partido será proporcional ao número de seus representantes na Assembléia Legislativa, com o reajuste necessário para que nenhum Partido tenha menos de um representante.

§ 3º — Recebida a proposta, o Tribunal Regional Eleitoral, baseado nos critérios do artigo seguinte, baixará Resolução dentro de trinta dias, fixando a divisão distrital do Estado ou Território.

§ 4º — Se a Comissão interpartidária não encaminhar à Justiça Eleitoral a proposta no prazo previsto, o Tribunal Regional Eleitoral procederá à divisão distrital sem a audiência dos Partidos.

§ 5º — Nos Territórios, a proporcionalidade de que trata o § 2º será verificada em relação ao número de Deputados federais de cada Partido.

Art. 6º — A divisão distrital obedecerá aos seguintes critérios:

- I** — equivalência aproximada do número de eleitores;
- II** — equivalência aproximada do número de habitantes;
- III** — contigüidade de área, preservada, quando possível, a unidade municipal;
- IV** — respeito aos limites das Zonas Eleitorais;
- V** — condições sócio-econômicas semelhantes;
- VI** — facilidade de comunicações, estradas e meios de transporte na área do Distrito.

Parágrafo único — A variação do número de eleitores entre os diversos Distritos não poderá ultrapassar o percentual de quinze por cento.

Art. 7º — Publicada pelo Tribunal Regional Eleitoral a Resolução que efetivar a divisão, os Partidos Políticos terão o prazo de trinta dias para, se for o caso, impugná-la fundamentadamente.

Art. 8º — As impugnações referentes a cada Distrito eleitoral formarão processo autônomo, distribuído a um relator, que dele dará vista aos demais Partidos interessados, pelo prazo comum de cinco dias, e, em seguida, ao Procurador Regional, pelo mesmo prazo.

Art. 9º — O relator terá o prazo de quinze dias para submeter os autos a julgamento.

Art. 10 — Da decisão que fixar a divisão distrital, caberá recurso para o Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11 — Dentre as Zonas situadas no Município de maior eleitorado, a Justiça Eleitoral determinará a sede do Distrito.

Art. 12 — Nas eleições para Deputados federais e estaduais a circunscrição eleitoral, para efeito de captação de votos, será o Distrito.

CAPÍTULO II

Da Escolha, do Registro dos Candidatos e do Ato de Votar

SEÇÃO I

Da Escolha dos Candidatos

Art. 13 — Os candidatos a Deputados federais e estaduais serão escolhidos pela Convenção Distrital constituída dos:

I — membros dos Diretórios Municipais dos Municípios compreendidos na área do Distrito;

II — representantes do Partido no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, na Assembléa Legislativa e nas Câmaras Municipais, com domicílio eleitoral em qualquer das Zonas integrantes do Distrito eleitoral;

III — membros dos Diretórios Nacional e Regional com domicílio eleitoral em qualquer das Zonas integrantes do Distrito eleitoral;

IV — Delegados eleitos, consoante o art. 40, caput, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, pelas Convenções dos Municípios integrantes do Distrito eleitoral ou designados na forma do § 3º do mesmo artigo.

Parágrafo único — Presidirá a Convenção de que trata este artigo o Presidente do Diretório Municipal da sede do Distrito.

Art. 14 — As Convenções Distritais serão convocadas pela Comissão Executiva Regional e deverão ser realizadas em cada Estado, pelo menos dez dias antes da Convenção Regional.

SEÇÃO II

Do Registro dos Candidatos

Art. 15 — Nas eleições para a Câmara dos Deputados, cada Partido poderá registrar no Tribunal Regional Eleitoral dois candidatos para cada Distrito, sendo um pelo sistema majoritário e o outro pelo sistema proporcional.

Parágrafo único — Serão registrados, em cada Distrito, dois suplentes para o candidato pelo sistema majoritário.

Art. 16 — Nas eleições para as Assembléas Legislativas, cada Partido poderá registrar um candidato e dois suplentes pelo sistema majoritário em cada Distrito, e até cinco pelo sistema proporcional.

Art. 17 — É vedado o registro do mesmo candidato por mais de um Distrito.

SEÇÃO III

Do Ato de Votar

Art. 18 — Nas eleições para Deputados federais e estaduais, o eleitor sufragará um candidato pelo sistema majoritário e um candidato pelo sistema proporcional, devendo, sob pena de nulidade, votar em candidatos do mesmo Partido.

Parágrafo único — O eleitor poderá votar apenas na legenda partidária, computando-se seu voto tanto para as eleições majoritárias como para as proporcionais.

CAPÍTULO III

Da Apuração

Art. 19 — Apurada a votação pelas Juntas Eleitorais competentes, serão os resultados enviados ao Tribunal Regional Eleitoral, para o efeito dos arts. 197 e seguintes da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 20 — Pelo sistema majoritário, estará eleito em cada Distrito o candidato que obtiver a maioria simples de votos.

SEÇÃO I

Da Apuração para a Câmara dos Deputados pelo Sistema Proporcional

Art. 21 — Nas eleições para a Câmara dos Deputados, pelo sistema proporcional, determina-se o quociente eleitoral dividindo o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher, em cada Estado, desprezada a fração, se igual ou inferior a meio, e arredondada para um, se superior.

Parágrafo único — Contam-se como válidos os votos em branco, para determinação do quociente eleitoral.

Art. 22 — Determina-se, para cada Partido, o quociente partidário dividindo pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração.

Art. 23 — Pelo sistema proporcional, em cada Partido estarão eleitos tantos candidatos quantos o respectivo quociente partidário indicar.

§ 1º — Estabelecido o quociente partidário, serão feitas listas dos Distritos para cada Partido, pela ordem decrescente indicada pela percentagem dos votos obtidos pelo candidato do Partido em relação ao número de eleitores do respectivo Distrito.

§ 2º — Estará eleito o candidato mais votado do Partido em cada Distrito, obedecida a ordem de classificação a que se refere o parágrafo anterior, até se completar o quociente partidário.

Art. 24 — Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos, observadas as seguintes normas:

I — dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II — repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

§ 1º — O preenchimento dos lugares com que cada Partido for contemplado será feito segundo o critério estabelecido no § 2º do art. 23.

§ 2º — Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos que tiverem obtido número de votos igual ou superior ao quociente eleitoral.

Art. 25 — Em caso de empate, será considerado eleito o candidato mais idoso.

Art. 26 — Serão considerados suplentes:

I — nas eleições majoritárias, os dois registrados juntamente com o candidato eleito, na ordem do registro;

II — nas eleições proporcionais, os não eleitos efetivos de cada Partido, na ordem da votação obtida, e, em caso de empate, na ordem decrescente de idade.

Art. 27 — Na ocorrência de vaga, não havendo suplente para preenchê-la, far-se-á eleição, salvo se faltarem menos de nove meses para findar o período do mandato.

SEÇÃO II

Da Apuração para as Assembléias Legislativas pelo Sistema Proporcional

Art. 28 — A apuração dos votos dos candidatos às Assembléias Legislativas, pelo sistema proporcional, obedecerá às seguintes normas:

I — aplicam-se as regras dos arts. 21 a 23, *caput*;

II — serão feitas listas dos Distritos para cada Partido, na ordem decrescente indicada pela soma dos votos dos respectivos candidatos;

III — corrige-se a posição de cada Distrito na lista prevista no item anterior em função da ordem decrescente indicada pela percentagem dos votos obtidos pela legenda partidária em relação ao número de eleitores do respectivo Distrito;

IV — estarão eleitos:

- a) o candidato mais votado em cada Distrito, obedecida a ordem de classificação a que se refere o item anterior;
- b) o segundo mais votado em cada Distrito, nos termos da alínea a, e assim, sucessivamente, até se completar o quociente partidário.

Parágrafo único — Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos, observadas as normas do art. 24, no que couber.

Art. 29 — Serão considerados suplentes:

I — nas eleições majoritárias, os dois registrados juntamente com o candidato eleito, na ordem do registro;

II — nas eleições proporcionais, os não eleitos efetivos de cada Partido, na ordem da votação obtida no Distrito e, em caso de empate, na ordem decrescente de idade.

CAPÍTULO IV

Disposições Gerais e Transitórias

Art. 30 — Os Deputados federais e estaduais serão candidatos natos pelo sistema que os elegeu.

§ 1º — Nas eleições de 1986, os Deputados federais e estaduais serão candidatos natos pelo sistema de sua preferência.

§ 2º — Na escolha do Distrito pelo qual concorrerá, terá preferência o Deputado que houver obtido, nas eleições de 1982, maior número de votos na respectiva circunscrição distrital.

§ 3º — Nos Distritos em que não for possível aplicar o disposto no parágrafo anterior, terão preferência os Deputados que houverem obtido maior votação no Estado ou Território.

§ 4º — Os candidatos natos que, pela ordem de preferência, não puderem concorrer pelo sistema majoritário, concorrerão pelo sistema proporcional.

