

■ Alan Daniel Freire de Lacerda¹

O voto em bloco individual no Brasil: notas de pesquisa sobre a eleição senatorial de duas vagas²

The personal block vote in Brazil: research notes about the two-seat senate election

Introdução

Distritos eleitorais com magnitude (M) maior que 1 e regras majoritárias são pouco populares nos dias que correm. A possibilidade de provocarem grande desproporcionalidade entre os percentuais de votos e de cadeiras dos partidos gera considerável antipatia (TAVARES, 1994, p. 92-98). Mesmo o voto único intransferível, utilizado no Japão até a reforma eleitoral dos anos 1990, foi praticamente abandonado em eleições nacionais. Isso apesar de ser o sistema majoritário menos hostil a pequenos partidos e, por conseguinte, à proporcionalidade entre os percentuais de votos e cadeiras das agremiações.

Nem sempre foi assim. Oligarquias representativas europeias do século XIX utilizavam massivamente tais regras eleitorais, com diversas variações, e são o ponto de partida histórico mais adequado para entender os atuais sistemas. Em seu importante artigo a respeito, Josep Colomer pondera: “a combinação de distritos plurinominais

1 É professor associado do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil. *E-mail*: <lacerda75@msn.com>

2 Agradeço a Daniel Menezes por discutir comigo diversas ideias presentes neste artigo, assim como aos pareceristas anônimos da revista. Eventuais erros são, é claro, de responsabilidade do autor.

com regras majoritárias tem atraído bem menos atenção” que a aplicação da representação proporcional ao mesmo tipo de distrito. (COLOMER, 2007, p. 264)

Além da sua aplicação em número cada vez menor de países, uma razão da pouca atenção é referida pelo próprio autor: é imensa a literatura sobre os aspectos estratégicos e a operação de sistemas majoritários em distritos uninominais e de sistemas de representação proporcional (que, obviamente, só operam em distritos plurinominais). Mais recentemente, os sistemas mistos entraram na lente dos pesquisadores, em parte por combinarem os dois tipos mencionados, em parte por sua popularidade em recentes reformas eleitorais. (SHUGART e WATTENBERG, 2001)

A meu ver, é importante evitar a tendência de ver esses “antigos” sistemas, e suas sobrevivências contemporâneas, como meras variantes de maioria simples, como faz, por exemplo, Matthew Shugart: “todos estes sistemas são subtipos da regra de pluralidade” (SHUGART, 2008, p. 39). À primeira vista, eles até o são, na medida em que os candidatos de maior votação são eleitos, assim como o aspirante de maior votação é vitorioso no pleito uninominal de maioria simples. Em termos do comportamento político dos atores pertinentes, todavia, ponho em dúvida se tal identidade pode ser pressuposta. Compõe tema condutor deste artigo a compreensão de que a regra utilizada no voto em bloco individual, o sistema majoritário utilizado nas eleições senatoriais de duas vagas no Brasil, é substantivamente diferente da regra da pluralidade ou maioria simples em distritos uninominais. Em particular, ela tem o potencial de induzir tanto partidos como eleitores a se comportar estrategicamente a partir da mera existência de dois votos.

Este trabalho consiste no primeiro exame sistemático da eleição de senador cuja magnitude distrital, ou seja, o número de vagas, é igual a 2. Seu aparato conceitual advém do campo de estudo dos sistemas eleitorais, tanto no que toca à classificação dos sistemas quanto em respeito à indagação de seus possíveis efeitos sobre o comportamento de candidatos, partidos e eleitores.

O texto está organizado da seguinte forma. A próxima seção define o que é um sistema majoritário de voto em bloco e qual subtipo vem sendo aplicado no país. Isso é feito mediante comparação com outros sistemas majoritários similares. Procuo também justificar a pertinência do seu estudo, mostrando que ele possui domínio próprio, na comparação com sistemas majoritários similares. A terceira seção recupera a história do emprego do sistema no Brasil, com o achado de que sua primeira aparição data de 1890, quando foram eleitos os deputados e senadores da Constituinte de 1891. Dedico especial atenção a outras regras utilizadas nos pleitos senatoriais, mostrando que o desenho atual surge na República de 1946, com a adoção do mandato de oito anos. Os pleitos sob o voto em bloco têm acontecido, desde então, com duas vagas por distrito eleitoral.

Por fim, na quarta seção, discuto as possibilidades estratégicas criadas pela dinâmica de dois votos desse pleito, à luz das regras utilizadas no caso brasileiro. De interesse aqui o exame do voto casado e do que chamo de *voto ordinal subjetivo*, dois fenômenos que podem ser encontrados na eleição em tela. A seção também exibe análise dos dados das disputas de 1994, 2002 e 2010 para aferir eventual existência de efeitos restritivos derivados da apresentação estratégica de candidaturas, assim como do voto estratégico do próprio eleitor. A conclusão lista algumas possibilidades de futura pesquisa a respeito, haja vista o caráter preliminar dos dados analisados nesta seção.

Voto em bloco: conceitos e diferenças em relação a outros sistemas eleitorais

O que é um “voto em bloco”? Podemos começar a tratar do assunto por um sistema com particular uso e relevância na atualidade, uma regra sob a qual o eleitor sufraga uma única chapa partidária com diversos nomes inclusos nela. Trata-se do sistema empregado para eleger o Colégio Eleitoral em quase todos os estados no pleito presidencial dos Estados Unidos. A chapa mais votada preenche todas as vagas do distrito, que é, no caso, o estado. Esse

sistema não dá ao eleitor mais de um voto – ele ou ela tem um único voto, e o confere à chapa inteira. É importante, assim, diferenciar esse sistema da lista fechada da representação proporcional. A chapa ou bloco de candidatos não possui qualquer ordenamento prévio de seus nomes; o bloco vencedor simplesmente ganha todas as vagas em disputa e todos os nomes da “lista” são, por conseguinte, eleitos.

Como denominar tal sistema? O termo *voto em bloco* é o mais consagrado na literatura (em inglês *block vote*). O sentido lógico do termo “bloco” aqui se refere ao fato de que vários nomes são escolhidos na mesma cédula em um mesmo momento. Os candidatos têm o mesmo *status*, não se podendo falar, portanto, de voto em bloco nos casos em que se escolhem na mesma cédula substitutos tais como vices e suplentes. O termo apropriado nesses casos seria *voto vinculado* ou *fundido*.

Existe, entretanto, outra modalidade de voto em bloco no qual o eleitor tem tantos votos quanto o número de vagas em disputa, podendo atribuir esses sufrágios a aspirantes de partidos diferentes. Se há cinco vagas no distrito eleitoral ($M = 5$), por exemplo, o eleitor tem cinco votos que ele pode conferir a cinco candidatos distintos, independentemente da agremiação de cada um deles. Como denominar tal arranjo? No sistema referido no parágrafo anterior, o eleitor confere um só voto a todo o bloco de nomes do partido, e por isso podemos designá-lo como voto em bloco partidário. No caso analisado neste texto, todavia, o eleitor tem pelo menos dois votos, que são conferidos a pessoas, e por isso podemos designá-lo como voto em bloco individual. Cada voto, além de pessoal, é *exclusivo*, beneficiando apenas “a votação total do candidato que o recebeu”, jamais se transferindo para outros totais de votação que “sejam usados para propósitos de alocação de cadeiras” (COX, 1997, p. 41). Crucialmente, esse sistema existe no Brasil já há um bom tempo:

No *voto em bloco individual* cada partido pode apresentar o mesmo número de candidatos que o de cadeiras em disputa. O eleitor pode votar em tantos nomes quantas forem as cadeiras do distrito, com a possibilidade de votar em candidatos de

diferentes partidos. Os nomes mais votados são eleitos. As eleições para o Senado do Brasil, quando são renovados 2/3 das cadeiras, utilizam esse sistema. (NICOLAU, 2008, p. 23)³

Se o país, como ocorre no Brasil, permite coligações no pleito, é conclusão lógica que onde se lê “partidos” possamos ler também “coligações” na passagem citada. Ou seja, uma coligação brasileira poderá em tese apresentar dois nomes de duas agremiações diferentes, cada um oriundo de um dos partidos coligados.

Por fim, cabe diferenciar o voto em bloco individual do voto limitado e do voto cumulativo. É fácil confundi-los, uma vez que nos três os candidatos mais votados até o número de vagas são eleitos. No voto limitado, o eleitor também vota num distrito majoritário plurinominal e pode sufragar vários nomes, mas o número de votos de que é dotado não atinge o total de vagas. Tomemos um distrito cuja magnitude é 5 – caracteristicamente, o votante terá quatro votos, que poderá conferir a quatro nomes distintos. Em contraste, no voto em bloco individual, o total de votos a que o eleitor tem direito é igual à magnitude distrital. Por sua vez, o voto cumulativo também tem essa última característica, mas o eleitor pode dar mais de um voto a um dos candidatos.⁴ (TAVARES, 1994, p. 91-92)

Sistemas majoritários plurinominais, em particular a variante individualizada do voto em bloco, praticamente deixaram de ser utilizados para a eleição das câmaras baixas (ou de parlamentos em geral no caso de países unicamerais) em países democráticos. O voto único intransferível, por exemplo, um sistema que, como o nome diz, atribui apenas um sufrágio ao eleitor, foi abandonado pelo Japão nos anos 1990. No entanto, o sistema sobrevive em eleições locais e para câmaras altas em alguns países. O mesmo

3 Na sexta e corrente edição do livro, o autor retirou essa passagem do texto, referindo-se apenas a voto em bloco, genericamente falando. Fica claro pela sua análise, entretanto, que ele está falando da modalidade individual (NICOLAU, 2012, p. 35-37). O tratamento da variante partidária está na seção destinada ao colégio eleitoral americano. (*op. cit.*, p. 40-42)

4 É possível também combinar voto cumulativo e voto limitado, como aconteceu no Brasil entre 1904 e 1930 nas eleições para a Câmara dos Deputados (ver nota 4). Os dois são tentativas de conferir às minorias maior representação em um cenário de dominância do princípio de representação majoritária.

acontece com as variantes de voto em bloco. Maurício é o único país democrático que utiliza o voto em bloco individual para eleger seu legislativo unicameral. Quase todos os distritos têm três representantes e o eleitor possui três votos; os três aspirantes mais votados em cada circunscrição são eleitos.

Como mencionei na introdução, muitos observadores tendem a ver tais sistemas, inclusive o voto em bloco individual, como meras variantes do sistema de maioria simples. No Brasil, por exemplo, é comum se dizer simplesmente que o sistema usado para escolher senadores é o “majoritário”. Em termos conceituais, isso é correto, mas essa identificação imediata ofusca as diferenças estratégicas entre a maioria simples em distritos uninominais e suas congêneres em distritos plurinominais. Em particular, já foi apontada na literatura uma relação inversa entre a magnitude do distrito e o grau de proporcionalidade do sistema:

Sob qualquer outro sistema eleitoral, a proporcionalidade tende a se ampliar à medida em que a magnitude é maior. Sob o voto em bloco, contudo, quanto maior a magnitude distrital, maior será a provável desproporcionalidade, e menos representativo o resultante conselho ou parlamento. (GALLAGHER e MITCHELL, 2008, p. 593)

A lógica é clara: com magnitude elevada, abre-se a possibilidade de que a maioria (ou uma forte minoria) tome para si todas as cadeiras do distrito. Isso ocorre quando os eleitores simpatizantes do maior partido atribuem todos os seus votos à agremiação. Essa observação, conquanto não desenvolvida pelos autores no trabalho, é especialmente relevante para o caso da eleição brasileira, uma vez que ela usa a magnitude mínima possível para o voto em bloco, ou seja, duas vagas. É de se esperar, portanto, que o “efeito majoritário” seja mitigado em nosso caso.

