

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO (VOTO DISTRITAL)

Márcio Nuno Rabat

Consultor Legislativo da Área XIX

Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais

ESTUDO

MAIO/2010



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

Introdução aos modos de operação do “voto distrital” a partir da prática brasileira de eleições majoritárias.	3
O voto distrital nas eleições parlamentares e os países que o usam.	6
Breve referência ao Projeto de Lei Complementar nº 545, de 2009, de autoria dos srs. Antônio Carlos Mendes Thame e Emanuel Fernandes.	9

© 2010 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO (VOTO DISTRITAL)

Márcio Nuno Rabat

INTRODUÇÃO AOS MODOS DE OPERAÇÃO DO “VOTO DISTRITAL” A PARTIR DA PRÁTICA BRASILEIRA DE ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS.

O preenchimento dos cargos de representação política por eleições supõe a definição de uma “fórmula eleitoral”, ou seja, da série de procedimentos usados para calcular, a partir dos votos dados pelos eleitores, quais são os candidatos eleitos. A prevalência do princípio geral de que a maioria deve se impor nos pleitos eleitorais não elimina a possibilidade de existência de fórmulas eleitorais muito distintas. A situação se simplifica, no entanto, quando o órgão representativo é composto de apenas um representante eleito. É o caso, no Brasil, dos poderes executivos municipais, estaduais, distrital e nacional. Como apenas um prefeito, governador ou presidente é eleito no município, estado, Distrito Federal ou país, a lista de fórmulas eleitorais disponíveis praticamente se resume a variações da regra que outorga o cargo disputado ao candidato que obtenha maioria na votação.

Conhecemos bem, pela própria experiência brasileira, algumas variações na maneira de se determinar que candidato tem maioria na eleição, mesmo no caso de disputa de um único cargo. Assim, nos municípios com até duzentos mil eleitores, as eleições de prefeitos são realizadas em turno único, sendo eleito o candidato que obtenha mais votos que qualquer dos outros concorrentes, ou seja, que obtenha maioria simples, ainda que o percentual de votos por ele obtido seja relativamente pequeno em relação ao total de votos dados no pleito (por exemplo, vinte por cento dos votos em uma eleição em que cada um dos outros cinco candidatos obteve percentual ainda menor). Pode-se considerar, no entanto, que o candidato vitorioso deva ter uma maioria mais consistente; nessa hipótese, para ganhar a eleição em um único turno, exigir-se-á que, além de ser o mais votado, ele supere outras barreiras. No Brasil, isso acontece nas eleições de prefeitos em municípios com mais de duzentos mil eleitores, de governadores e do presidente da república; a exigência “extra”, entre nós, é que o candidato obtenha a maioria absoluta dos votos válidos, ou seja, mais de cinquenta por cento deles, caso contrário, a decisão irá para um segundo turno eleitoral, em que se enfrentarão apenas os dois candidatos mais votados no primeiro turno.

Essas não são as únicas alternativas de eleições majoritárias. É possível estabelecer outros critérios para que o candidato se eleja no primeiro turno, distintos tanto da mera maioria simples como da maioria absoluta. Assim, pode-se considerar eleito o candidato mais votado que obtenha, pelo menos, quarenta ou quarenta e cinco por cento dos votos; ou o candidato mais votado que obtenha, pelo menos, dez ou quinze pontos percentuais a mais que o segundo mais votado; ou somar condições desses dois tipos. Outra alternativa é permitir que passem para o segundo turno três candidatos em lugar de apenas dois; com isso, os candidatos com votações muito baixas são eliminados no primeiro turno, mas se deixa, no segundo, uma margem maior de escolha para os eleitores. Todos esses critérios são defensáveis e sua adoção depende do que se queira conseguir com a fórmula eleitoral adotada. No entanto, eles têm uma característica em comum. Seja qual for o tipo de maioria exigida para que o candidato seja eleito, se a obtiver, esse candidato (e seu partido, conseqüentemente) fica com o único cargo em disputa. Trata-se, em todos os casos, de sistemas eleitorais majoritários – também chamados de distritais justamente para indicar que o candidato mais bem votado no distrito eleitoral é o único a ser eleito, é o único representante “do distrito”.