Art. 31 — Fica revogado o inciso IV do § 2º do art. 175 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 32 — O art. 176 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 176** — Contar-se-á o voto apenas para a legenda, nas eleições pelo sistema proporcional:

I — se o eleitor escrever apenas a sigla partidária, não indicando o candidato de sua preferência;

II — se o eleitor escrever o nome de mais de um candidato do mesmo Partido;

III — se o eleitor, escrevendo apenas os números, indicar mais de um candidato do mesmo Partido;

IV — se o eleitor não indicar o candidato, por intermédio do nome ou do número, com clareza suficiente para distingui-lo de outro candidato do mesmo Partido;

V — se o eleitor, indicando a legenda, escrever o nome ou o número de candidato de outro Partido.”

Art. 33 — O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.

Art. 34 — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em de de 1983.

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Art. 13 — Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

§ 6º — O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara Federal e, atingindo o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados federais acima de doze.

Art. 39 — A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e setenta e nove representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto em cada Estado ou Território.

§ 1º — Cada Legislatura durará quatro anos.

§ 2º — Obedecido o limite máximo previsto neste artigo, o número de Deputados, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada Legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de sessenta ou menos de oito Deputados.

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

O Presidente da República:

Faço saber que sanciono a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, caput do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

Art. 176 — Contar-se-á o voto apenas para a legenda, nas eleições pelo sistema proporcional:

Art. 197 — Na apuração, compete ao Tribunal Regional:

LEI Nº 5.682, DE 21 DE JULHO DE 1971

Lei Orgânica dos Partidos Políticos

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 40 — Na mesma data, em que se reunirem para eleger o Diretório Municipal, os convencionais escolherão os Delegados e respectivos suplentes em igual número, à Convenção Regional, os quais deverão ser registrados, em cada chapa, na forma e no prazo previstos para o registro de candidatos ao Diretório Municipal.

§ 1º — É assegurado aos Municípios, onde o Partido tiver Diretório organizado, o direito a, no mínimo, 1 (um) Delegado.

§ 2º — Cada Município terá direito a mais 1 (um) Delegado para cada 2.500 (dois mil e quinhentos) votos de legenda partidária obtidos na última eleição à Câmara dos Deputados da respectiva unidade federativa, até o limite de 30 (trinta) Delegados.

§ 3º — Se na eleição, a que se refere este artigo, não se completar o número de Delegados previsto nos parágrafos anteriores, caberá ao Diretório Municipal eleito indicar os demais, com os respectivos suplentes, satisfeitas as exigências legais.

.....

e) Comentários da Imprensa

O **Jornal do Brasil**, de 1º-4-83, em editorial sob o título "Avaliação Prematura" e o jornalista CARLOS CASTELLO BRANCO analisam o projeto do Poder Executivo, em face da reação da classe política diante da questão:

"AVALIAÇÃO PREMATURA

As opiniões até agora em circulação, dentro e fora do Partido oficial, tendem a repelir a experiência do voto distrital misto numa avaliação prematura do sistema, que parece estar sendo confundido com a solução legislativa proposta pelo Governo. Por isso mesmo essas opiniões se mostram por vezes incoerentes na condenação antecipada de uma tentativa para melhorar a representação e diminuir o peso, que se tornou escandaloso nas últimas eleições, da influência do dinheiro na formação dos mandatos populares.

Agora mesmo um cientista político e um Deputado federal por Pernambuco se pronunciam em termos negativos, mostrando-se ambos apreensivos quanto aos resultados da aplicação do novo sistema. Ambos se referem, entretanto, especificamente, ao projeto elaborado no Ministério da Justiça, em cujo texto se apontam alguns defeitos já notados quando chegou ao Congresso a Mensagem presidencial. Um dos receios manifestados se traduz pela afirmação de que, implantado o sistema proposto, "a representação parlamentar não expressará o pluralismo do mundo atual e da sociedade brasileira".

É uma hipótese. Confirmada, entretanto, nada mais haveria que a manutenção do fenômeno atual. Por outras palavras, na prática de quase quarenta anos do sistema proporcional puro, uma das restrições que se fazem à organização de nossas Casas legislativas consiste justamente na evidência de que elas são cada vez menos representativas do universo brasileiro e, em todos os níveis da Federação, se comportam freqüentemente em desarmonia com o temperamento, as aspirações e os problemas concretos da Nação. A idéia de experimentar um sistema misto, adotado com êxito notório na Alemanha Federal, não é do atual Governo, que apenas resolveu pô-lo em prática pela

facilidade de superar as resistências em seu próprio Partido. Essa idéia foi introduzida no Brasil por especialista da altura de GUSTAVO CAPANEMA, que dela recuou pela verificação de que essas resistências tornariam inúteis o esforço intelectual e material de elaborar um projeto com a respectiva justificação.

No momento existe uma norma constitucional, obtida do Congresso pela excepcionalidade do momento da **abertura**, quando era fácil aproveitar os casuísmos de interesse geral para insinuar a fixação de uma regra de efeito permanente ou, ac menos, mais duradouro. O que se pretendeu foi o mesmo que aconselhava, no regime de 46, GUSTAVO CAPANEMA: melhorar o nível da representação, permitindo-se que grandes figuras da vida pública desprovidas de recursos para a compra de votos em todo o Estado conseguissem um mandato em seu Distrito e pasassem a enriquecer a Câmara com a contribuição de sua presença e de seu saber.

Que o sistema proposto agora leva à instabilidade política é outro receio que não precisaria ser expresso por ser este, notoriamente, um de nossos mais graves problemas institucionais.

Objecções desse tipo são dirigidas, pois, ao projeto encaminhado ao Congresso e não ao sistema. Trata-se de melhorar o texto do Ministério da Justiça e esta é tarefa típica do Congresso, no exercício rotineiro e livre de sua prerrogativa principal.

Todas as críticas são dignas de atenção e é altamente positivo e útil que sejam formuladas, como contribuição ao trabalho legislativo. Uma delas é especialmente merecedora de exame: a instituição do candidato nato, ao qual se dá o direito de escolher o Distrito pelo qual vai concorrer, conduz ao congelamento da representação atual da Câmara por muito tempo. Talvez esteja aí até uma violência à liberdade política dos cidadãos em geral.

Mas se trata, como está visto, de defeitos apontados no projeto e que, pelo menos por enquanto, não podem ser imputados ao sistema."

Coluna do Castello

O PROJETO DO VOTO DISTRITAL

Brasília — A Mensagem presidencial enviando ao Congresso projeto de lei que regulamenta o parágrafo único do art. 148 da Constituição foi recebida em silêncio. Ninguém se pronunciou a respeito, o que é estranhável por tratar-se precisamente do projeto que regulamenta a eleição, a partir de 1986, de Deputados federais e estaduais pelo voto distrital. O silêncio preocupou o Ministro da Justiça, que viu nele sinal de hostilidade

mais sensível do que se o documento tivesse sido debatido ainda que contraditoriamente pelos interessados.

Na verdade a Câmara não se interessa pelo voto distrital, embora nela haja corrente tradicionalmente favorável à medida. O Governo perdeu a oportunidade de introduzi-la praticamente quando deixou de usar antes de novembro do ano passado sua maioria para fazer o projeto aprovado por decurso de prazo. Isso hoje tornou-se impossível. Carece o PDS de maioria para tanto e somente um entendimento interpartidário promoveria a aprovação do projeto de lei. A simples imposição da Emenda Constitucional não abriu caminho ao voto distrital. E como não haverá, por inócua, questão fechada, o mais provável é que o maior número de Deputados situacionistas vote contra o projeto elaborado pelo Ministério da Justiça.

Além da regulamentação do voto distrital, o projeto consolidaria o dispositivo constitucional que, por erro de redação, manda realizar nos Distritos tanto a eleição majoritária quanto a proporcional. Cada Distrito elegeria dois Deputados e, como observa o experiente Sr. ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES, o candidato de um Partido à votação majoritária não dará um voto ao candidato do mesmo Partido à votação proporcional, preferindo dividir sua votação com candidatos de outros Partidos. Essa realidade contribuiria, no entendimento do ex-Governador da Bahia, para enfraquecer o PDS.

Reconhece o Sr. Ibrahim Abi-Ackel que os interesses criados se opõem à consolidação da medida constante da emenda constitucional do ano passado. A não ser que se desse ao Deputado um lápis e a prerrogativa de desenhar o seu próprio Distrito, ele dificilmente abrirá mão do sistema sob o qual se elegeu para enfrentar uma experiência totalmente nova. No entanto, alguma decisão terá de ser tomada pela Câmara a propósito da questão. Se não aprovar o projeto do Governo ou outro qualquer que viabilize a determinação constitucional de que as eleições ocorram nos Distritos, a realização da próxima eleição estaria na dependência de uma nova alteração constitucional.

Segundo o entendimento do Ministro, não poderá haver outro tipo de eleição que não seja a distrital, a menos que emenda constitucional suprima o parágrafo único do art. 148 ou altere os termos do art. 216 das Disposições Transitórias, segundo o qual a eleição de 1982 se realizaria sob o regime anterior. Esse dispositivo teria de ser substituído por outro que alargasse a vigência no tempo do pleito proporcional.

A exegese do Ministro da Justiça não é compartilhada por outros setores do Governo. Na Casa Civil, por exemplo, entende-se que, se não for votada a lei regulamentando o referido parágrafo único, a eleição se realizará segundo a norma do *caput* do art. 148, que manda que a eleição obedeça no todo ou em

parte ao sistema de votação proporcional. A interpretação final das leis é da competência do Poder Judiciário, mas é possível que antes de chegarmos lá haja um entendimento político para transferir por mais quatro anos a vigência do dispositivo que não se coaduna com os interesses da grande maioria dos Deputados do Governo e da Oposição.

Fez bem o Ministro em mandar com antecedência seu projeto à Câmara. Haverá tempo suficiente para debatê-lo e para verificar a inconformidade dos Deputados com o dispositivo constitucional imposto no apagar das luzes do poder de exceção de que dispunha de fato o Presidente da República. Até 1985, já sob novo Governo federal, o assunto estará esclarecido e o Congresso em condições de ditar uma solução política conforme as tendências que se forem apurando até lá. Mas uma coisa é certa: por enquanto o projeto do voto distrital terá tramitação lenta e dormirá por algum tempo nas gavetas de relatores pelas Comissões em que ele tiver de passar.

O Congresso não tem pressa. E sobretudo não tem pressa de votar um projeto de lei que consolida um constrangimento que lhe foi imposto."

Diante da interpretação dos arts. 148 e 216 da Constituição, decorrem, como se observa do artigo do jornalista CARLOS CASTELLO BRANCO, duas teses controversas. A primeira defendida pelo Sr. Ministro da Justiça é no sentido de que o Congresso terá que se manifestar obrigatoriamente sobre a questão, regulamentando o sistema distrital misto, alterando ou revogando os dispositivos constitucionais pertinentes:

"Não poderá haver outro tipo de eleição que não seja a distrital, a menos que uma emenda constitucional suprima o parágrafo único do art. 148 ou altere os termos do art. 216 das Disposições Transitórias, segundo o qual a eleição de 1982 se realizaria sob o regime anterior. Esse dispositivo teria de ser substituído por outro que alargasse a vigência no tempo do pleito proporcional."

O pensamento do Ministro IBRAHIM ABI-ACKEL é reafirmado na Exposição de Motivos que instrui o projeto de lei do Executivo:

"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 às eleições de 1982 a 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 outra tese baseia-se no entendimento segundo o qual, se não for votada a lei regulamentadora do parágrafo único do art. 148, a eleição se realizaria consoante a norma do **caput** do art. 148, que manda que a eleição obedeça no todo ou em parte ao sistema de votação proporcional.

Essa tese, aliás, prevaleceu durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição, que deu origem à Emenda Constitucional nº 22/82, como demonstra o jornalista JOSEMAR DANTAS, no **Correio Braziliense**, de 18-6-82:

“DISTRITAL É SÓ INTENÇÃO

A inscrição do sistema distrital misto nas disposições transitórias da Constituição expressa, por enquanto, apenas uma declaração de intenções, com efeitos que poderão ou não ser produzidos a partir de 1986, segundo livre deliberação do Congresso. É pelo menos assim que raciocina o Presidente da Câmara, Deputado Nelson Marchezan. E o entendimento da assembléia de conselheiros do Presidente da República não deve ser outro. Afinal, Marchezan é um respeitado e respeitável interlocutor do regime, menos por ocupar o terceiro maior posto na hierarquia republicana, do que por suas sólidas afinidades com o Poder nestes últimos dezoito anos.

O caso é que, posta nas disposições transitórias da Carta, como pretende o substitutivo a ser revelado, talvez amanhã, pelo Deputado Jairo Magalhães, Relator da proposta governamental, a inovação só poderá ser praticada depois de sua regulamentação via legislação ordinária. Alguns exegetas do direito constitucional entendem que a votação distrital mista, uma vez elevada à condição de dispositivo constitucional, terá que ser obrigatoriamente aplicada às eleições de 1986. Em caso contrário, poderia até ocorrer a hipótese de as eleições não serem realizadas, na ausência de regulamentação do dispositivo.

