

Voto distrital: depoimento

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quatro pontos merecem atenção:

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

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

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

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

Três dificuldades maiores surgem de pronto invalidando favoráveis tendências teóricas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Passando, de imediato, a duas indagações:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Precisamos, por isso, de encarar dois aspectos concretos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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