A experiência brasileira nos fornece ainda mais um exemplo de eleição majoritária, as eleições de senadores. Nos pleitos em que apenas um senador é eleito por estado – e por maioria simples – não há muito mais a dizer, além do que já foi dito para as eleições para cargos do poder executivo, a não ser lembrar o fato, que se mostrará relevante adiante, de que o órgão de representação para o qual os candidatos são eleitos, isto é, o Senado Federal, é essencialmente distinto dos órgãos executivos brasileiros – pois, nele, não há apenas um detentor de mandato eletivo, mas vários. Interessa-nos, no entanto, por agora, analisar um pouco melhor os pleitos em que mais de um senador é eleito por estado, pois, aí, a situação já não é tão simples como nos casos em que apenas um lugar está em disputa no distrito ou circunscrição, casos em que, como já foi dito, praticamente não há alternativa ao sistema eleitoral majoritário, em que, como com alguma imprecisão se costuma dizer, “a maioria leva tudo”.

Por que são consideradas majoritárias as eleições de senadores, mesmo quando há dois lugares em disputa? Uma primeira razão é que não há qualquer ponderação dos votos partidários; cada candidato recebe votos individualmente, embora suas candidaturas sejam apresentadas por partidos ou coligações, e o único critério para definir os dois candidatos eleitos é que o número de votos por cada um deles obtidos seja superior ao de quaisquer outros candidatos. Outro fator importante, e um pouco mais complexo, decorre do fato de que cada eleitor dispõe de dois votos. Com isso, o resultado das eleições não é majoritário apenas do ponto de vista dos eleitos (os que obtêm maior número de votos levam os lugares), mas também do ponto de vista dos eleitores; assim, se cinquenta por cento dos eleitores mais um votarem nos mesmos dois candidatos, essa maioria escolherá, sozinha, os dois eleitos, e os votos dos demais eleitores não serão capazes de mudar, em nada, o resultado final. Se fossem dois lugares a preencher e, ao contrário do que realmente acontece, cada eleitor tivesse apenas um voto, ainda

que mais da metade dos eleitores direcionasse seus votos para o mesmo candidato, ou os dividissem igualmente entre dois candidatos do mesmo grupo político, a minoria, concentrando seus votos em um outro candidato, poderia elegê-lo.

Sabemos que, na prática, não é comum a existência, em todos os estados, de uma maioria compacta o suficiente para dirigir todos os seus votos para os mesmos dois candidatos. Mas a possibilidade de que isso aconteça existe – e o acontecimento não é tão raro. Observe-se que se reforçaria ainda mais o caráter majoritário do pleito se cada partido ou coligação apresentasse uma chapa com dois candidatos, cada eleitor dispusesse de apenas um voto e a chapa que obtivesse a maioria dos votos (fosse tal maioria simples, em apenas um turno, ou absoluta, em dois turnos) ficasse com os dois lugares em disputa. Daí se deduz que é possível fazer uma eleição majoritária em uma circunscrição em que vários representantes são eleitos. Basta, por exemplo, que cada partido ou coligação apresente uma lista de candidatos com tantos nomes quantas as vagas a preencher e a lista mais votada ocupe todos os lugares em disputa. Seria, na verdade, uma versão mais extremada da noção de que a maioria leva tudo do que quando apenas um candidato é eleito por circunscrição ou distrito.