Não é este, porém, o entendimento do Presidente da Câmara. A consagração do voto distrital misto dependerá da decisão do Congresso de regulamentá-lo, fixando todas as condições de sua aplicação na prática, inclusive o percentual de parlamentares que devem ser eleitos pelo voto majoritário no Distrito. Marchezan, a esse propósito, lembra que a disciplina ordinária do sistema não deve ser atribuída ao Tribunal Superior Eleitoral, porque se trata de uma questão intrínseca à competência do Legislativo.

Em consequência — e por eliminação de conceitos — enquanto o Legislativo não produzir essa legislação regulamentadora, as eleições para a Câmara continuarão a ferir-se pelo critério proporcional. A tese de Marchezan está, sem dúvida, sob o abrigo da melhor doutrina jurídica. São inúmeros os dispositivos constitucionais congelados, ineficazes, por efeito de inexistência de legislação ordinária ou complementar, inclusive o art. 45, talvez a mais importante prerrogativa do Poder Legislativo, pois que lhe defere competência para fiscalizar e, em consequência, controlar os atos do Poder Executivo. E é princípio elementar de direito constitucional que, por definição, as normas dessa hierarquia não são auto-aplicáveis.

Uma outra questão essencial à prática do sistema distrital misto diz respeito à apuração da maioria absoluta de votos nos Distritos eleitorais, na vigência do regime multipartidário — no caso específico nosso, composto de cinco Partidos. O Presidente da Câmara acha que a tendência do eleitorado, conforme a experiência de outros regimes democráticos, é no sentido de polarizar a disputa em torno de dois candidatos. Aqui, provavelmente, dá ele uma opinião sujeita a muitas objeções, a começar do fato de que as eleições, em um país no estágio político-econômico-social do Brasil, se realizam debaixo de condicionantes inteiramente diversas da realidade vigente nas grandes democracias ocidentais.

Mas o Presidente da Câmara, advertido para essa conotação, admite que o legislador ordinário, ao disciplinar a matéria, poderá adotar o regime de eleição em dois turnos, de modo que, no segundo, compareçam os dois candidatos mais votados no primeiro. O vencedor que daí surgisse estaria investido de um mandato consagrado pela maioria absoluta do Distrito.

Marchezan adverte, contudo, que a importância dos dois turnos dependerá do percentual que venha a ser atribuído à eleição distrital. Se for estabelecido que o maior número de parlamentares deva proceder do pleito majoritário, então haverá larga concentração de interesse dos Partidos em torno dos dois turnos. Sob este aspecto, a razão está também com Marchezan."

Vale, ainda, registrar, a respeito da matéria, o editorial do **Jornal do Brasil**, de 11-4-83.

"INTENÇÕES AO AVESSO

Avolumam-se os indícios de que o Governo se prepara, sob pressão, talvez de seu Partido, para recuar da decisão de experimentar nas eleições parlamentares de 86 o sistema distrital misto. O recuo em si poderia ser examinado com a compreensão que merecem os atos motivados, claramente praticados a descoberto. Se os atuais indícios vierem a confirmar, entretanto, a retirada subterrânea, os formuladores da política legislativa ofi-

cial não teriam como fugir à censura que inspiram por sua vez os atos de motivação obscura ou sem motivação nenhuma.

No conjunto das normas editadas para disciplinar as eleições de 15 de novembro, somente duas escaparam ao imediatismo que apequenaram por vezes, diante da Nação convocada a votar, os propósitos inegavelmente altos com que se preparava o processo eleitoral: o adiamento de exigências constitucionais que teriam determinado a reversão imediata ao bipartidarismo; e a declaração formal de que se encerraria em 82 o ciclo do sistema proporcional puro para a eleição de Deputados. Tudo o mais, como se sabe, foi casuísmo que — além da estreiteza — falhou no objetivo de evitar que concorressem em condições de igualdade os candidatos do Partido governamental e os da Oposição.

Pois é uma dessas exceções que está sob ameaça de fulminação oblíqua no Congresso, a cuja decisão, sem embargo, o Governo submeteu o anunciado projeto de regulamentação do voto distrital misto. Por que fulminar no nascedouro uma medida legislativa há tantos anos reclamada pela experiência e pelo saber de algumas de nossas melhores figuras do meio especificamente interessado? E se há razão para o recuo que se configura já numa série de indícios ponderáveis, por que não revelá-la?

O Ministro da Justiça parece colocado em situação ambígua, por um lado diligente na preparação do projeto encaminhado ao Congresso mas por outro reticente na avaliação política desse ato. Mal chegado ao Congresso, um dos integrantes da liderança do PDS na Câmara não hesitou em declarar que o sistema proposto não era recebido com entusiasmo, e sim com apreensão, pelos parlamentares que teoricamente estariam comprometidos com sua aprovação. Note-se, porém, que não foi o líder da bancada do PDS que assim se manifestou. Era um dos vice-líderes que falava, possivelmente para produzir o efeito da ambigüidade: o vice, não estando no exercício da liderança, é e não é uma voz oficial do Partido.

