

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1983
ANO 20 • NÚMERO 78

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 européias, 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.