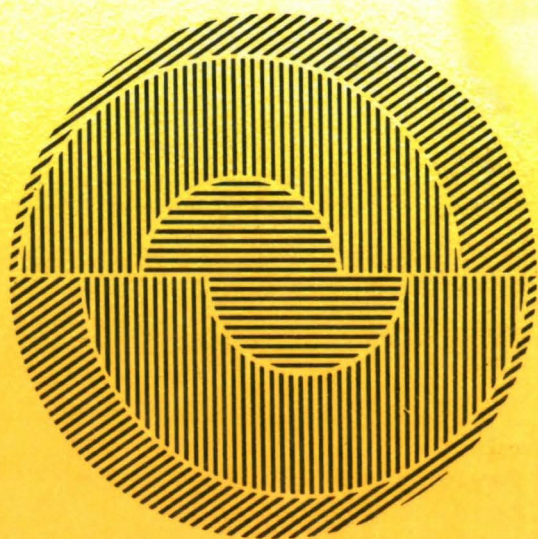


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1983  
ANO 20 • NÚMERO 78

# 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 domínio 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, elegeria *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 carrearia 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"<sup>(10)</sup>.

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, Idibal 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”.