O Partido não chegou nunca a se pronunciar, o que de certo modo seria compreensível se se tratasse apenas de discutir o texto do projeto com fórmulas técnicas suscetíveis de dúvida e aperfeiçoamento. O que jamais foi objeto de opinião clara, por parte da direção nacional do PDS, foi o sistema em si; o que nunca chegou a dizer de público qualquer voz verdadeiramente responsável do PDS foi que se dispunha o Partido a pôr em prática o mandamento constitucional editado pelo Congresso, por iniciativa do Planalto.

Do próprio mandamento, aliás, encontrável na Emenda nº 22, não se pode dizer que seja a rigor um mandamento. Ele próprio é oblíquo, voltado para o futuro de forma estranha — por mera

afirmação do que iria de qualquer modo acontecer no presente. A eleição de Deputados em 15 de novembro de 82 se faria pelo sistema proporcional. Era o óbvio — o que já estava escrito na legislação eleitoral. Ligada à referência à permissão para se adotar paralelamente o sistema distrital, em combinação com o sistema em prática desde 1945, dever-se-ia entender que a partir de 1986 já não seriam os Deputados eleitos puramente pelo processo proporcional. Sem regulamentação, é claro que isto não ocorrerá senão “na forma que a lei estabelecer”.

Como técnica legislativa, foi escolhida assim a fórmula ideal para facilitar mais tarde o recuo de uma decisão que, pelo visto agora, não recebeu contribuição de qualquer tipo do Partido do Governo. Como técnica de governar, nada há de menos aconselhável e de mais ilustrativo dos processos de atuação em que se viciou o Executivo, num larguíssimo período em que as decisões eram tomadas solitariamente no Planalto para referendo formal e fatal — não solidário — da maioria da Câmara e do Senado.

O último sinal de que o Planalto já se vem preparando para abandonar a intenção de promover a experimentação do sistema misto é fornecido por um dos especialistas que integraram, no Ministério da Justiça, a Comissão incumbida de elaborar o anteprojeto de regulamentação: o Governo, na preparação do texto enviado ao Congresso, “desfigurou inteiramente o trabalho dos técnicos”, denuncia o Professor DAVID FLEISCHER. Não pretenderia o denunciante que o texto dos técnicos fosse aproveitado tal qual, letra por letra, na elaboração do projeto a ser proposto ao voto dos congressistas, principalmente dos Deputados. Lei política, era mais que razoável que se afastasse em parte, ou mesmo no todo, das soluções sugeridas abstratamente por cientistas e técnicos.

Quando o ex-colaborador do Ministério da Justiça denuncia a desfiguração, o que está querendo dizer é que o anteprojeto foi refeito para se tornar inviável e até justificar o repúdio da Câmara. Por exemplo, a Comissão propunha a implantação do novo sistema de modo a equilibrar — meio a meio — os dois tipos de representação. O que está no projeto mandado ao Congresso pelo Governo é, na prática, o voto distrital puro, pois os Deputados a eleger pelo voto proporcional ficam limitados a um único Distrito: os votos recebidos fora desse Distrito seriam contados para o Partido, jamais para o candidato.

Se o mandamento da Emenda nº 22 exige, para valer, a interpretação “a contrario”, sua regulamentação está sendo proposta ao Congresso de modo a configurar o avesso das intenções iniciais do Governo. Parece concebida para rejeição por unanimidade.”

Obras Publicadas pela Subsecretaria de Edições Técnicas (*)

À venda na SSETEC (Senado Federal — 22º andar) .

Encomendas mediante vale postal ou cheque visado, pagável em Brasília (a favor da Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal) ou pelo reembolso postal.

“REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA”

Números atrasados à venda: 10, 12, 13/14, 17, 18, 26, 30 a 45, 47 a 53, 55 a 77.

“ÍNDICE DA REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA”

(NÚMEROS 1 a 70)

Distribuição gratuita

“COLEÇÃO DE ATOS INSTITUCIONAIS, ATOS COMPLEMENTARES E DECRETOS-LEIS”

Volumes à venda: 6º a 16º

“O PODER LEGISLATIVO E A CRIAÇÃO DOS CURSOS JURÍDICOS”

- Obra comemorativa do sesquicentenário da Lei de 11 de agosto de 1827, que criou os cursos jurídicos de São Paulo e Olinda.

“CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO” (edição de novembro de 1979)

- Quadro Comparativo = Anteprojeto da CLT — Legislação trabalhista vigente
- Exposição de Motivos do Anteprojeto

(*) Não estão relacionadas as obras esgotadas.

"DIREITO FINANCEIRO" (3ª ed. — 1981; adendo — 1982)

- Lei nº 4.320/64. Normas disciplinadoras da matéria. Plano de contas único da Administração Direta.

"CÓDIGO DE MENORES" (ed. 1982)

Lei nº 6.697/79. Comparação com a legislação anterior. Anotações (legislação; pareceres; comentários). Histórico da Lei (tramitação legislativa).

"CÓDIGO PENAL" (edição 1982)

- Decreto-Lei nº 2.848, de 7-12-40 — texto atualizado e anotado.
- Índice temático

"PROCESSO LEGISLATIVO" (3ª ed. atualizada e ampliada — 1982)

- Iniciativa das leis. Instrução, discussão e votação das proposições na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.
- Sanção, promulgação e veto.
- Emendas à Constituição. Leis Complementares. Leis Ordinárias. Leis Delegadas. Decretos-Leis. Decretos Legislativos. Resoluções.
- Normas constitucionais e regimentais. Questões de ordem, decisões da Presidência. Pareceres das Comissões Técnicas e pronunciamentos parlamentares.
- Competência privativa do Senado Federal.
- Requerimentos que podem ser apresentados no Senado Federal.
- Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.
- Impedimento de parlamentar.
- Nova designação do número de ordem das Legislaturas (histórico do Decreto Legislativo nº 79, de 1979).

"LEGISLAÇÃO ELEITORAL E PARTIDÁRIA" (4ª edição — 1982)

Leis e Instruções que regulam as eleições de 1982.

Textos atualizados, consolidados, anotados e indexados:

- Código Eleitoral
- Lei Orgânica dos Partidos Políticos
- Lei das Inelegibilidades
- Lei de Transporte e Alimentação
- Lei das Sublegendas

Legislação alteradora e correlata.

Instruções do Tribunal Superior Eleitoral.

"SEGURANÇA NACIONAL" (2ª edição — 1982)

- Lei nº 6.620/78 — texto, índices sistemático e temático
- Textos constitucionais e legislação ordinária
- A lei vigente comparada à legislação anterior
- Anotações (opiniões e legislação correlata)
- Histórico da Lei nº 6.620/78 (tramitação legislativa)

"CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL"

(formato bolso) (8ª edição — 1982)

Texto consolidado da Constituição do Brasil, de 24-1-67, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-69, e as alterações feitas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 2/73 a 22/82.

121 notas explicativas, com as redações originais dos dispositivos alterados.
Minucioso índice temático.

"CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL"

Quadro Comparativo

(4ª edição — 1982)

Texto constitucional vigente (incluindo a Emenda Constitucional nº 22/82) comparado à Constituição promulgada em 1967 e à Carta de 1946.

152 notas explicativas, contendo os textos dos Atos Institucionais e das Emendas à Constituição de 46.

Índice temático do texto constitucional vigente.

ASSINATURA DA REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Faça a sua inscrição como assinante da **Revista de Informação Legislativa**.

Envie vale postal ou cheque visado, pagável em Brasília (a favor da Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal).

Assinatura anual: n.ºs 77 (janeiro/março de 1983) a 80 (outubro/dezembro de 1983).

Preço: Cr\$ 4.000,00

Dirija seu pedido à

Subsecretaria de Edições Técnicas

SENADO FEDERAL

Brasília - DF - 70160

Atende-se também pelo reembolso postal.

**Rede de Bibliotecas depositárias
das publicações da
Subsecretaria de Edições Técnicas**

**Biblioteca Nacional
Instituto Nacional do Livro
Senado Federal
Câmara dos Deputados
Tribunal de Contas da União
Presidência da República
Procuradoria-Geral da República
Consultoria-Geral da República
Supremo Tribunal Federal
Tribunal Federal de Recursos
Superior Tribunal Militar
Tribunal Superior Eleitoral
Tribunal Superior do Trabalho
Assembléias Legislativas
Tribunais de Justiça
Tribunais de Contas Estaduais
Tribunais Regionais Eleitorais
Tribunais Regionais do Trabalho
Procuradorias-Gerais dos Estados
Ordem dos Advogados do Brasil
(Conselho e Secções Regionais)
Faculdades de Direito**