



**Edição Comemorativa dos 75 anos
da Reinstalação da Justiça Eleitoral**

SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL BRITÂNICO, ELEIÇÕES DE 2019 E SISTEMA *FIRST-PAST-THE-POST* PARA COMPOSIÇÃO DO PARLAMENTO: ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA JURÍDICA BRASILEIRA

UK POLITICAL AND ELECTORAL SYSTEM, 2019 ELECTIONS AND THE FIRST-PAST-THE-POST SYSTEM: ANALYSIS UNDER A BRAZILIAN LEGAL PERSPECTIVE

Antonio Gelis Filho¹

RESUMO

O comparativismo é uma metodologia importante para os estudos jurídicos eleitorais. A análise do funcionamento de escolhas políticas e jurídicas em relação a sistemas eleitorais muito se beneficia do estudo dos processos e dos resultados derivados de sua aplicação real a eleições. Neste artigo, analisamos diversas questões que cercam o voto pluralitário para composição de um parlamento, a partir do estudo do caso das eleições britânicas de 2019. O Reino Unido é um dos poucos países do mundo onde vige um sistema eleitoral baseado no voto pluralitário puro para composição de sua câmara baixa, a *House of Commons*. Concluímos que o método apresenta desafios em relação à produção de enorme proporção de “votos desperdiçados”, falta de proporcionalidade, com dúvidas em relação a ameaças à unidade nacional e em relação à diversidade de ideias representadas no parlamento.

Palavras-chave: direito eleitoral; voto distrital; direito eleitoral comparado; Reino Unido.

ABSTRACT

Comparative law is an important research method for electoral law. The analysis of how foreign systems and elections work in practice can help the understanding of institutional and legal options for the advancement of electoral systems. In this paper, I analyze various issues surrounding the plurality voting system, basing my analysis on the United Kingdom general election of 2019. United Kingdom is one of the few countries in the world where the *first-past-the-post* system is utilized, especially to elect Members of the House of Commons. I sustain that the system produces a high number of “wasted votes”, induces a serious lack of proportionality. In the other hand, the evidence for regionalization of political parties and lack of political diversity in the parliament is less convincing.

Keywords: Election Law; majoritarian systems; comparative election law; United Kingdom.

SUMÁRIO

Introdução; 1. Breves Considerações sobre a História Política do Reino Unido; 2. O Atual Sistema Político-Eleitoral Britânico e a Necessidade de Reforma; 2.1. *Sistema pluralitário puro de voto único em circunscrições com vaga única em disputa*

¹ Doutor em Administração pela FGV-EAESP (2005), Especialista em Direito Eleitoral pela EJP (2018), Especialista em Direito Sanitário pela FSP-USP (2000), Advogado (FADUSP-1995) e Médico (USP-1990). Professor do Dep. Gestão Pública da FGV-EAESP, onde leciona em cursos de pós-graduação, graduação e *InCompany*.

(“voto majoritário”): “*First-Past-The-Post*”; 3. Eleições de 2019 no Reino Unido: Síntese de Resultados e Análise; Conclusão.

INTRODUÇÃO

No dia 12 de dezembro de 2019 o Reino Unido realizou eleições gerais. Em jogo estavam todas as 650 cadeiras disponíveis na câmara baixa do país (*House of Commons*). O Partido Conservador foi o grande vencedor. As eleições foram cercadas por particularidades. A data foi não usual; havia grande instabilidade política; o movimento independentista da Escócia não havia perdido força após o referendo de 2014, no qual fora derrotado por estreita margem; o processo de desligamento do país da União Europeia (*Brexit*²) inflamava a sociedade britânica. Um processo peculiar, naquela que talvez seja a mais estável democracia eleitoral do mundo. É possível aprendermos com quaisquer eleições, e as eleições britânicas de 2019 não são exceção, ainda mais quando consideramos o ambiente institucional desafiador que as cercou.

A ciência jurídica eleitoral não dispõe das metodologias experimentais utilizadas pelas ciências naturais, ao menos não na mesma medida. Embora estudos de psicologia e de economia experimental venham abordando temas jurídicos, e embora modelos matemáticos sofisticados venham sendo aplicados a temas de direito eleitoral, o estudo comparativo da realidade observada em processos eleitorais é um instrumento muito valioso para que possamos analisar como se desenrolam, na prática, as escolhas jurídico-institucionais relativas a sistemas eleitorais. Podemos, destarte, extrair lições para serem aplicadas a nosso próprio sistema eleitoral. Essencial, para tanto, inserir tais observações no contexto histórico político local.

Selecionamos para este artigo um tema de muita relevância para o sistema eleitoral brasileiro e cuja manifestação nas eleições britânicas pode fornecer *insights* para nós. Trata-se do sistema pluralitário de escolha dos eleitos para o parlamento. Entre nós as propostas nesse sentido têm sido incluídas na discussão do erroneamente nomeado “voto distrital”. Erroneamente, pois que nosso voto já é “distrital”; tal termo, em português, deriva, ao menos em parte, da tradução errônea de “electoral district”, termo em inglês que seria mais bem traduzido como “circunscrição eleitoral”. Um voto não-distrital seria um voto no qual qualquer eleitor pudesse votar em qualquer local do país. Algo obviamente impossível, exceto talvez em micropaíses. O sistema eleitoral britânico, ao menos em relação às eleições para composição do parlamento nacional (pois há também parlamentos regionais), segue um sistema pluralitário puro. Cada um dos 650 *Members of the Parliament* (“Membros do Parlamento, “*MPs*”) é o vencedor de eleição pluralitária em turno único (*first-past-the-post*, como o sistema é informalmente conhecido), em uma determinada circunscrição eleitoral (*constituency*). Isso torna o país verdadeiro laboratório onde tal sistema eleitoral é testado a cada eleição.

É frequente em nosso meio o argumento de que a introdução do sistema pluralitário nas eleições para o parlamento federal, com os estados sendo divididos em circunscrições eleitorais (“distritos”) que elegeriam um deputado cada, traria uma série de benefícios. Alguns apontam a proximidade entre eleitor e candidatos; maior facilidade de fiscalização do trabalho de seus representantes pelos eleitores; promessas de campanha menos vagas, pois que mais imediatamente fiscalizáveis, e outras. Registre-se que boa parte das propostas incluem apenas fração do número total de vagas para deputado federal sendo preenchida por tal sistema, o restante seguindo o sistema proporcional (ACE project, 2020).

Como qualquer sistema eleitoral, a apuração por critério pluralitário não é uma panaceia institucional. Há pontos positivos e negativos. Neste texto abordaremos quatro

2 Neologismo formado pela junção de “*Britain*” e “*exit*” (saída).

características associadas ao voto majoritário: a alta quantidade de votos “desperdiçados”, já que não influem na formação do parlamento, em oposição ao que ocorre no sistema proporcional; falta de proporcionalidade; impacto sobre unidade nacional, em especial com análise dos casos do *Scottish National Party* (Partido Nacional Escocês, doravante “SNP”), *Plaid Cymru*³ (“Partido de Gales”, doravante PCy); e, finalmente, a questão da representação de ideias não majoritárias no parlamento.

A análise comparativa de eleições é também uma oportunidade de aprender sobre sistemas políticos e eleitorais estrangeiros. Essa oportunidade não será desperdiçada aqui, pois será apresentado um breve histórico da evolução política do Reino Unido, culminando com o desenho político-eleitoral atual.

1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A HISTÓRIA POLÍTICA DO REINO UNIDO

O Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*) é um país arquipelágico situado a noroeste da Europa continental. Sua área (242.495 km²) é muito semelhante à do Estado de São Paulo (248.219 km²). A população do país é de cerca de 66,5 milhões de habitantes, segundo estimativa do *Office for National Statistics* referente a 2018. Apenas para comparação, a população do Estado de São Paulo é estimada atualmente pelo IBGE em 45,9 milhões de habitantes.

O país é formado por Inglaterra, Escócia, País de Gales, Irlanda do Norte e ilhas menores. Além disso, diferentes vínculos jurídicos unem o Reino Unido a fragmentos de seu antigo império, os *British Overseas Territories*. Estes últimos não são propriamente parte do país. Há ainda conjuntos de pequenas ilhas, dois no Canal da Mancha, entre Grã-Bretanha e França (Bailiados de Guernsey e de Jersey) e uma entre Grã-Bretanha e Irlanda (Ilha de Man) que são *Dependências da Coroa*, não fazendo parte do país Reino Unido (Ministry of Justice, 2020). São conhecidos paraísos fiscais. Até 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido era também membro da União Europeia. A maior parte da área do país é representada pela ilha da Grã-Bretanha, na qual estão localizadas Inglaterra, Escócia e País de Gales. A Irlanda do Norte ocupa cerca de 17% da ilha da Irlanda, possuindo área (c.14.000 km²) pouco inferior ao dobro da área da Região Metropolitana de São Paulo, com cerca de 7.900 km² (EMPLASA, 2020; UN DATA 2020). O restante da ilha da Irlanda é ocupado pela República da Irlanda, país independente mas outrora parte do Reino Unido, como veremos .

Uma peculiaridade do Reino Unido é a falta de documento constitucional único. Esse fato é erroneamente simplificado por meio da expressão “o Reino Unido não possui constituição escrita”. Em realidade, essa afirmação é apenas parcialmente verdadeira. A constituição do Reino Unido consiste em uma série de princípios constitucionais identificados pelos tribunais ao longo do tempo, mas também inclui documentos de valor constitucional. O mais correto seria afirmar que se trata de constituição não-codificada (University College London, 2020). Não é objetivo deste texto mergulhar no tópico fascinante, porém extraordinariamente complexo, do direito constitucional britânico. Para nossas finalidades, algumas informações são suficientes. Em primeiro lugar, lembremo-nos que se trata de sistema jurídico muito diferente do nosso; em poucas áreas do direito tais diferenças são tão marcantes quanto no direito constitucional. Além disso, vale ressaltar que as discussões sobre a necessidade de

3 Nome do partido em galês, língua celta do País de Gales. A pronúncia aproximada é “pláid kâmri”, com o “r” pronunciado como na palavra do português “cara”.

documento constitucional único abundam no país. A *House of Commons* chegou a publicar, em 2015, texto com opções para a reforma constitucional do país (House of Commons, 2015). Em segundo lugar, não há predominância das regras constitucionais sobre outras leis, ao menos não no sentido de outros sistemas jurídicos. Muito curiosamente, como não há documento elencando quais documentos são ou não constitucionais, frequentemente há dúvida sobre quais documentos e institutos jurídicos o são.

O Reino Unido é uma Monarquia Constitucional. A rainha é chefe de estado e o primeiro-ministro é chefe de governo. Como monarquia constitucional, é parlamentarista.

Para respondermos à questão “quão unitário é o Estado britânico”, devemos investigar, ainda que superficialmente, a história do país. É sabido hoje que a velha polarização “estados unitários (ou centralizados) *versus* federações” raramente traduz a verdade de um país. Alguns estados considerados unitários por muitos, como a Itália, possuem unidades com amplos graus de autonomia, caso de Sicília, Sardenha, Vale d’Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Trentino Alto-Adige; outros estados, federativos, possuem unidades com autonomia muito reduzida em comparação a outras, como é o caso dos *oblasts* russos quando comparados às repúblicas étnicas que também compõem o país. Melhor fazemos quantos interrogamos qual é o grau de autonomia das diferentes unidades que compõem um estado. A resposta a essa questão, em relação ao Reino Unido, é particularmente complexa. Para respondê-la, breve síntese histórica se faz necessária. Os acontecimentos marcantes dessa história, especificamente, nos ajudarão a compreender essa *polity* peculiar. O Quadro 1 apresenta apertada síntese.