O Senado brasileiro pode servir de referência também para se refletir sobre a contraposição entre representação de coletividades e representação de indivíduos. Inicialmente, no processo de surgimento do regime representativo moderno, não eram prioritariamente os indivíduos que se faziam representar, mas coletividades. Como o eleito representava um grupo supostamente coeso, não se avaliava, prioritariamente, o número de indivíduos representados por cada um deles, mas bastava a existência de uma coletividade bem delimitada, que merecesse ser representada, para justificar a eleição do representante ; assim, não havia a preocupação de que cada representante fosse escolhido por um número similar de representados, porque as coletividades consideradas relevantes poderiam ter populações muito distintas. No caso do Senado Federal, é isso que acontece, sendo o estado considerado essa coletividade politicamente relevante. No entanto, é improvável que esse princípio se mantenha vigente nos parlamentos unicamerais, ou na primeira câmara dos parlamentos bicamerais, pois o princípio hoje dominante é o da representação de indivíduos. Ainda que muitos parlamentos estabeleçam limites ao princípio, por exemplo, privilegiando algumas circunscrições menores, para que sua voz não fique muito apagada no processo legislativo, os limites não deixam de ser exceções à regra geral de que os votos de todos os indivíduos devem ter o mesmo peso.

Observe-se, por fim, que, mesmo nos sistemas eleitorais que permanecem majoritários, no sentido que hoje damos à palavra (por contraposição, como veremos a seguir, aos sistemas ditos proporcionais), houve um movimento em direção a uma maior proporcionalidade quando se passou do sistema de representação de coletividades para o sistema de representação de indivíduos, em que há um esforço para que todas as circunscrições tenham um número similar de eleitores. Na Inglaterra, por exemplo, em 1885, depois de muitos avanços em direção a circunscrições equilibradas em termos de número de eleitores, a distância

entre as de maior e as de menor eleitorado ainda era de oito vezes. O processo avança – não sem retrocessos – da delimitação das circunscrições coincidentes com o das unidades administrativas territoriais para a delimitação destinada principalmente a garantir eleitorados de dimensões similares.

O VOTO DISTRITAL NAS ELEIÇÕES PARLAMENTARES E OS PAÍSES QUE O USAM.

A reflexão sobre as eleições majoritárias brasileiras nos permite conhecer praticamente todas as variações do voto distrital, do ponto de vista da determinação de que candidato será eleito na circunscrição. No entanto, a discussão sobre sistemas eleitorais só ganha sua verdadeira dimensão quando pensamos nas eleições do ponto de vista da composição final dos órgãos de representação política para os quais vários membros são eleitos, como é o caso das eleições parlamentares. Afinal, apenas dessa perspectiva as eleições majoritárias se podem contrapor efetivamente às eleições proporcionais.

Como as eleições proporcionais dividem um conjunto de lugares, disputados na mesma circunscrição, por vários partidos, na proporção dos votos obtidos por cada um deles, não há como fazer essa distribuição se apenas um lugar é disputado. Na verdade, haverá, em princípio, tanto maior proporcionalidade na distribuição quanto maior for o número de lugares distribuídos na circunscrição. Nesse sentido, as eleições de deputados federais em São Paulo são “mais proporcionais” que no Acre, pois, em São Paulo, com setenta lugares a preencher, um partido ou coligação que obtenha cinco por cento dos votos ocupará vagas na proporção dos votos obtidos, enquanto no Acre, com oito lugares a preencher, mesmo um partido ou coligação que obtenha dez por cento dos votos não ocupará vaga nenhuma.

Há várias fórmulas eleitorais de distribuição de lugares proporcionalmente ao número de votos obtidos na circunscrição. Só nos interessa sublinhar que, em conjunto, todas elas se contrapõem às fórmulas majoritárias, que, em resumo, se limitam a dividir o território a ser representado em um número elevado de distritos, de maneira a que cada um deles eleja apenas um candidato (são as circunscrições ou distritos uninominais)¹. Assim, por exemplo, um município brasileiro cuja câmara de vereadores seja composta de dez parlamentares seria dividido em dez circunscrições, cada uma elegendo um vereador, para tornar majoritária a eleição da câmara. Seria necessário, ainda, determinar a fórmula eleitoral majoritária adotada, o que, na prática, quase se limita à escolha entre a eleição por maioria simples, em turno único, ou a eleição por uma maioria qualificada, eventualmente a exigir segundo turno.

