PESQUISA SÔBRE A CONVENIÊNCIA E A VIABILIDADE DA ADOÇÃO DO VOTO DISTRITAL NO BRASIL

MIGUEL GONÇALVES DE ULHÔA CINTRA

1. Introdução 2. Pesquisas e análises 3. Questionários e entrevistas 4. Conclusões preliminares.

1. Introdução

O objetivo desta pesquisa é promover o estudo doutrinário do voto distrital e determinar as possíveis vantagens e os inconvenientes de sua adoção no Brasil, bem como as alterações que poderiam vir a se produzir no nosso sistema representativo, em conseqüência de sua aplicação.

Para alcançar êsse objetivo, o trabalho foi equacionado em uma fase de pesquisa, desdobrada em pesquisa bibliográfica e de direito comparado, acompanhada da análise de entrevistas, artigos e reportagens versando sôbre o assunto, e entrevistas com pessoas qualificadas que estudem ou estudaram o problema ou que, de qualquer forma, estejam capacitadas a emitir opinião ou responder a questionários com perguntas abrangendo os vários ângulos do assunto.

2. Pesquisas e análises

2.1 *Legislação eleitoral vigente e aplicável*

Levantamento dos dispositivos constitucionais (Constituição da República Federativa do Brasil, Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969; Código Eleitoral, Lei n.º 4 737, de 15-7-1965; Lei Orgânica dos Partidos; Lei n.º 5 453, de

14-6-68, instituindo o sistema de sublegendas e dando outras providências; e Lei das Inelegibilidades, Decreto n.º 1 063, de 21-10-69.

2.2 *Referências legislativas*

Em cinco bibliotecas — da Fundação Getúlio Vargas, da Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Justiça e do Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Guanabara — procedeu-se à pesquisa das referências legislativas sôbre o assunto, num total de 35 obras especializadas, com a legislação aplicável.

2.3 *Referências bibliográficas*

No levantamento procedido nas bibliotecas citadas e mais nas do DASP, Nacional e Thomas Jefferson, da Embaixada Americana, localizou-se cêrca de 145 obras diretamente relacionadas com a matéria, das quais foram feitos nove extratos específicos sôbre o voto distrital, distritos e círculos eleitorais. Também, foram catalogados inúmeros recortes de jornais e revistas com artigos e comentários sôbre o assunto.

3. **Questionários e entrevistas**

A direção do Instituto de Direito Público e Ciência Política (IDPCP), fixou-se inicialmente nos assuntos a serem inseridos nos formulários, a saber: as repercussões políticas, os partidos, os candidatos a renovação dos quadros políticos, a autenticidade da representação, o eleitorado, a influência econômica, a fraude e a corrupção, as oligarquias regionais, as vantagens e os inconvenientes do voto distrital, os critérios para divisão dos distritos, as suas distorções e as medidas complementares.

3.1 *Os questionários*

Em conseqüência do estudo de cada um dêsses temas dois tipos de formulários foram estabelecidos: um, mais extenso, com 41 perguntas, para as entrevistas, e outro, com 15 questões, contendo, tanto quanto possível, perguntas das entrevistas, para os questionários a serem encaminhados.

Ficou assim redigido o formulário das entrevistas:

1. Quais seriam as repercussões políticas do voto distrital no resultado das eleições dentro do atual regime partidário?

2. O aumento do número de partidos poderá alterar essas repercussões?

3. Por quê?

4. As novas gerações serão incentivadas no jôgo partidário?

5. O nível dos candidatos abaixará ou não, sob o ponto de vista de condições de preparo para o ingresso na vida pública?

6. Os antigos e experientes líderes políticos terão ou não possibilidades de serem eliminados na luta partidária?

7. Os novos candidatos terão maiores perspectivas? Haverá possibilidade de que surjam novas lideranças?

8. O voto distrital contribuirá para a renovação dos quadros políticos, interessando mais diretamente as novas gerações no jôgo partidário?

9. Como reagirão os antigos políticos? Adaptar-se-ão às mudanças ou conservarão suas bases atuais? Terão maiores ou menores possibilidades em relação aos novos políticos?