ANO	Acontecimento	Estado resultante
1535 e 1542	<i>Laws in Wales Acts</i> : anexação do País de Gales pelo Reino da Inglaterra	Reino da Inglaterra (já existia como tal)
1707	União política entre Reino da Inglaterra e Reino da Escócia	Reino Unido da Grã-Bretanha
1800	União política entre Reino da Grã-Bretanha e Reino da Irlanda (que já era um <i>puppet state</i> controlado pelo Reino Unido da Grã-Bretanha)	Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda
1922	Independência de grande parte da Irlanda, como República da Irlanda. Porção nordeste da ilha permanece no Reino Unido	Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (1927)
1973	Reino Unido ingressa na Comunidade Europeia	Sem alteração
1975	Primeiro plebiscito sobre a permanência do Reino Unido na Comunidade Europeia, com 67% dos votos por permanecer.	Sem alteração
1997-1999	Plebiscitos levam à devolução de poderes a Escócia e País de Gales, com estabelecimento de parlamentos regionais	Sem alteração
1998	<i>Northern Ireland Act 1998</i> (dando forma a previsões do Acordo de Belfast) devolveu poderes à Irlanda do Norte, reinstalando a Assembleia local.	Sem alteração

2014	Plebiscito pela Independência da Escócia, com 55,3% dos votos pela permanência no Reino Unido	Sem alteração
2016	Segundo plebiscito sobre a permanência do Reino Unido na Comunidade Europeia, com 51,89% dos votos por não permanecer.	Sem alteração
2020	O Reino Unido deixa de ser membro da União Europeia no dia 31 de janeiro.	Sem alteração

Quadro 1. Formação do Reino Unido: Principais eventos. FONTES: BBC.com4, Britannica.com, 20205; Morgan, 2010.

Duas câmaras compõem o parlamento britânico. A câmara baixa é a *House of Commons*; a câmara alta é a *House of Lords*. Ambas funcionam no Palácio de *Westminster* em Londres.

O modelo britânico é talvez único entre democracias avançadas no sentido de não haver eleições gerais para a câmara alta; apenas cerca de 90 de suas vagas, reservadas a membros da aristocracia hereditária, são preenchidas por “eleições” entre os possíveis ocupantes. Todos os membros da câmara alta britânica pertencem ao sistema de *peerage* do Reino Unido. Trata-se de instituição jurídica britânica que inclui portadores de título de nobreza, hereditários (não são mais criados desde 1999, exceto para membros da família real) ou não. Há dois títulos para seus ocupantes: *Lords Spiritual* (membros da Igreja Anglicana) e *Lords Temporal* (todos os outros). Outra peculiaridade da câmara alta é não ter um número fixo de membros, atualmente sendo de 788 *Lords*; trata-se de caso também talvez único de câmara alta com número maior de membros que a câmara baixa. Funciona como casa revisora, pode propor legislação e fiscalizar o governo, mas com poderes mais limitados que os da câmara baixa (House of Lords, 2020).

A câmara baixa é a *House of Commons*. Possui 650 *Members of Parliament*. É o coração político do Reino Unido. As eleições gerais britânicas acontecem para sua composição. A Tabela 1 mostra a relação entre população e número de representantes para os quatro *countries* do Reino Unido.

	População (milhões)	% da população do Reino Unido	nº de cadeiras	% do nº total de cadeiras
Reino Unido	66,5	100	650	100
<i>Inglaterra</i>	56	84,2	533	82
<i>Escócia</i>	5,5	8,1	59	9
<i>País de Gales</i>	3,1	4,9	40	6,15
<i>Irlanda do Norte</i>	1,9	2,8	18	2,8

TABELA 1. População dos componentes do Reino Unido e representação no parlamento. FONTES: *Office of National Statistics; Parliament of United Kingdom*. Obs: Números arredondados em relação a população e porcentagens, podendo haver em consequência pequenas divergências nas somas dentro das colunas.

