

## **PARECER VENCEDOR**

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 145, de 2011, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, *que institui o sistema eleitoral majoritário nas eleições para as câmaras municipais nos municípios com mais de 200 mil eleitores.*

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 145, de 2011, do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA, *que institui o sistema eleitoral majoritário nas eleições para as câmaras municipais nos municípios com mais de 200 mil eleitores.*

A matéria foi distribuída ao eminente Senador PEDRO TAQUES, que, na Reunião deste colegiado do dia em 17 de abril de 2013, pediu que a matéria fosse retirado de pauta, em razão da apresentação da Emenda n.º 02, pelo Senador SÉRGIO SOUZA.

No entanto, diante da inclusão da matéria no item 1, na Reunião do dia 24 de abril de 2013, o Senador CÁSSIO CUNHA LIMA, com todas as vênias aos ilustres autor e relator da matéria, apresenta o presente Voto em Separado, pela rejeição da proposta.

### **II – ANÁLISE**

Para tanto, passamos a analisar os argumentos contrários ao voto majoritário uninominal, senão vejamos.

Quanto à quantidade de votos descartados – quer dizer, aqueles cujo exercício não implica a eleição de um representante – enquanto no sistema proporcional, na forma como atualmente funciona no Brasil, são descartados aqueles votos dados a candidatos dos partidos que não alcançaram o quociente

mínimo para a eleição de um representante, no sistema majoritário uninominal seriam descartados todos os votos dos candidatos minoritários em cada distrito, uma vez que, nesse sistema, o vencedor "leva tudo". Na verdade, no caso de eleições muito disputadas, perto de metade dos votos pode vir a ser desconsiderada.

O segundo argumento, relacionado, de certa forma, ao primeiro apresentado, refere-se à possibilidade, presente no sistema majoritário, especialmente quando este se realiza em apenas um turno, de a minoria dos eleitores vir a formar a maioria do legislativo em disputa. Como a quantidade de eleitores de cada distrito nunca é exatamente a mesma, a maioria pode ser conseguida com vitórias nos distritos com menos eleitores, embora a soma total dos votos favoreça a alternativa apontada como minoritária pelo sistema majoritário. Essa não é uma possibilidade teórica, pois ocorreu algumas vezes nas eleições do Reino Unido ao longo do século XX.

Quanto à delimitação dos distritos, o problema é que, em qualquer hipótese, a delimitação beneficiará determinados partidos e candidatos em detrimento de outros, uma vez que a distribuição espacial de apoiadores das diversas candidaturas jamais será homogênea. Os norte-americanos cunharam o termo *gerrymandering* para designar o desenho de distritos de maneira discricionária, com vistas ao benefício próprio. Importa notar, porém, que mesmo regras impessoais de desenho dos distritos terão resultados diferenciados do ponto de vista dos partidos e candidatos na disputa.

No que tange à qualidade da discussão produzida por cada sistema eleitoral, o voto proporcional traria ao debate questões de caráter geral, de interesse de todos os eleitores envolvidos, ao passo que o voto majoritário favoreceria o foco numa agenda paroquial. Esse argumento não vale apenas para eleições nacionais. Mesmo nas eleições municipais é diferente eleger um vereador preocupado com as questões do seu pequeno mundo, seu bairro, no caso, e outro selecionado a partir do debate sobre um projeto de cidade de médio e longo prazo.

Vinculado à oposição entre paroquialismo e universalismo está o tema do fundamento da representação. O que é um cidadão? Qual o fundamento da legitimidade da participação nas decisões políticas da comunidade? Um eleitor pode votar na eleição municipal porque habita um pedaço do município ou porque abraça uma corrente política com um projeto global para aquele município? No mundo moderno vemos um processo continuado e,

aparentemente, irreversível, de perda de importância dos vínculos territoriais, principalmente na consciência dos próprios cidadãos.

Em outras palavras, os cidadãos de hoje percebem a vizinhança como um laço menos estreito e importante que a afinidade política sobre os grandes temas do momento: transporte, segurança, saúde, educação, trabalho, meio-ambiente, entre outros. Nessa ótica, o sistema proporcional é o mais adequado às condições modernas de vida, enquanto o voto majoritário cabia em sociedades mais tradicionais, com pouca difusão da informação, nas quais os vínculos pessoais, fundados na vizinhança, eram a principal fonte da confiança política entre representantes e representados.

O voto proporcional é, também, mais adequado às condições modernas da política, embora por razões diferentes. Na verdade, cada sistema é associado, nessa linha de raciocínio, a um tipo diferente de democracia. Temos, de um lado, democracias de maioria, nas quais a alternativa vencedora leva tudo que está em jogo no pleito. Nesse sistema, resta à minoria observar, criticar e aguardar a eleição seguinte.

De outro lado temos as democracias de consenso, nas quais, cabe às minorias participar das decisões da maioria, manifestar suas posições e manter alguma função até na implementação dessas decisões. O voto majoritário guarda afinidade clara com a democracia de maioria, enquanto o voto proporcional e a democracia de consenso partilham uma lógica semelhante. O ponto é que as democracias modernas transitam, aparentemente, de uma situação na qual o mais importante é a definição clara de uma maioria, para outra, na qual ganha importância a proteção dos direitos das minorias e o aumento de sua participação política. Nessa linha, o voto proporcional tenderia a deslocar o voto majoritário nas democracias atuais.

Finalmente, é necessário lembrar a tendência de o voto majoritário uninominal levar ao bipartidarismo. É claro que a efetivação dessa tendência depende de outros fatores, inclusive, da existência de um segundo turno nas eleições e da possibilidade ou não de coligações entre os partidos.

De todo modo, cabe perguntar se sociedades complexas, como são as atuais, conseguem manifestar todas suas diferenças políticas relevantes num sistema simplificado de apenas dois partidos. Há casos recentes de países que transitaram do sistema majoritário uninominal para o sistema distrital misto em busca de um quadro partidário capaz de aumentar o número de alternativas de dois para seis ou sete partidos viáveis.

### **III – VOTO**

Do exposto, votamos pela rejeição do PLS nº 145, de 2011, restando prejudicadas as emendas apresentadas à proposição, na forma do art. 301 do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão, 8 de maio de 2013

Senador CÁSSIO CUNHA LIMA, Relator do Vencido

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente