VOTO E REPRESENTAÇÃO DISTRITAIS *

SULLY ALVES DE SOUZA **

1. Sistema Proporcional e Majoritário. Voto e Representação Distritais 2. O Voto Distrital no Brasil 3. Possibilidade Constitucional de Adoção do Voto Distrital 4. Interêsse e Utilidade do Voto Distrital em Relação ao Eleitor 5. Influência do Voto Distrital na Representação Política 6. O Voto Distrital, os Candidatos e os Partidos Políticos 7. O Voto Distrital e o Interêsse Geral

Cogita-se de reformar o atual sistema eleitoral brasileiro em alguns pontos. Adiantando-se às reformas, a atual Emenda Constitucional n.º 1 já determina que o número de deputados passe a ser proporcional ao número de eleitores e não ao da população — como ocorria antes — trazendo uma modificação de largo alcance com sérias conseqüências atuais (maior representação das áreas mais desenvolvidas, conseqüentemente com maior número de eleitores) e futuras (a necessidade urgente de criar novos eleitores, para o que deverá ser desen-

* Uma contribuição aos estudos promovidos pela Fundação Getúlio Vargas, em 1970.

** Professor da Universidade Federal de Brasília.

cadeado uma verdadeira batalha de alfabetização, que deve ter sido um dos motivos inspiradores da inovação).

Mas é apenas da própria representação que queremos tratar, a qual contém, afinal, dois grandes sistemas — o proporcional e o majoritário.

Para o tratamento do assunto e, mais especìficamente, da eleição distrital, parecem caber as referências que seguem:

1. Sistema Proporcional e Majoritário. Voto e Representação Distritais

A representação proporcional, como se sabe, é um sistema (com diversas fórmulas) que permite — ou pretende permitir — a representação nas assembléias, tanto quanto possível na proporção das idéias expressadas nas urnas. É a solução para evitar o absolutismo das maiorias ou o abandono ou a minimização das minorias.

Verifique-se, inicialmente, que tanto no sistema proporcional (em que os deputados são eleitos segundo o quociente eleitoral e partidário) como no sistema majoritário (onde êles são eleitos segundo os resultados numéricos individuais ou das legendas), os eleitos são representantes não só de seus estados mas de todo o país.

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, como se vai ver adiante. 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 dêsses distritos.

O voto distrital mais comum é aquêle em que o eleitor vota em um único candidato, dando cada distrito um único representante.

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.

Isto não ocorre, entretanto, na fórmula mista, de que é exemplo a contida no Projeto Legislativo n.º 38, de 1960, apresentado pelo então senador Mílton Campos, onde a votação far-se-ia por distritos eleitorais mas seria estabelecida a proporção das legendas no âmbito estadual, dando em conseqüência que um candidato, embora vencedor em um distrito, poderia não ser considerado eleito se a votação da legenda de seu partido, no âmbito estadual não atingisse a votação que êle abtivera; nesse caso, a cadeira poderia ser ganha pelo segundo ou pelo terceiro colocado. Esta solução, como muito bem justificou o autor do projeto, resultava da necessidade de conciliar a exigência constitucional da adoção do sistema proporcional com a possibilidade de admissão do voto distrital. Teríamos, assim, voto distrital (o eleitorado votando nos candidatos inscritos naquela pequena área) mas nem sempre a representação distrital (pois o mais votado talvez não ganhasse a cadeira).[1]

2. O Voto Distrital no Brasil

Em julho de 1848, o senador Paulo 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).

[1] *Boletim Eleitoral da Câmara dos Deputados.* Imprensa Nacional, 12/60, p. 220.

Ainda assim o projeto se transformou na Lei n.º 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, lògicamente, 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 à eleição indireta.

Veja-se que entre a data da apresentação do projeto e a da publicação da lei mediaram 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 interêsse individual sôbre o coletivo".[2]

Endossando tal pronunciamento, a Fala do Trono de 11/5/1860, criticava "os abusos a que dera lugar a então lei eleitoral vigente".[3]

Surgiu, assim, o Decreto n.º 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 dêles. Foi mantida a forma indireta.