¹ Rigorosamente, como já visto, são possíveis eleições majoritárias em que mais de um candidato é eleito por circunscrição. No entanto, quando se fala em voto distrital, dificilmente se estará pensando nessa possibilidade, até por ser rara nos dias que correm.

Dois dos maiores países da Europa ocidental exemplificam o uso das duas fórmulas. A Inglaterra adota a eleição majoritária por maioria simples e a França adota a eleição majoritária em dois turnos, com exigência de maioria absoluta para a definição do eventual eleito já no primeiro turno e a possibilidade de que mais de dois candidatos passem para o segundo, desde que obtenham os votos de mais de 12,5 por cento do total de eleitores inscritos.. A contraposição entre os dois países permite aprofundar a reflexão sobre os possíveis efeitos do voto distrital.

Como já se disse, não é impossível pensar em um parlamento eleito pelo voto distrital que seja composto de muitos partidos; basta, para tanto, que partidos diferentes “ganhem” as eleições nos diferentes distritos ou circunscrições. No entanto, a experiência histórica internacional mostra que, nos países que adotam eleições majoritárias, o número de partidos que efetivamente elegem parlamentares é pequeno. Em geral, se atribui o primeiro fenômeno ao fato de que, para obter a vaga, é necessária uma votação muito alta no distrito em que ela é disputada – e os votos obtidos por todos os partidos que não o mais votado acabam por não contribuir em nada para a eleição de qualquer candidato (ao contrário do que acontece nas eleições proporcionais, em que um partido que obtenha dez ou vinte por cento dos votos na circunscrição tem grande possibilidade de eleger algum candidato com esses votos). Essa necessidade de altas votações nos distritos acaba, no médio e longo prazo, por desestimular os possíveis candidatos a se lançarem por partidos normalmente menos votados e os eleitores a votarem nesses partidos. Com o tempo, a lógica do distrito uninominal se impõe ao conjunto da casa legislativa.

Em parte como decorrência do fenômeno anterior, nos países com voto distrital, os partidos mais bem votados tendem a ocupar um número de lugares desproporcionalmente elevado em relação aos votos obtidos. É que, como a eventual votação de um partido pequeno ou médio, que obtenha, por exemplo, vinte por cento dos votos, bem distribuídos por todo o país, tende a não se transformar em nenhum lugar na casa legislativa, ou em muito poucos lugares, é natural que os partidos mais votados fiquem com os lugares que, do ponto de vista da proporcionalidade estrita, lhes caberiam. Ademais, mesmo entre os partidos mais votados, é provável que uma diferença relativamente pequena em relação ao total de votos obtidos por cada um se transforme em uma diferença grande em termos do número de lugares ocupados no parlamento. Assim, um partido que obtenha quarenta por cento dos votos no conjunto do país, contra trinta por cento do segundo colocado, tende a obter maioria em bem mais de quarenta por cento dos distritos, alcançando, muitas vezes, a maioria absoluta dos lugares no parlamento².

² Como o sistema não é proporcional, é possível, também, que o partido nacionalmente mais bem votado, se tiver seus votos concentrados em um número relativamente pequeno de distritos, eleja menos candidatos que um partido menos votado. Na prática, porém, é muito incomum que isso aconteça.