Histórico e perfil atual da regra no Brasil

Nesta seção, recupero a aplicação do voto em bloco individual no país, com o intuito de emprestar clareza conceitual ao sistema, tal como vem sendo empregado desde 1945. Procuro, também, demonstrar que o instituto da sublegenda no regime autoritário-militar interrompe efetivamente a aplicação do voto em bloco individual.

Duas observações preliminares se aplicam. Em primeiro lugar, desconsidero na descrição possíveis aplicações da regra antes de 1881, quando foi instituída a Lei Saraiva (Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro). Ela instituiu o voto direto para as eleições de deputado e senador. Anteriormente, as eleições possuíam dois “graus” ou turnos: os votantes escolhiam um número de “eleitores” previamente fixado que, por sua vez, elegiam os parlamentares. A existência do voto indireto torna opacas possíveis induções ao voto estratégico ou à coordenação dos vários votos nos aspirantes ao parlamento, em especial para os votantes no primeiro grau da eleição.

Por razão análoga emerge a segunda observação. Deixo de lado todas as eleições senatoriais do Império. Por determinação constitucional (art. 43 da Constituição de 1824), tais pleitos gravavam listas tríplexes em cada província, com um dos três nomes sendo escolhido pelo imperador. A introdução do elemento imperial no estágio final da escolha dos senadores elimina os elementos de coordenação de comportamentos que nos interessam nesse texto.

Nas últimas eleições imperiais, sob a égide da Lei Saraiva, utilizou-se no pleito de deputado geral um sistema de dois turnos em distritos uninominais, no qual se exigia maioria absoluta de votos para o primeiro colocado. Na falta dessa condição, procedia-se à nova eleição com os dois candidatos mais bem votados. (NICOLAU, 2012a, p. 38)

O voto em bloco individual foi, afinal, adotado na eleição dos deputados e senadores para a Assembleia Constituinte de 1891, a primeira da República. O Regulamento Alvim, ou Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890, é a peça legal que regulou a eleição de 15 de setembro do mesmo ano. O eleitor podia votar em tantos nomes

quanto quisesse até o número de vagas existente no estado. Para senador, o número era fixo: três. No caso de deputado, o número de votos variava de dois nos estados com menor população a 37, caso de Minas Gerais. (NICOLAU, *op. cit.*, p. 61-62; PORTO, 2002, p. 155, 185-187)⁵

É interessante notar que o Regulamento Alvim não exigia para a validade do sufrágio do eleitor que este fizesse uso de todos os votos de deputado e de senador. O voto poderia ser, assim, “incompleto”, como se falava no meio político da Primeira República. Entretanto, devemos ter o cuidado de não confundir o fenômeno com o sistema cujo nome na literatura é *voto limitado*, no qual é vedado ao eleitor ter tantos votos quantas forem as vagas em disputa. No primeiro caso, o voto poderá ser incompleto por decisão do eleitor (ou incapacidade de escolher todos os nomes); no segundo caso, ele o é por força da legislação eleitoral.

Por sinal, o voto limitado (sob o nome de *voto incompleto* no vocabulário político de então) passou a ser usado nas eleições de deputado subsequentes na Primeira República.⁶ O pleito de senador, por sua vez, adotou o formato de maioria simples em distrito uninominal (no caso, o estado). Chega-se a essa conclusão a partir da leitura dos arts. 30 e 31 da Constituição de 1891: o mandato de senador tinha nove anos, sendo renovado um terço do Senado a cada três anos.

5 Os autores não utilizam, como faço aqui, o termo voto em *bloco individual*. Nicolau explicita na passagem referida que a regra foi empregada para a escolha dos deputados constituintes, sem se referir a como os senadores constituintes foram eleitos. A integralidade lógica do Regulamento Alvim sugere, entretanto, a conclusão de que a mesma regra também regeu a disputa senatorial. Ver arts. 30 e 38 do Decreto: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-511-23-junho-1890-518227-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

6 Em 1904, com a Lei Rosa e Silva, conferiu-se o direito ao eleitor de dar mais de um voto a um só candidato, ou seja, o voto cumulativo. Nicolau chega a dizer que o eleitor passa a ter tantos votos para acumular quantas “vezes fosse o número de cadeiras no distrito” (2012b, p. 63). É claro na lei, no entanto, que o número de votos do eleitor permaneceu inferior ao número de vagas, prevalecendo o que na época se designou como *voto cumulativo com lista incompleta* (PORTO, 2002, p. 188-189; HOLANDA, 2009, p. 181-185). Num distrito com cinco representantes, por exemplo, o eleitor teria quatro votos, podendo distribuí-los por quatro candidatos, quando não optasse por cumulação. A opção cumulativa envolveria dar todos os quatro votos a um só aspirante, ou ainda, logicamente, alternativas como dois votos para dois candidatos cada, três votos para um postulante e um voto para outro etc. Cf. arts. 58 e 59 do Decreto: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1269-15-novembro-1904-584304-publicacaooriginal-107057-pl.html>>.

Após o pleito de 1890, o voto em bloco retorna às eleições brasileiras no pleito para senador de 2 de dezembro de 1945, quando assume basicamente o formato atual.⁷ Como se sabe, essa eleição se deu no contexto da transição democrática que pôs fim à ditadura do Estado Novo (1937-1945) e resultou no regime conhecido como República de 46 (1946-1964). Ela foi regulada pela Lei Agamenon, o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. A bem da verdade, a lei é pouco específica em relação às regras do pleito do Senado, que é por sinal chamado de “Conselho Federal” no texto. Esclarece apenas que ele deveria ser “majoritário”, assim como as disputas de presidente e governador, marcadas para o mesmo dia.⁸

Em filme produzido à época pela Justiça Eleitoral, entretanto, fica claro que foram eleitos dois senadores por estado, com o eleitor podendo votar em dois nomes distintos. Os dois podem ser do mesmo partido ou de partidos diferentes.⁹ Ou seja, o sistema é inequivocamente o voto em bloco individual, com formato idêntico ao atual.