O aumento do número de deputados por distrito parece não ter dado o resultado esperado, como se vê dêste pronunciamento: "... representadas as minorias, seriam *ipso facto*, representadas as oposições. A idéia do distrito de 1 ou 3 deputados não daria por si mesma aquêle resultado, como os fatos o provaram..." (Discurso do Deputado Carneiro da Cunha, na sessão de 4/8/1873).[4]

Nessa mesma data, dando parecer sôbre o Projeto n.º 345 dêsse deputado sôbre a reforma eleitoral, o relator, ainda o deputado João Mendes, *dizia*: "... na legislatura cujos mem-

[2] COSTA, Edgard. *Legislação Eleitoral Brasileira*. Imprensa Nacional, Rio, 1964, p. 28.
[3] Idem, ibidem, mesma página.
[4] *Anais do Parlamento Brasileiro*. Imprensa Nacional, sessão de 4/8/1873.

bros foram eleitos sob a influência dessa lei (n.º 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 1.082, que criou os distritos de três deputados foi tão impotente como a anterior... Sob o Império, as eleições têm produzido câmaras unânimes ou quase unânimes...".[5]

Ante tais ataques, tinha dias contados o voto distrital, que foi abolido no Decreto n.º 2.675, de 20/10/1875, conhecido como a *Lei do Têrço* porque cada eleitor poderia votar em tantos nomes quantos fôssem 2/3 do número total marcado para a província. Êste decreto foi bastante inovador, bastando apontar que ali se criou o título eleitoral e foi dada competência à Justiça para se pronunciar sôbre qualificação de eleitores, embora tivesse mantido a eleição indireta (1 delegado-eleitor para cada 400 habitantes).

O Decreto n.º 6.097, de 13/1/1876 constituiu-se numa espécie de regulamentação geral eleitoral, incluindo dispositivos das Leis números 387, (de 1846) 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 sôbre 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 Ruy Barbosa a elaboração do projeto, o qual foi sancionado a 9/1/1881, tendo-se transformado na chamada *Lei Saraiva,* a de n.º 3.029, abolindo-se assim as eleições indiretas, que haviam sido adotadas por sessenta (60) anos. Mas no

[5] Idem, ibidem, mesma sessão.

seu bôjo, a lei trouxe a volta do sistema distrital, determinando-se que as províncias fôssem divididas em tantos distritos eleitorais quantos fôssem 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 número 35, de 26/1/1892, 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 êsse número não fôsse 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 n.º 184, de 23/9/1893, regulamentou essa lei para as eleições de 30/10/1893 e manteve o sistema distrital.

O Decreto n.º 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 n.º 153, de 3/8/1893.

A Lei n.º 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 fôsse divisível por cinco, juntar-se-ia a fração — quando de um — ao distrito da capital e — quando de dois — ao 1.º e 2.º distritos, que, assim, ficariam com seis cada um. O voto era cumulativo, isto é, o eleitor poderia votar em seu candidato tantas vêzes quantas fôssem os lugares a preencher.

A Lei n.º 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 dêsse *distritão,* Amazonas, Pará, Maranhão,

Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Goiás e Mato Grosso constituíam cada um dêles, um só distrito.

A história do voto distrital no Brasil acaba em 1932, com o Código Eleitoral (Decreto n.º 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.*

De então para cá estas três características têm sido mantidas: sufrágio universal, voto secreto e direto, representação proporcional.

Em 1958, o ministro Edgard Costa, por incumbência do ministro da justiça, formulou anteprojeto dispondo, em resumo que: a) cada distrito eleitoral poderia abranger um ou mais municípios, observada a contiguidade territorial e, na medida do possível, tendo êste a mesma população eleitoral; b) cada partido registraria em cada distrito apenas um candidato. De vez em quando, entretanto, o voto distrital volta à baila, como agora. Em 1960, o projeto apresentado por MILTON CAMPOS, a que já nos referimos anteriormente, procurou a combinação de representação proporcional com a votação distrital, como se vê dos arts. 2.º, 6.º e 7.º que transcrevemos:

"Art. 6.º — Os resultados das eleições em todos os distritos do Estado serão somados para verificação do cociente eleitoral e do cociente partidário, na forma da legislação em vigor". "Art. 7.º — Determinados os lugares que caibam ao partido, o respectivo preenchimento se fará segundo a ordem decrescente de votação nominal de seus candidatos".

O projeto não deixava dúvidas quanto ao fato de que os votos distritais seriam englobados no âmbito estadual para estabelecer "uma proporção estadual das opiniões", pois que, neste caso, apenas a votação era distrital pois a representação era, realmente, estadual.

Como se vê, o voto distrital vigorou por 72 anos no Brasil, no período de 1855 a 1932, com uma interrupção de pouco

mais de 5 anos, sendo de verificar que a modificação introduzida na república foi a dos distritos de 5 deputados.

Não se trata, portanto, de uma novidade no quadro eleitoral brasileiro; muito pelo contrário. Nem sua aplicação está tão distante, pois ultrapassou a fronteira da chamada *república velha*. Os pais de muitos dos políticos atualmente na ativa participaram de eleições dêste tipo.

O voto ou a eleição é apenas um *processo* para se obter uma representação. Assim, aquilo de que cogitamos, realmente, é de uma *representação distrital* em vez de uma *representação estadual* na Câmara dos Deputados, como agora ocorre, ressalvado sempre que tal representação opera juntamente com a representação estadual e nacional. Vejamos, então, se isso é possível e de que modo.

3. Possibilidade Constitucional de Adoção do Voto Distrital

A Constituição de 24/1/1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17/10/1969, diz, em seu artigo 39, que "a Câmara dos Deputados" compõe-se de representantes do povo, eleitos... *"em cada Estado e território"* e, no § 2.º do mesmo artigo, *"que o número dos deputados por Estado* será estabelecido em lei..." (nossos os grifos).

Aparentemente, encontra-se nesse dispositivo uma restrição à "representação por distritos" quando tão claramente se fala em "eleição por Estado" e "número de deputados por Estado".

Não é nova a dúvida pois essa foi exatamente a questão levantada quando da tramitação do projeto que resultou na primeira lei de eleição distrital, a de n.º 842, de 1855, já antes mencionada.

De fato a Constituição não prevê expressamente senão a eleição e (entenda-se) a representação *por Estado*. Não mencionando outra qualquer forma que se relacione com a divisão geográfica do voto, cabe a dúvida sôbre a constitucionalidade do voto (ou) da representação por unidades menores *dentro do Estado*.

Parece, entretanto, que a questão é contornável pois a expressão constitucional pode ser entendida como significando o limite máximo, isto é, tornando inadmissível, por exemplo, uma fixação geográfica de unidades maiores do que o estado-membro, como seria o caso da criação de um distrito interestadual. A junção de dois ou mais estados-membros ou de partes dêles, para permitir a eleição de deputados interestaduais, isso sim, pareceria flagrantemente inconstitucional.

Tal não ocorre, porém, se a representação distrital ficar contida no âmbito estadual pois normalmente (foi assim no Império e na República) o deputado é eleito pelo *círculo* ou distrito contido em determinada província ou estado-membro. Dessa forma, o representante distrital é, também, e sempre, um representante estadual.

Admitida esta premissa, vejamos o que se contém na Constituição a respeito de representação proporcional e majoritária, atentos à circunstância de que se esta última fôr verdade, será desde logo impossível a adoção do distrito eleitoral de um só deputado, o que, òbviamente, leva à forma majoritária.

Repare-se que, na parte da Câmara dos Deputados, tanto no *caput* quanto no § 2.º do art. 39, faz-se ausente qualquer menção quer ao sistema eleitoral majoritário quer ao proporcional (a *proporção* referida diz respeito à fixação do número de deputados por Estado):

"Art. 39 — A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, entre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto, em cada estado e território.

§ 1.º — .....

§ 2.º — O número de deputados por estado será estabelecido em lei, na proporção dos eleitores nêle inscritos..."

Tal silêncio não ocorre na parte do Senado Federal, como se vê do art. 41:

"O Senado Federal compõe-se de representantes dos estados, eleitos *segundo o princípio majoritário*" (nossos os grifos).

Isso levaria à conclusão de que, para a Câmara dos Deputados, poderia ser adotado qualquer dos sistemas. Entretanto, no capítulo II (Dos Direitos Políticos) do título II (Da Declaração de Direitos), lê-se no art. 148 *in fine*: "...os partidos políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a Lei estabelecer..." Êsse dispositivo já constava da Constituição com a redação anterior à Emenda n.º 1, apenas tendo sido acrescida agora a expressão "total ou parcial".

Veja-se que o texto é imperativo, impondo, assim, uma regra geral constitucional, de que, nas eleições (é o assunto que nos interessa) a representação partidária tem que ser proporcional. O fato de ter sido admitida uma graduação (total ou parcial) não desfigura a obrigatoriedade da regra e traz até um elemento nôvo a (representação proporcional parcial) para justificar a proporcionalidade aplicada no âmbito distrital, embora não seja possível dizer-se se essa era realmente a intenção do legislador, pois se trata de texto não debatido. A referência à "forma estabelecida em lei", também não traz qualquer problema, pois a lei já existe (o Código Eleitoral, que trata da proporcionalidade nos arts. 106 e 107).

É de notar que tal dispositivo não está contido nem na sessão II do capítulo VI do título I (Da Câmara dos Deputados) nem no capítulo III do título II (Dos partidos políticos), mas é encontrado exatamente no capítulo II do título II (Dos Direitos e Garantias Individuais). Talvez com essa colocação o legislador constituinte tivesse pretendido enfatizar propositadamente a defesa dos interêsses da minoria e das oposições, êste direito político que há um século preocupa os estudiosos da representação política.

Se assim é, tal norma geral — representação proporcional dos partidos — só poderá ser contrariada quando outra norma, no mesmo texto constitucional, determinar eleições pelo sistema majoritário, como ocorre com a dos Senadores (art. 41).

Admitida que seja esta nova preliminar, a adoção do voto distrital sòmente será possível se, ao mesmo tempo, fôr aplicado o sistema de representação proporcional.

Como se sabe, o *sistema* distrital é geralmente apontado como o contrário do sistema proporcional, naturalmente pela aceitação do princípio de que a eleição distrital é sempre de um só representante por distrito. Sabendo-se, entretanto, que é admissível um número maior por distrito (no Brasil o seu número foi de um a cinco representantes), teremos aí o precedente que, aparentemente, poderá justificar a aplicação de proporcionalidade nas eleições distritais.

E como dois deputados parece um número pequeno para estabelecer uma proporcionalidade de razoável equilíbrio, pode-se propor que o distrito eleitoral comporte, ao menos, três representantes, o que, provàvelmente, virá atender às necescidades de contemplar as diversas correntes de opinião, inclusive ao atendimento de uma sublegenda que surja.

A aplicação dos quocientes eleitoral e partidário, na forma prescrita pelo Código Eleitoral, permitiria a obtenção dos resultados na aplicação das sobras. E, claro, se mais tarde ficasse verificada a necessidade de aumentar o número de representantes por distrito, tal providência poderia ser objeto de lei especial, tendo-se presente, entretanto, a circunstância de que a criação de distritos muito grandes ou com grande número de representantes pode importar em desvirtuação do sistema, como aconteceu em 1916, quando o distrito coincidia, em muitos casos, com a área de estado-membro.

4. Interêsse e Utilidade do Voto Distrital em Relação ao Eleitor

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 conseqüência, eleição mais autêntica por melhor expressar a vontade do eleitor que, assim, também estaria mais defendido das influências do poder econômico e do coronelismo; d) maior motivação dos eleitores pela eleição de cunho mais doméstico.

Quanto à alínea *a*, parece irrecusável o argumento; a maior aproximação decorre lògicamente da diminuição geográfica da unidade eleitoral. Não só os eleitores como os candidatos têm que se locomover menos e mais fàcilmente se encontram: se não eram, passam a ser *conhecidos* e os defeitos e as virtudes mais fàcilmente se apresentam.

A alínea *b* parte do princípio de que o bom voto é o dirigido à pessoa conhecida *mais de perto*, o que talvez não represente uma idéia muito sólida; tendo em vista que o conhecimento necessário represente boa atuação política do eleitor, esta atuação pode ser até prejudicada pela maior intimidade que pode levar mais à votação *no amigo*, que *no candidato*.

Quanto à alínea *c*: a influência do *coronel* da localidade talvez seja inevitável, mas ela já existia na área eleitoral maior assim como a pressão das famílias tradicionais, sabendo-se, entretanto, que tais influências estão em visível declínio ante o desaparecimento gradativo não só do coronelismo, mas de quaisquer sistemas fechados, não sendo mais possível evitar outras influências e, especialmente, a fôrça dos modernos meios de comunicação sôbre os eleitores. Quanto à presença do poder econômico no âmbito distrital, aceite-se que seja mais fàcilmente identificável em área restrita.

Quanto à alínea *d*, parece indiscutível a subida de motivação para sufragar o nome conhecido da localidade, mais do que ocorreria em relação ao nome distante e desconhecido ou desinteressado das coisas do lugar.

5. Influência do Voto Distrital na Representação Política

Do ponto de vista da representação política que dêle resulta, apontam-se êstes pontos favoráveis ao voto distrital: a) a representação, ante o maior conhecimento dos candidatos, parece mais autêntica; b) essa representação deve, por isso, ser de nível assemelhado à do eleitorado e essa é exatamente a sua virtude.

No sentido contrário pode-se dizer: a) que a diminuição física da unidade eleitoral importa na trazida de um ambiente

excessivamente regional ou provinciano para a fixação das candidaturas, com a possível exclusão de nomes de valor que embora consagrados na grande área estadual e talvez nacional, não encontrem, entretanto, acolhida eleitoral em nenhum dos distritos, ante a impossibilidade de concorrerem com a fôrça local dos candidatos *de casa;* b) que, conseqüentemente, a câmara ou a assembléia que daí resulta tende a ser de baixo nível, o que, afinal, redunda em prejuízo do povo.

Como se vê, as idéias contra e a favor giram em tôrno de autenticidade e nível de representação.

A chamada autenticidade deve ser examinada em alguns de seus aspectos. Primeiramente, pode ser aceito que vota melhor em um candidato quem bem o conhece. Mas não se pretende que tal conhecimento deve ser, obrigatòriamente, pessoal, físico, direto. Até o eleitor inculto, ainda que não conheça pessoalmente o candidato, tem muitas fontes de informação no seu meio para se certificar de suas virtudes e de seus defeitos. E o mais culto, mais meios terá para aquilatar das qualidades do candidato, inclusive com a possibilidade de formular razoável juízo crítico a seu respeito.

Já quanto ao nível da representação, outro seria o reparo. Afinal, o que se visa com a representação política? A representação realmente desejada pelo povo eleitor ou *uma* representação que seja de nível (digamos, cultural) mais alto do que o do eleitorado? Ainda que a justificação para a escolha dêste último possa ser a de que deve estar presente a idéia de melhoria ou de progresso (especialmente numa sociedade culturalmente pouco desenvolvida) merecerá êsse procedimento o apelido (polêmico, é de reconhecer) de democrático? Por outro lado, será de desprezar a possibilidade de eleitores sentirem orgulho em votar no nome de *um grande da terra,* ainda que êle não seja o representante ideal, por saberem que êle prolonga, lá fora, as grandezas e as virtudes daquela comunidade?