10. O voto distrital poderá contribuir para maior autenticidade da representação popular?

11. Permitirá maior aproximação entre o eleitor e seus candidatos?

12. Quais os reflexos que se poderão verificar no comportamento do eleitorado?

13. Haverá aumento no interêsse do eleitorado pela sua participação no processo político?

14. Por quê?

15. O eleitorado poderá acompanhar de modo mais eficaz a conduta dos eleitos?

16. Incentivará a política de clientela?

17. Será mais acessível à penetração da influência econômica?

18. Como se poderá exercer o poder econômico no distrito?

19. Será maior ou menor que no atual sistema?

20. O voto distrital contribuirá de alguma forma para surgimento de oligarquias regionais?

21. O voto distrital contribuirá para a eliminação da fraude na apuração das eleições?

22. A corrupção será mais fácil do que no atual sistema?

23. Será mais fácil alertar os grupos interessados na política contra a corrupção?

24. Haverá melhor fiscalização por parte dos próprios grupos políticos e do eleitorado?

25. Como deve ser feita a divisão em distritos? Qual o critério a seguir?

26. Deverá ela ter por base a divisão geográfica ou a igualdade do número de eleitores?

27. Como proceder nesse último caso?

28. A quem caberá fixar o número e a área dos distritos eleitorais?

29. Quando deverão ser fixados e em que épocas deverão ser reformulados?

30. Sendo diferentes os números de deputados federais e estaduais por estado, como proceder à divisão por distritos?

31. Quais as soluções para a fixação dos distritos com grande área territorial e pequena densidade eleitoral?

32. Quais as soluções para a fixação dos distritos com pequena área territorial e grande densidade eleitoral?

33. O voto distrital deve ser adotado para as eleições de todos os graus (federal, estadual, municipal)?

34. O sistema deverá ser duplo, proporcional e majoritário; o primeiro em todo o círculo do estado e o segundo para o distrito, conferindo dois votos para cada eleitor?

35. É a favor ou contra o voto distrital?

36. Quais as razões gerais de sua concordância ou divergência com a adoção do voto distrital?

37. Quais as sugestões que merecem ser feitas?

38. Quais os inconvenientes do voto distrital?

39. Poderá deformar nosso sistema representativo? Como?

40. Quais as vantagens do voto distrital?

41. Poderá melhorar nossos sistema representativo? Como?

Já o questionário com apenas 15 perguntas tem a seguinte redação:

1. Quais seriam as repercussões políticas do voto distrital no resultado das eleições dentro do atual regime partidário?

2. O aumento do número de partidos poderá alterar essas repercussões? Por quê?

3. Os antigos e experientes líderes políticos terão ou não possibilidades de serem eliminados da luta partidária pelos novos candidatos, pelas novas gerações, com o surgimento de novas lideranças?

4. O voto distrital contribuirá para a renovação dos quadros políticos, ou os antigos políticos adaptar-se-ão às mudanças, conservando suas bases atuais que reduzem as possibilidades dos novos políticos?

5. O voto distrital poderá contribuir para maior autenticidade da representação popular?

6. Permitirá maior aproximação entre o eleitor e os candidatos, com o aumento de interêsse do eleitorado na participação do processo político, pelo acompanhamento de modo mais eficaz da conduta dos eleitos?

7. A penetração da influência econômica será maior ou menor que no atual sistema?

8. O voto distrital contribuirá de alguma forma para o surgimento de oligarquias regionais?

9. Pela melhor fiscalização por parte dos grupos políticos e do eleitorado, o voto distrital contribuirá para a eliminação da fraude na apuração das eleições, ou a corrupção será mais fácil que no atual sistema proporcional?

10. Quais os critérios para a divisão em distritos? Divisão geográfica ou pela igualdade do número de eleitores?

11. O voto distrital deve ser adotado para as eleições de todos os graus (federal, estadual, municipal) ou apenas em alguns graus, ou um grau?

12. O sistema deve ser duplo, proporcional e majoritário, o primeiro em todo o círculo do estado e o segundo para o distrito, conferindo dois votos para cada eleitor?

13. Quais as soluções para a fixação dos distritos de grande área territorial e pequena densidade eleitoral e naqueles, ao contrário, de pequena área territorial e grande densidade eleitoral?

14. É a favor ou contra o voto distrital? Dê as razões gerais de sua concordância ou discordância, dizendo também, das vantagens ou inconvenientes da adoção do voto distrital?

15. Que outras sugestões merecem ser feitas quanto ao problema?

3.2 *As entrevistas*

Foram realizadas cinco entrevistas em Belo Horizonte, com as seguintes pessoas: Prof. João Camilo de Oliveira Torres; Deputado Estadual João Araújo Ferraz, 1.º Vice-Presidente da Assembléia Legislativa de Minas Gerais; Deputado Federal José Machado Sobrinho; Professor Pedro Aleixo; e Senador Milton Campos.

De Brasília foram recebidas as entrevistas concedidas pelo Deputado Federal Pedro Müller, de Mato Grosso; Senador Ruy Carneiro, da Paraíba; Senador Tarso Dutra, do Rio Grande do Sul; Senador José Lindoso, do Amazonas e Senador Ruy Santos, da Bahia.

O total de questionários enviados atinge 176, encaminhados a vários professôres universitários e juristas; aos 22 presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais dos estados e ao Presidente do Tribunal Superior Eleitoral; aos líderes das bancadas da ARENA e do MDB no Senado Federal, na Câmara Federal e nas Assembléias Legislativas Estaduais; aos presidentes nacionais da ARENA e do MDB, bem como aos presidentes das seções regionais das mesmas agremiações nos estados; e a outros estudiosos do assunto.

Foram recebidas 27 respostas, das mais expressivas, e também 10 pronunciamentos de deputados federais sôbre o problema, encontrando-se os trabalhos no momento, em fase de análise dêsse material. Com base nos respectivos resultados, a direção do IDPCP elaborará o documento-base para a realização de uma mesa-redonda visando debater o assunto, mas cujos temas específicos serão ainda estabelecidos.

Fundamentando-se ainda nossas conclusões, far-se-á a escolha dos participantes da referida mesa, entre elementos tanto a favor como contra o voto distrital e que representem áreas políticas e geográficas diversas.

4. Conclusões preliminares

Embora, como já ficou acima esclarecido, não se tenha ainda chegado ao término do trabalho de compilação dos resultados finais desta pesquisa, ela já fornece material suficiente para que se chegue a algumas conclusões interessantes que, a despeito de seu caráter não definitivo, merecem citação nesta oportunidade, quais sejam:

4.1 Os trabalhos de análise das respostas, quer aos questionários quer às entrevistas apresentam-se relativamente complexos em virtude do caráter aberto da pesquisa: as respostas são, geralmente, amplas e abordam problemas correlatos, sem estreita ligação com o voto distrital.

4.2 O problema eleitoral em nosso país é de uma complexidade marcante, não só pela dificuldade no estudo de suas regras fundamentais, mas sobretudo pela grande disparidade entre o eleitorado e as condições dos candidatos nas várias regiões.

4.3 As respostas apresentam soluções que se enquadram nas zonas urbanas, mas que de modo nenhum podem ser aceitas em relação às zonas rurais. Do mesmo modo, os grandes aglomerados urbanos, com uma conscientização política acentuada, merecem tratamento que não se assemelha em absoluto, ao recomendado para as zonas do interior. Com isso as afirmações entram em choque e constituem-se em recomendações evidentes de tema para a mesa-redonda.

4.4 Possìvelmente, uma das dificuldades a serem enfrentadas pela direção do IDPCP será a relação de temas que realmente digam respeito, de perto, ao voto distrital, pois são muitos e variados os temas que afloram dessa análise.

4.5 Lamentàvelmente, o trabalho do IDPCP não foi compreendido por muitos: a finalidade exclusivamente técnica e científica da tarefa foi deturpada por alguns, pois sente-se que em suas respostas houve grande preocupação em permanecer numa zona indefinida, afastada dos pronunciamentos objetivos, diretos e positivos que, de outra forma, estariam capacitados a fornecer.

Essa é também a impressão que fica diante da comparação entre determinadas respostas e o conhecimento que sabidamente possuem seus autores, em decorrência, em alguns casos, de sua posição destacada como estudiosos da matéria, e em outros da atuação marcante que têm ou tiveram na vida política.

4.6 Em conjunto, os elementos compilados e analisados são valiosos. Respostas há que representam preciosa condensação de todo o esquema político de certas zonas eleitorais.

4.7 Além da questão sôbre as possíveis vantagens da adoção do voto distrital em nosso país, três outros pontos principais ressaltam da análise até agora feita:

a) o critério mais apropriado para a divisão dos distritos;

b) se o voto distrital deve ser adotado isolada e majoritàriamente, ou segundo um critério duplo e proporcional;

c) o grau (ou graus) de eleição que deverá ser abrangido pelo voto distrital.

4.8 Essas conclusões preliminares permitem-nos ainda supor que, sem considerar os resultados mediatos que a mesa-redonda possa representar, o trabalho já executado constituise em contribuição inestimável para o enfoque do problema e, quem sabe, para estudo mais objetivo de suas soluções.