A Constituição de 1946 confirmou algumas decisões que estavam implícitas no arranjo da disputa eleitoral do ano anterior. A cota de três senadores por estado, vigente antes da Revolução de 1930, foi restaurada. A Carta estipulou oito anos para o mandato de senador, com um terço e dois terços do Senado, sendo renovados alternadamente a cada quatro anos (art. 60).

Os senadores eleitos em 1945 (cuja posse ocorreu em fevereiro de 1946) tiveram mandato estendido até 31 de janeiro de 1955, por

7 Não houve disputa de senador na eleição de 3 de maio de 1933 para a segunda assembleia constituinte da República. O Código Eleitoral de 1932 parece não prever a existência do Senado. Elegeram-se simplesmente os constituintes da Assembleia de 1934 através da combinação de complexo sistema misto com um mecanismo indireto de representação profissional (NICOLAU, 2012b, p. 80-85). O texto constitucional estipula o retorno da Casa, com dois membros por estado e mandato de oito anos e renovação de metade a cada quatro anos. Ou seja, seria mantido, em relação à Primeira República, o sistema de maioria simples em distrito uninominal. Todavia, na eleição de 14 de outubro de 1934, a única realizada sob a égide da nova Constituição, o eleitorado escolheu apenas os deputados nacionais e os integrantes das assembleias constituintes estaduais. As disposições transitórias do texto constitucional (arts. 2º e 3º) previam que a Câmara dos Deputados acumulasse as funções do Senado enquanto todo esse processo não se encerrasse.

8 Cf. Art. 38 da peça: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

9 Cf. vídeo consultado em 27 de dezembro de 2016: <<https://www.youtube.com/watch?v=Q5cyza8raA>>.

força de disposições constitucionais transitórias. A partir do pleito de 1954, o mandato de oito anos é regularmente cumprido para os escolhidos nos anos de renovação de dois terços do Senado. As eleições senatoriais de 1947 e 1950 renovaram um terço da Casa, com a implicação de que os vitoriosos no primeiro pleito tiveram apenas quatro anos de mandato. Os vencedores do segundo pleito já assumem sob a expectativa do mandato de oito anos.¹⁰

Antes de exibir o quadro com as eleições realizadas sob o sistema em tela, restam algumas observações sobre as regras adotadas pelo regime autoritário-militar (1964-1985). Nos pleitos de senador realizados entre 1965 e 1986 vigorou o mecanismo da sublegenda. Instituído pelo Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, e regulado em diversos atos subsequentes, o dispositivo visava aglutinar as diversas correntes políticas do multipartidarismo anterior no bipartidarismo imposto pelo regime militar. Ele se aplicou às disputas de senador e prefeito. (PORTO, 2002, p. 345-356; NICOLAU, 2012b, p. 108-109)

A sublegenda permitia ao partido apresentar até três nomes para a disputa pelo mesmo posto, criando uma espécie de “lista” majoritária, que não deve ser confundida com o sistema de lista da representação proporcional.¹¹ As votações pessoais desses competidores eram somadas, dando ao partido de maior votação a vaga, que era ocupada pelo candidato mais votado da agremiação. Dessa forma, era possível a um candidato que não ficou em primeiro lugar obter a cadeira de senador. No caso das eleições de $M = 2$, a segunda vaga iria para um nome do segundo partido apenas se o total deste superasse o número de votos atingido pelo segundo colocado do partido mais votado. O último pleito para prefeito com a provisão do instituto, o de 1982, permitia um número de duas sublegendas.

10 Cf. lista de eleições em (HIPOLITO, 2012, p. 66).

11 A Lei nº 5.453, de 14 de junho de 1968, abre a possibilidade de que as sublegendas majoritárias organizem também em parte as disputas proporcionais. O art. 7º da lei delinea o complexo arranjo que, aparentemente, não teve relevância à época nos dois partidos, MDB e Arena. Cf. <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5453-14-junho-1968-359235-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

A operação do instituto nas competições senatoriais de 1970 e 1986 nos leva a constatar que elas não ocorreram sob o sistema do voto em bloco individual. A rationale dessa conclusão é simples: com a sublegenda, é possível, em tese, que um ou até mesmo os dois nomes eleitos não estejam entre os dois aspirantes de maior votação pessoal. Cada chapa também pode apresentar um número de postulantes superior (mais um) ao número de vagas do total de cadeiras em disputa. Por fim, há transferência da votação pessoal de candidatos para totais que podem beneficiar outrem – ou seja, na sublegenda, o voto é não exclusivo. Deixa de ser, portanto, voto em bloco, partidário ou individual. Nos pleitos uninominais para senador de 1966 e 1974, o mesmo fenômeno aludido acima poderia ocorrer: o candidato vencedor poderia ser, em tese, alguém que não o mais votado, e cada chapa poderia apresentar dois nomes à eleição.¹²

O pleito de 1978, apesar de ter renovado dois terços do Senado, deve ser duplamente desconsiderado. Além do mecanismo da sublegenda, uma das vagas em cada estado foi preenchida de modo indireto (senador biônico), sem participação do eleitor, em outro exemplo do casuísmo empregado pelo regime para manter o peso de suas bancadas parlamentares.

Com isso, chegamos ao Quadro 1 a seguir, no qual as eleições nacionais realizadas sob o voto em bloco individual no Brasil são listadas. Em todas as disputas, o distrito eleitoral foi o estado (inclua-se na expressão o Distrito Federal). A expressão *eleições nacionais* se explica pelo fato de que três pleitos estaduais realizados sob voto em bloco ocorreram em 1988 e 1990, por força da criação de novos estados. No primeiro ano, no qual ocorreram apenas eleições municipais nos demais estados, o estado do Tocantins também elegeu três senadores, um com mandato de dois anos e dois com mandato de seis anos, para efeito de ajuste do calendário do novo estado às demais eleições. Em 1990, o pleito senatorial foi uninominal nos estados,

12 Até onde sei, não há nenhuma monografia sobre os efeitos da sublegenda nas estratégias de apresentação de candidaturas pelos partidos e no comportamento do eleitor, ou mesmo sobre os resultados em si dos pleitos.

à exceção de Amapá e Roraima, que escolheram igual número de membros da câmara alta ao de Tocantins dois anos antes, com ajustes similares de calendário. (NICOLAU, 1998, p. 91-93)

Quadro 1: Aplicação do Voto em Bloco Individual em Eleições Nacionais Brasileiras

| Eleição | Cargo | Vagas por distrito/total nacional |
|---------|-----------------------|--|
| 1890 | Constituintes de 1891 | Deputado (2 em estados como Amazonas até 37, caso de Minas Gerais); senador (3/63) |
| 1945 | Senador | 2/42 |
| 1954 | Senador | 2/42 |
| 1962 | Senador | 2/45 (três no caso do Acre) |
| 1994 | Senador | 2/54 |
| 2002 | Senador | 2/54 |
| 2010 | Senador | 2/54 |

O conjunto de 63 senadores provinha de 20 estados e do Distrito Federal no início da República, e esse número permaneceu durante toda a Primeira República e, depois, na República de 1946 até a criação do estado do Acre, em 1962. A Casa passa a adicionar três senadores a sua composição sempre que um novo estado é criado, chegando ao número atual, 81, com a criação dos estados do Tocantins, Roraima e Amapá (os dois últimos antigos territórios) pela Constituição de 1988.

Podemos recuperar duas características comuns a todos os pleitos, que nos ajudarão a analisar os efeitos estratégicos da votação em bloco na próxima seção do artigo. São elas:

- 1) A cédula pode ser incompleta e, ainda assim, restar válida, ou seja, o eleitor não é obrigado a usar todos os votos de que dispõe para a escolha;
- 2) A apresentação de candidaturas pelas forças políticas (caso de 1890) ou partidos políticos também pode ser incompleta, ou seja, a legislação não obriga os partidos ou coligações a lançarem, para ficarmos no modelo usado desde 1945, dois nomes para o Senado.

A primeira característica pode parecer trivial aos nossos olhos, mas em Maurício, por exemplo, a cédula de deputado só é válida

se todos os três votos (a magnitude distrital mais comum no país) forem validados pelo eleitor.¹³ No Brasil, o eleitor pode anular ou deixar em branco um dos dois votos de senador, abstendo-se de escolher um segundo candidato. É curioso notar que nos distritos binominais das eleições britânicas para a Câmara dos Comuns, no século XIX, um arranjo similar existia. A legislação permitia que o votante optasse por apenas um dos nomes, o que o vocabulário político da época chamava de *plumping*. (COX, 1987, p. 95-97; COX, 1997, p. 42-44)

Infelizmente, no caso brasileiro, dado o voto secreto e a maneira como os sufrágios são apurados, não temos como quantificar a extensão em que os eleitores fazem uso do *plumping*, como era possível se fazer nas estatísticas eleitorais da Inglaterra do século retrasado. Em todo caso, é possível especular que a urna eletrônica, utilizada nos pleitos de 2002 e 2010, tornou a operação um pouco mais estranha para os eleitores. Eles têm que formular um número inexistente para digitar no teclado da urna ou tomar a iniciativa de marcar a tecla “Branco”, retendo a presença de espírito para validar o outro voto. Na eleição feita em cédula de papel, caso de 1994 e dos pleitos anteriores ao regime militar, o eleitor só precisaria deixar de marcar ou escrever o nome (ou número) no espaço correspondente.

Quanto à segunda característica, ela permite que partidos ou coligações concentrem seus esforços em apenas um postulante, deixando de lado a pretensão de preencher as duas vagas em disputa. Ela pode ocorrer também em um contexto no qual há uma “dobradinha” informal com um candidato de outra chapa senatorial. Discutirei novamente as implicações dessa característica na próxima seção.

Por fim, há uma terceira característica, que se aplica apenas mais recentemente: a coincidência no tempo com a competição de governador, que vem acontecendo sem exceção na eleição senatorial desde 1982. A reação dos partidos a essa coincidência é quase

13 Cf. sítio oficial sobre a legislação de Maurício, consultado em 15 de janeiro de 2017, seção *First Schedule*: <<http://electoral.govmu.org/English/Registration/Documents/CONSTITUTION%20of%20Mauritius.pdf>>.

sempre a de ver os postos de senador como associados a uma “chapa majoritária” incluindo os aspirantes a governador e vice-governador. Sob esse prisma, as negociações entre as agremiações tendem a compô-la como se fosse uma lista conjunta de nomes. Legalmente falando, sabemos que são duas nominatas distintas. Inclusive, não há obrigação de que o partido ou coligação apresente nomes para as duas no pleito. No caso específico do pleito $M = 2$, cabe notar que o número maior de posições nessa “chapa” majoritária facilita logicamente composições entre os partidos, pois nela passam a haver nada menos que oito postos a serem preenchidos - governador, vice-governador, dois senadores e seus quatro suplentes.

Coordenação estratégica

Nesta seção, discutirei as possibilidades básicas de coordenação estratégica da eleição de senador com duas vagas, em particular no nível da apresentação de candidaturas por parte dos partidos como forma de influenciar o voto do eleitor. Não há a pretensão aqui de produzir um modelo formal da disputa. Trata-se de um mapeamento inicial, a partir da observação *prima facie* dos pleitos, haja vista a virtual inexistência de trabalhos acadêmicos a respeito. Dois fenômenos merecem exame detido nesse contexto: o primeiro é a chamada dobradinha ou “voto casado”; o segundo é o que chamo de voto *ordinal subjetivo*.