Como se vê, há mais de uma hipótese a testar e, pelo menos, duas opções claras: ou se prefere a representação — chamemos *natural* — sem que se vise a *progresso,* isto é, com representantes ao nível dos representados ou, ao contrário, de-

seja-se aquela outorga traduzida em têrmos — chamemos assim — *aristocráticos*, em que os representantes devam ser superiores à média dos representados?

Ainda assim, deveria ser explicitada a noção de *superioridade* para que ficasse determinado se se trata de capacidade cultural (no sentido de cultura geral) ou técnica ou, por exemplo, capacidade executiva.

De tôda sorte, é de ver que esta representação *qualificada* estaria envolvendo dois aspectos distintos: a representação pròpriamente dita (elemento puramente político da democracia indireta) e a capacidade do representante (compreendendo os atributos que dariam a tônica no desempenho de seu mandato).

6. O Voto Distrital, Os Candidatos e Os Partidos Políticos

Com relação aos candidatos e aos seus partidos, a adoção do voto distrital pode oferecer estas vantagens: a) os candidatos teriam que se locomover em áreas menores, conseqüentemente despendendo menos dinheiro em suas campanhas; b) teriam êles que empolgar menos pessoas, podendo melhor concentrar seus recursos e seus argumentos, tornando melhores as suas exposições sôbre problema locais e regionais, conseqüentemente oferecendo aos seus possíveis eleitores mais elementos de convicção para a opção eleitoral; c) sentiriam menos a pressão do poder econômico, pois êste teria menos o que financiar, ante a possibilidade de campanhas de custo realmente reduzido; d) os partidos, desde que adotado o distrito de três representantes, teriam campo de manobrar para resolver e atender a uma tríplice divisão interna.

Mas vejam-se estas possíveis desvantagens: a) a proporcionalidade será apenas parcial (dentro da possibilidade do distrito de 3 representantes) pois circunscrita ao âmbito do distrito; b) a possibilidade de atender às 3 candidaturas em cada distrito talvez não seja suficiente para atender a todos os pretendentes do partido do estado; c) as minorias, aparen-

temente, poderiam levar certa desvantagem com a perda de muitas sobras no distrito, as quais, se pudessem ser somadas em todo o estado-membro, permitiriam um melhor aproveitamento.

Em relação aos candidatos, parece evidente que a diminuição geográfica da área da eleição torna a campanha muito mais confortável e eficiente, além de menos dispendiosa.

A concentração dos esforços em área menor e com menor número de pessoas a convencer em tôrno dos problemas locais ou regionais acarretará possìvelmente uma melhor apresentação da campanha eleitoral, embora possìvelmente traga consigo um certo alheamento dos problemas da área maior, que é o estado-membro. Cabe aqui, entretanto, a observação de que, ainda que a eleição do representante seja feita em tôda a área do Estado, aquêle não deixará, normalmente, de ser o *homem de sua terra* com suas raízes em certa cidade ou certo município do estado.

Não se despreze, entretanto, a possibilidade de alguns candidatos, mesmo de poucas posses, preferirem o sistema proporcional no âmbito estadual, seja porque têm prestígio em tôda a área seja porque precisamente não conseguem vencer certas resistências na sua cidade (oligárquicas ou famílias tradicionais).