Esse efeito do voto distrital é um dos mais ressaltados pelos seus defensores. Com maiorias claras, ficaria mais fácil para os governos efetivamente implantarem seus programas eleitorais. Com isso, a vontade dos eleitores, expressa nas urnas, se imporá realmente. O outro argumento mais difundido a favor do voto distrital é que ele permitiria ao eleitor ter uma noção mais clara de qual é o seu representante prioritário na casa legislativa, justamente aquele único parlamentar eleito em seu distrito. Ficaria mais fácil, assim, que o eleitor influenciasse politicamente por meio de seu representante, inclusive porque ficaria também mais claro para o representante identificar os eleitores de que depende sua eleição. Claro que os opositores do voto distrital recorrem a argumentos simetricamente opostos – por exemplo, que uma boa parcela do eleitorado deixa de estar representada por parlamentares com concepções de mundo semelhantes às dela, pois não basta ser do mesmo distrito para que isso aconteça.

A contraposição entre as experiências francesa e inglesa esclarece que, pelo menos em relação à diminuição do número de partidos com chances eleitorais efetivas e, portanto, à tendência para que o partido majoritário alcance a maioria absoluta dos lugares na casa legislativa, há uma distinção importante entre as eleições majoritárias em um ou dois turnos. No caso de haver dois turnos, é menor tanto o estímulo a que os eleitores votem no maiores partidos já no primeiro turno como o estímulo a que os candidatos fortes se concentrem nesses partidos. Com isso, candidatos de uma variedade maior de partidos chega ao segundo turno e, para garantir a eleição de um número maior de seus candidatos, as agremiações partidárias mais próximas acordam, nessa segunda etapa, se apoiarem mutuamente em distintos distritos. Em resumo, a história eleitoral francesa mostra muito menos casos em que o partido mais votado ocupa a maioria absoluta dos lugares no parlamento que a história inglesa.

Seja como for, o recurso ao voto distrital “puro” quase que se circunscreve a países em que a influência histórica da Inglaterra foi muito forte. Por isso, provavelmente, há muito mais sistemas eleitorais majoritários de turno único que de dois turnos em eleições para casas legislativas. De acordo com Jairo Nicolau³, o sistema de maioria simples é usado em nove países: Bangladesh, Canadá⁴, Estados Unidos, Índia, Malavi, Nepal, Paquistão, Reino Unido e Zâmbia. Já a Nova Zelândia, um país inserido na mesma tradição, recentemente mudou de fórmula eleitoral, adotando um sistema eleitoral misto, ou seja, caminhou na direção de um sistema mais proporcional⁵.

³ Jairo Marconi Nicolau, *Sistemas eleitorais: uma introdução*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

⁴ No Canadá, partidos minoritários, mas com votos concentrados em poucas circunscrições, mostram que a fórmula eleitoral inglesa pode dar lugar a um sistema multipartidário. Essa informação é importante pois chama a atenção para a impossibilidade de tirar conclusões excessivamente rígidas sobre os efeitos de uma determinada fórmula; a situação política concreta sempre vai ter, também, influência fundamental.

⁵ Embora não sejam muito numerosas, as mudanças de sistema eleitoral não são tão raras, mesmo em países que não tenham sofrido, recentemente, convulsão política maior. A França, por exemplo, passou, na segunda metade do século XX, de um sistema majoritário para um proporcional e voltou, posteriormente, para o majoritário. Já a Itália passou, na década de 1990, de um sistema profundamente proporcional para um sistema em que a maioria das

Os sistemas mistos, raríssimos até o final dos anos 1980, se difundiram bastante nas duas últimas décadas. Eles são, basicamente, de dois tipos. O primeiro tipo engloba aqueles países em que as eleições proporcionais e as eleições majoritárias não se influenciam mutuamente, embora sejam parte de um único pleito para o preenchimento de vagas no parlamento. Simplesmente, uma parte das cadeiras é preenchida pelo sistema proporcional, em uma ou mais circunscrições que elegem vários candidatos, e outra parte das cadeiras é preenchida em circunscrições uninominais, geralmente com o candidato sendo eleito por maioria simples. Jairo Nicolau indica alguns exemplos de sistemas mistos desse tipo, que ele chama de sistemas de combinação, tais como Coreia do Sul, Japão e Ucrânia.

A Nova Zelândia não adotou esse tipo de sistema misto, mas o outro, que Jairo Nicolau chama de sistema de correção, criado na Alemanha, no imediato pós-guerra. São sistemas em que, embora uma parte significativa dos parlamentares seja eleita em distritos uninominais, a eleição proporcional os engloba e faz com que o resultado final apresente forte proporcionalidade entre a fração de candidatos eleitos e a fração dos votos obtidos pelos partidos. Vale a pena transcrever a explicação do pesquisador a respeito do funcionamento do sistema misto de correção em alguns países: “O processo de correção em vigor na Alemanha, Bolívia, México, Nova Zelândia e Venezuela opera da seguinte maneira: a) calculam-se as cadeiras recebidas pelos partidos no âmbito nacional ou regional (Bolívia) pelo sistema proporcional; b) diminuem-se desse total as cadeiras conquistadas pelos partidos nas eleições majoritário-districtais; c) a diferença entre (a) e (b) é compensada pelos candidatos apresentados nas listas partidárias” (p. 62).

Embora os resultados eleitorais, nos sistemas mistos de correção, se aproximem, no total, do objetivo buscado pelos sistemas proporcionais, seu tratamento, ainda que sumário, em um estudo dedicado ao voto distrital, se justifica pelo fato de que eles preveem a eleição de vários candidatos em distritos uninominais, no interior dos quais vale a regra de que a maioria leva tudo. Não é, aliás, uma questão fechada decidir se esses sistemas estão mais próximos dos distritais “puros” ou dos proporcionais “puros”.

BREVE REFERÊNCIA AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 545, DE 2009, DE AUTORIA DOS SRS. ANTÔNIO CARLOS MENDES THAME E EMANUEL FERNANDES.

Embora o PLP nº 545, de 2009, não tenha por objetivo a implantação do voto distrital no Brasil, ou sequer, rigorosamente, de um sistema eleitoral misto, é possível fazer algumas observações sobre ele a partir da reflexão precedente sobre eleições majoritárias. É que o

cadeiras eram preenchidas em circunscrições uninominais e voltou, na década seguinte, para um sistema proporcional.

Projeto busca introduzir no sistema eleitoral proporcional brasileiro a possibilidade de que os estados, atuais circunscrições eleitorais nos pleitos federais e estaduais (Código Eleitoral, art. 86), sejam divididos em circunscrições menores, tanto nas eleições de deputados federais como nas de deputados estaduais. A divisão não seria obrigatória; ficaria ao critério das casas legislativas de cada estado e do Distrito Federal. Mas a aprovação do PLP aumentaria muito a possibilidade de que circunscrições de menor magnitude (ou seja, em que o número de candidatos eleito é menor) surgissem no cenário eleitoral brasileiro.

Ora, como foi visto, há uma forte correlação entre a magnitude dos distritos eleitorais e o caráter proporcional ou majoritário da eleição. Assim, é impossível realizar uma eleição proporcional em um distrito que elege apenas um candidato; e, por outro lado, uma fórmula proporcional funcionará de modo tão “mais proporcional” quanto maior for a magnitude do distrito. Se não fizermos uma distinção abrupta entre um grupo de sistemas eleitorais majoritários e outro grupo de sistemas eleitorais proporcionais, mas tratarmos os sistemas existentes como momentos entre um polo extremo proporcional e um polo extremo majoritário, certamente a magnitude do distrito constituirá um elemento fundamental para a determinação do ponto da linha em que cada sistema se encontra.

Distritos em que se elegem três candidatos (os menores que o Projeto admite) já se aproximam bastante do sistema majoritário, mesmo que se recorra a uma fórmula eleitoral formalmente proporcional. Afinal, em um distrito com essa magnitude, é bastante provável que os dois partidos mais votados fiquem com as três vagas – e que mesmo partidos com votação significativa não ocupem nenhuma, o que não se esperaria que acontecesse em um sistema proporcional.