O primeiro fenômeno se refere à combinação de esforços entre dois candidatos com o intuito de induzir o eleitor a usar os dois votos na dobradinha. Caracteristicamente, a existência de um voto casado bem-sucedido limitará as chances dos demais candidatos, potencialmente reduzindo o campo de candidatos viáveis fora da dupla a zero ou 1. Ele guarda similaridade com a prática conhecida nas eleições da República Romana como *coitio*, pela qual candidatos às magistraturas se uniam para amealhar votos. *Coitiones* ocorriam com mais frequência justamente na situação em que dois aspirantes se combinavam para capturar as posições de cônsul ou edil, para as quais havia usualmente duas vagas. Apesar de mal visto no contexto político romano, no qual se valorizavam as

virtudes e méritos pessoais de cada candidato, na prática o arranjo passou a ser praticado em larga escala no período final da República Romana. Em alguns casos, haja vista o uso maciço da compra de votos na campanha eleitoral, a votação dos dois aspirantes (considerando-se centúrias e tribos) era idêntica. (MOURITSEN, 2001, p. 103; STAVELEY, 1972, p. 205-206; TAYLOR, 1949, p. 64-68; YAKOBSON, 1999, p. 151)

Tal como o *coitio* romano, a combinação de dois votos visa reduzir a competitividade, eliminando previamente outros competidores. Ao contrário do *coitio* romano, não há restrições morais à dobradinha moderna. Desconhecemos, todavia, se candidatos que promovem o voto conjunto são mais bem-sucedidos, até porque se sabe pouco sobre a frequência da própria prática. Importa notar, de resto, que ela pode ocorrer também entre dois integrantes de chapas distintas, de modo informal.

O voto casado interchapas fica mais facilitado quando cada uma delas apresenta apenas um aspirante. Arranjo curioso com essa característica ocorreu na eleição de 2010 no Rio Grande do Norte. A coligação PMDB-PR-PV não se coligou com os partidos que estavam apresentando postulantes ao governo estadual, mas apresentou o nome do senador peemedebista Garibaldi Alves Filho à reeleição. Por sua vez, a coligação liderada pelo DEM também desejava reeleger o senador democrata José Agripino Maia, juntamente com sua candidata a governadora, Rosalba Ciarlini. Alves Filho e Maia realizaram o voto casado em conjunção com o apoio a Ciarlini, tendo como resultado o sucesso eleitoral dos três políticos então.

É importante notar também que podem ocorrer dobradinhas “tácitas”. Por exemplo, duas grandes coligações decidem apresentar apenas um candidato realmente viável, sendo o segundo nome um fruto de composições políticas e recompensas laterais no interior de cada coligação, sem maiores chances percebidas na disputa. A apresentação e manutenção desse segundo aspirante pode ser movida ainda também, é claro, pela própria esperança do candidato de romper o caráter tácito da competição.

Tratemos do segundo fenômeno. Políticos e profissionais que trabalham com eleições, a exemplo de publicitários e consultores, parecem operar sob a lógica de que há um voto ordinal subjetivo na eleição senatorial de $M = 2$. Por voto ordinal subjetivo eu designo a ideia de que o “primeiro” voto digitado na urna eletrônica indica uma preferência mais forte do eleitor, na comparação com o “segundo” voto. Ele é decidido antes do segundo voto e orientaria as tentativas de captura da escolha seguinte. Utilizo o termo subjetivo porque, obviamente, a legislação não estabelece qualquer *ranking* entre os dois votos e nem é assim que a Justiça Eleitoral divulga o pleito. Algumas sondagens chegam até a explicitar (de modo, creio eu, errôneo) essa lógica, usando a terminologia de primeiro e segundo voto nas perguntas dirigidas ao eleitor, como se pôde observar no pleito de 2010 em diversos estados.

Errôneo como seja, importa observar que o uso de uma concepção ordinal do voto no caso em tela tem dois efeitos concebíveis. O primeiro é facilitar a ocorrência do primeiro fenômeno discutido nessa seção, qual seja, a dobradinha. Se os dois integrantes da dupla conseguem trocar entre si, por assim dizer, suas preferências “forte” e “fraca”, eles estarão efetivamente alijando candidaturas que não dispõem da mesma estrutura de preferências no eleitorado, ou seja, aspirantes fora da dobradinha. Suponha que existam em dado distrito senatorial (estado ou Distrito Federal) em certo pleito dois “eleitores típicos”, vinculados a bases eleitorais mais ou menos estáveis de partidos e grupos políticos. Os demais eleitores são de bases eleitorais menores ou configuram fatias mais voláteis do eleitorado - ou seja, são não típicos. Essa é a situação ideal para o voto casado, como mostra o Quadro 2.

Quadro 2: Estrutura Ideal do Voto Casado

| Candidatos | X | Y |
|------------------|---------------|---------------|
| Eleitor típico 1 | Primeiro voto | Segundo voto |
| Eleitor típico 2 | Segundo voto | Primeiro voto |

O segundo efeito é induzir segmentos da elite política, em particular no nível municipal, a proceder a um “leilão” do seu segundo voto. Prefeitos podem, por exemplo, anunciar relativamente cedo seu primeiro voto para senador, em geral aquele nome com o qual estão mais ligados politicamente, e dizer que decidirão apenas posteriormente como será seu segundo voto, a depender da conjuntura política.

A extensão em que esses fenômenos ocorre é, obviamente, ainda desconhecida. Entretanto, a carência de pesquisas a respeito não impede que formulemos uma primeira aproximação no tratamento da questão. Qual é, afinal, o número de candidatos viáveis no voto em bloco individual no Brasil? Podemos ver tal número ao final da campanha eleitoral como resultante de dois momentos potencialmente restritivos, seguindo a abordagem apresentada no trabalho clássico de Gary Cox sobre sistemas eleitorais.

O primeiro momento é o da coordenação intraelites, no qual se procura definir, em geral sob considerável grau de incerteza, quais aspirantes são viáveis, ou seja, aqueles com mais condições de resistir à deserção estratégica do eleitor (COX, 1997, p. 31). O segundo momento diz respeito justamente a como o eleitorado, sob os mais diversos estímulos produzidos pelas campanhas em disputa e pelo noticiário, pode “desertar” por meio de voto estratégico um candidato tido como derrotado de antemão.

Cox propõe que todos os sistemas possuem um “equilíbrio duvergeriano”, sob o qual o número de competidores viáveis é igual à magnitude distrital (M) + 1. Na formulação clássica de Duverger, sistemas de maioria simples em distritos uninominais tendem a produzir bipartidarismo, em parte porque eleitores não desejam desperdiçar seus votos - o famoso efeito psicológico dos sistemas eleitorais. Caracteristicamente, parte dos eleitores poderá deixar de votar no seu candidato preferido de um partido pequeno, preferindo sufragar o aspirante de um dos dois grandes partidos, como a segunda opção preferida, no afã de evitar a vitória de alguém do partido que mais rejeita. Logicamente, em havendo

equilíbrio duvergeriano, haveria duas candidaturas viáveis ($M + 1$) nos sistemas de maioria simples.

A existência de três competidores com essa qualidade implica a formação de outro equilíbrio, o denominado pelo autor de *não duvergeriano*. O equilíbrio não duvergeriano

“corresponde a situações nas quais não é claro *ex ante* quem será o primeiro perdedor e quem o segundo, com o resultado de que nenhum dos dois sofrerá deserção estratégica, e o número de candidatos viáveis excederá $M + 1$ ” (COX, op. cit., p. 101)

Caracteristicamente, esse equilíbrio significa que as restrições potenciais dos dois momentos mencionados deixaram de se efetivar, seja por falhas de coordenação no nível da elite no que concerne à apresentação de candidaturas, seja pela existência de muitos eleitores cujas funções de preferência se baseiam em algum tipo de convicção de longo prazo (ou ambas as coisas). Esse eleitorado, quando significativo em tamanho, é infenso à racionalidade instrumental de curto prazo e a dados como pesquisas de opinião.

Cox generaliza a regra para distritos plurinominais, demonstrando, sob certas premissas formais, que o número de candidatos (ou listas na representação proporcional) à prova de deserção estratégica não é maior que $M + 1$. Em *Making Votes Count*, há breve tratamento empírico do voto único intransferível (na sigla em inglês, SNTV),¹⁴ tal como era aplicado no Japão (op. cit., p. 100-108). Cada eleitor tinha apenas um voto em um distrito plurinomial e M , o número de cadeiras por distrito, variava mais frequentemente entre 3 e 5. Os candidatos mais votados eram eleitos até o número de vagas. Cox teoriza que os incentivos para o voto estratégico neste sistema são distintos da maioria simples em distritos uninominais, que tende a favorecer os candidatos mais fortes a expensas dos mais fracos em sua ocorrência mais comum. No SNTV, a “deserção

14 O sistema é conhecido vulgarmente no Brasil como *distritão*.

estratégica do forte” também pode ocorrer juntamente com a devastação dos fracos, na medida em que certos eleitores podem desejar não desperdiçar seu voto com candidatos percebidos na condição de primeiros colocados.

Apesar de não termos pretensão de produzir exame empírico mais aprofundado nos limites deste trabalho, é certamente possível fazer um teste empírico preliminar para a eleição senatorial de duas vagas. Nos termos conceituais delineados anteriormente, três competidores manteriam bases eleitorais relativamente a salvo do voto tático no equilíbrio duvergeriano, enquanto os demais postulantes seriam devastados pelo comportamento estratégico do eleitorado. Intuitivamente, podemos teorizar que parte dos eleitores pode desejar destruir o efeito combinado de uma dobradinha, abandonando o quarto colocado e direcionando votos para o aspirante percebido como terceiro nas sondagens. Este candidato poderia, assim, desalojar de sua posição favorável um dos nomes da dobradinha. No caso de equilíbrio não duvergeriano, quatro competidores viáveis sobreviveriam por não emergir este tipo de voto estratégico, por ausência de coordenação em torno de um só nome dos eleitores desgostosos com o voto casado.

Uma hipótese que podemos reter aqui para teste inicial é a de que o funcionamento ininterrupto do modelo de voto em bloco desde 1994 vai gerando incentivos para que haja redução do leque de candidatos viáveis do referido pleito até a disputa de 2010, quando se deu a última competição sob o sistema. O aprendizado das elites e dos eleitores, em interação, produziria certa concentração da disputa eleitoral. Ou seja, haveria, ao longo do tempo, alguma migração de pleitos do equilíbrio não duvergeriano para o equilíbrio duvergeriano.

Cabe notar que é possível mensurar a ocorrência ou ausência dos dois tipos de equilíbrio a partir de uma estatística desenvolvida pelo próprio Cox: a razão obtida pela divisão dos votos totais obtidos pelo segundo perdedor por aqueles amealhados pelo primeiro

perdedor.¹⁵ Em nosso caso, isso implica dividir a votação total do quarto colocado pela do terceiro. Denomino a medida de *razão de Cox*. O equilíbrio duvergeriano ocorrerá quando essa razão for próxima de zero e a sua contraparte, o equilíbrio não duvergeriano, dar-se-á quando o resultado for próximo de 1. A Tabela 1 a seguir exibe os números que computei com as razões de Cox nos votos totais entre os segundo e primeiro perdedores, considerando 81 pleitos estaduais de senador, correspondentes aos resultados eleitorais nos 27 distritos nas eleições de 1994, 2002 e 2010. Os números da razão foram arredondados para melhor compreensão.

Tabela 1: Razão de Cox Aplicada aos Três Últimos Pleitos de $M = 2$

| Razão da divisão da votação total do 2º pela votação total do 1º perdedor | Número de distritos (estados e DF) no pleito de 1994 | Número de distritos (estados e DF) no pleito de 2002 | Número de distritos (estados e DF) no pleito de 2010 | Total |
|---|--|--|--|-------|
| 0,0 | - | - | - | - |
| 0,1 | - | - | 2 | 2 |
| 0,2 | - | - | - | |
| 0,3 | 1 | 1 | 5 | 7 |
| 0,4 | 1 | - | 3 | 4 |
| 0,5 | 1 | 3 | 3 | 7 |
| 0,6 | 2 | 3 | 5 | 10 |
| 0,7 | 4 | 2 | 1 | 7 |
| 0,8 | 8 | 5 | 2 | 15 |
| 0,9 | 7 | 8 | 4 | 19 |
| 1,0 | 3 | 5 | 2 | 10 |
| Total | 27 | 27 | 27 | 81 |

O exame da tabela revela que o voto em bloco individual, tal como aplicado no Brasil, apresenta poucos incentivos duvergerianos, por assim dizer, ao voto estratégico. Nada menos que 58 das 81 disputas apresentaram valores superiores a 0,5 na razão de Cox, em que o quarto colocado retém fatia significativa do eleitorado na comparação com o terceiro colocado. Evidentemente, isso também

15 Ele a chama de *SF ratio*. Cf. Cox, *op. cit.*, p. 85.

pode ser resultante da apresentação, por parte das diversas chapas, de várias candidaturas cujos objetivos políticos vão além daquela eleição específica.