Parece evidente que a influência do poder econômico mais fortemente se fará sentir à proporção que mais haja o que financiar. A diminuição da área a ser coberta, a diminuição de eleitores a serem influenciados deve minimizar tal atuação. Há, por exemplo, a possibilidade de que a futura representação da Câmara, com menos de 300 deputados, se fôr mantido o sistema proporcional de votação por *estados-membros,* deve sentir mais essa influência, tendo em vista que, na mesma grande área e com o mesmo número de eleitores, haverá menos representantes. Aumentando, assim, o quociente eleitoral, provàvelmente mais dinheiro será necessário para as campanhas, de modo que o poderio econômico deverá ter uma grande possibilidade de influência, tendo mesmo de admitir que os próximos eleitos sejam, em grande número, os que possuem capital

para tal financiamento e aquêles, de seu círculo, que dêsse financiamento se puderem beneficiar.

Quanto à representação das minorias, parece que o sistema proporcional dar-lhes-ia melhor aproveitamento numa contagem global no Estado.

7. O Voto Distrital e o Interêsse Geral

O que se busca, ao estabelecer um sistema de eleição, é um processo que produza a mais fiel representação, onde se incluem, evidentemente, a presença das minorias e das oposições.

Parece não ter sido encontrada, até hoje, a fórmula perfeita, seja porque os diversos sistemas idealizados e aplicados têm, todos êles, o seu limite (por exemplo, com a adoção dos índices mínimos de votação, abaixo do qual o candidato não é admitido), seja porque a própria limitação do número de candidatos nem sempre permite a contemplação de tôdas as idéias da comunidade. "There is no electoral system wich exactly reflects popular views and divisions..." [6]

Não se pode afirmar que o povo brasileiro esteja desejando a adoção do voto distrital. Pelo menos, não nos parece que tal desejo — se é que êle existe — se mostre patente em manifestações que justifiquem registro especial. Nem mesmo há sinais de qualquer coisa que se assemelhe a grupos de pressão interessados na adoção do sistema.

Parece, portanto, que o assunto volta à baila por provocação de militantes da política, de tôda sorte, motivando algum interêsse sôbre a matéria, justificando-se, inclusive, uma pesquisa para aferir do possível interêsse popular pela iniciativa.

Se tal interêsse fôr evidenciado, parece-nos que a medida estaria justificada tão só pelo fato de que devem ser atentamente apreciados e, possìvelmente, aplicadas quaisquer medidas que possam aumentar o interêsse popular pela representação política, de modo que esta deixe de ser apenas o cum-

[6] CARTER, M. & HERZ, H. *Government and Politics in the 20th Century.* F. A. Preager, Nova Iorque, 1961, p. 96.

primento de uma obrigação para se tornar realmente o exercício de um direito e, mais, a satisfação de uma necessidade de participação no processo político.

Se daí pode decorrer, também, uma melhoria do próprio senso político do cidadão, então ainda mais valerá a pena tentar: "quanto mais uma pessoa participa de assuntos locais, maior a probabilidade de que tenha alto senso de eficácia política".[7]

Assim, uma nova tentativa de voto distrital no Brasil, com a adoção de proporcionalidade no distrito, seria um outro caminho que podíamos experimentar no campo da representação política, sem a pretensão de soluções definitivas ou duradouras para as quais o comportamento humano é o fator imponderável mas decisivo de garantia de êxito, o qual resultará, inicialmente, da maior ou menor aceitação do modêlo pelo eleitorado.

Antes, porém, deveria ser feita uma sondagem de opinião pública entre eleitores e representantes para que se tenha idéia das suas preferências quanto aos sistemas.

No parecer da comissão do Senado imperial proferido sôbre o projeto da *Lei dos círculos* se dizia: "... os costumes não se corrigem tão prontamente como se alteram as leis; o resultado, pois, será lento mas infalível e o povo não passará pela decepção, sempre perigosa, de esperar da lei o que ela não pode realizar...."[8]

[7] DAHL, Robert A. *A Moderna Análise Política.* Lidador, Rio, 1966, p. 108.
[8] Apud Barbosa Lima Sobrinho. *Sistemas eleitorais e Partidos Políticos.* Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1956, p. 62.