Ainda assim, a competição de 2010 exibe maior coordenação restritiva no que toca ao número de candidatos viáveis: 11 das 13 eleições nas quais a razão marca valores inferiores a 0,5 ocorreram naquele ano. Os dados não permitem inferir, obviamente, se isso é uma tendência motivada pelo aprendizado ocorrido nas duas competições anteriores. Talvez devamos aguardar mais um ou dois momentos eleitorais. O hiato de oito anos sugere, a meu ver, que tal aprendizado, se ocorre, depende dos estímulos da elite política e da campanha de dois votos, pois é duvidoso que o eleitor médio se recorde dos detalhes da competição anterior. Considero mais plausível, portanto, que o aprendizado a respeito das possibilidades estratégicas do voto em bloco com $M = 2$ venha a ocorrer, ou já esteja ocorrendo, nos partidos e candidaturas.

Conclusão

Estas notas de pesquisa tiveram três objetivos básicos. Primeiramente, chamar a atenção para o caráter único da eleição de senador por bloco, que não pode ser reduzida a mera variante de maioria simples. A existência de dois votos cria induções estratégicas distintas da pluralidade em distritos uninominais, tais como a votação casada e decisões sequenciais ou ordinais sobre os dois votos. Em segundo lugar, recuperar a história do sistema no Brasil, diferenciando-o claramente de outras regras aplicadas em disputas para o Senado, em especial da sublegenda criada no período autoritário militar. Em terceiro lugar, realizar uma avaliação inicial dos dados eleitorais do voto em bloco no atual sistema competitivo.

Vias empíricas de pesquisa sobre o assunto no futuro deveriam incluir um controle dos resultados eleitorais, no que concerne à variação no número de apresentação de candidaturas entre os estados e ao nível mesmo de fragmentação do nosso sistema partidários, nos estados e em escala nacional. Assim poderíamos refinar o emprego da razão de Cox. Do ponto de vista da formação da

intenção de voto, caberá testar, por exemplo, se o eleitor usa algum tipo de ordenação subjetiva dos dois sufrágios, ou se essa concepção é restrita aos atores mais diretamente interessados no processo eleitoral. Em termos qualitativos, por fim, a análise do voto casado e do grau em que ele é explícito ou tácito apenas começa aqui e o campo segue inexplorado. Estudos de caso a respeito de pleitos específicos, com exemplos sugestivos de comportamento tático do eleitorado, podem elucidar bastante a dinâmica esboçada aqui.

Referências

- COLOMER, Josep. On the origins of electoral systems and political parties: the role of elections in the multimember districts. *Electoral Studies*, 26, p. 262-273, 2007.
- COX, Gary. *The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- _____. *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- GALLAGHER, Michael e MITCHELL, Paul (eds.). *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- HIPPOLITO, Lucia. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.
- HOLANDA, Cristina. *Modos da representação política: o experimento da primeira república brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2009.
- MOURITSEN, Henrik. *Plebs and Politics in the Late Roman Republic*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- NICOLAU, Jairo. *Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro: Revan: Iuperj-Ucam, 1998.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- _____. *Sistemas eleitorais*. 6ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012a.
- _____. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012b.

- PORTO, Walter. *O Voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.
- SHUGART, Matthew. Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead. In GALLAGHER, Michael e MITCHELL, Paul (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- SHUGART, Matthew e WATTENBERG, Martin (eds.). *Mixed-member Electoral Systems: the best of both worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001.
- STAVELEY, E. S. *Greek and roman voting and elections*. Londres: Cornell University Press. 1972.
- TAVARES, José. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- TAYLOR, Lily. *Party politics in the age of Caesar*. Berkeley: California University Press, 1949.
- YAKOBSON, Alexander. *Elections and electioneering in Rome: a study in the political system of the Late Republic*. Stuttgart: Steiner, 1999.

Resumo

O artigo toma como foco de análise a eleição de senador de duas vagas, definindo seu lugar dentro da família dos sistemas eleitorais majoritários como um tipo de voto em bloco. Eu investigo peças da legislação eleitoral num esforço de descrever a história de sua aplicação no País e faço uma primeira análise dos resultados eleitorais agregados das disputas de 1994, 2002 e 2010. O texto chega à conclusão de que fenômenos como o voto casado e o voto ordinal subjetivo, tipicamente presentes na dinâmica dos dois votos desses pleitos, justificam tratá-los como tendo efeitos estratégicos inteiramente distintos da maioria simples em distritos uninominais.

Palavras-chave: sistemas eleitorais, voto em bloco, senado.

Abstract

The article focus on analyzing the senatorial election of two seats, defining its place within the great family of majoritarian systems as a kind of block

vote. I investigate several pieces of electoral law across Brazilian history in an effort to describe how it was initially employed and later modified. Furthermore, I perform a preliminary analysis of electoral results in the elections of 1994, 2002 and 2010. My main conclusion is that phenomena such as the “married vote” and the subjective ordinal vote, typically present in the dynamics of such competitions for two votes, justifies treating them as entirely distinct in its strategic effects from single-member plurality rule.

Keywords: electoral systems, block vote, senate.

Recebido em 28 de abril de 2017.

Aprovado em 15 de novembro de 2017.