4 <http://www.bbc.co.uk/history/british/>

5 <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom>

Essas breves pinceladas sobre a formação do Reino Unido deixam evidente o processo básico: expansão bem-sucedida por vários séculos, porém em regime de tensão quase permanente, em maior ou menor grau, entre Londres e as capitais regionais; desintegração do Império Britânico, eventual independência de parte da Irlanda, forte movimento independentista escocês e devolução de poderes aos entes subnacionais desde o final do século XX. Acrescente-se a isso o fracasso do projeto de integração à União Europeia, com possíveis repercussões futuras sobre a unidade nacional. A despeito de tais fatos, o Reino Unido é considerado um dos países mais democráticos do mundo de acordo com os rankings internacionais. Sua economia inclui-se entre as maiores e mais avançadas do planeta.

2 O ATUAL SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL BRITÂNICO E A NECESSIDADE DE REFORMA

Como discutido acima, não há propriamente um “sistema eleitoral constitucional” no Reino Unido, ao menos não no sentido que essa expressão adquire em outros países (Loughlin, 2013). A “lei” aplicada às eleições é o resultado do acúmulo histórico de decisões, *statutes* (equivalentes às nossas leis) e decisões judiciais. Segundo o Relatório da Reforma Eleitoral (*Electoral Reform Report, Summary*, 2020, p. 6), a “legislação” eleitoral britânica pode ser classificada em primária e secundária. A legislação primária inclui “as provisões fundamentais, que incluem assuntos constitucionais, tais como direito de sufrágio e sistema de votação, e legislação eleitoral estrutural, incluindo registro, voto dos ausentes, regulamentação da campanha eleitoral, delitos eleitorais, e provisões em relação ao direito processual eleitoral e ações eleitorais”. A legislação secundária, inclui “normas mais detalhadas e de natureza técnica sobre a condução e administração da votação e da contagem dos votos”. Há ainda normas mais tópicas, puramente administrativas.

Nas palavras da própria *Law Commission*, órgão responsável por sugerir modificações nas direito inglês:

O direito eleitoral no Reino Unido está espalhado por 17 *statutes* e cerca de 30 regulamentos. Tem se tornado crescentemente complexo e fragmentado; difícil de acessar, aplicar e atualizar. Muito do direito eleitoral [no Reino Unido] envolve linguagem e práticas do século XIX e não reflete a moderna administração eleitoral. (*Law Commission of England and Wales*, 2020)

Em virtude de tal problema, um grande projeto de reforma do direito eleitoral britânico foi iniciado em 2011 e concluído em 2020 com a publicação do relatório conjunto da *Law Commission of England and Wales* e da *Scottish Law Commission* (*Electoral Reform Report*, 2020; Lundberg, 2018).

O principal documento regulando as eleições gerais no Reino Unido (bem como algumas outras) é o *Representation of the People Act 1983*, mais conhecido por *1983 Act*. Segundo o relatório acima mencionado, o *Act 1983* está muito defasado, tendo raízes em institutos jurídicos de meados do século XIX. É interessante notar que um dos objetivos da proposta reforma é a unificação da legislação eleitoral, permitindo aos operadores do direito e aos cidadãos a fácil identificação de qual é a legislação aplicável. Há também propostas para modificação do direito penal eleitoral; para evitar petições eleitorais (*electoral petitions*) oportunistas. Curiosamente, o documento cita a necessidade de se evitar candidaturas fraudulentas, citando o caso de uma pessoa que mudou seu nome para Margareth Thatcher (ex-primeira ministra do país) e concorreu em sua antiga *constituency*, e de um manequim que foi indicado candidato na Escócia (*Electoral Reform Report, Summary*, 2020, p.9).

O sistema político britânico é multipartidário. A despeito disso, todos os governos formados desde 1945 foram comandados ou pelo Partido Conservador (*Conservative and Unionist Party*, apelidado por razões históricas “*Tories*”) ou pelo Partido Trabalhista (*Labour Party*), em raras ocasiões em coalizão ou aliança com partidos menores. Há a possibilidade de candidaturas avulsas (independentes). Atualmente, dez partidos estão representados na *House of Commons*. Nas eleições de 2019, mais de quarenta partidos apresentaram candidatos. Nenhum partido disputou todas as *constituencies*, sendo o Partido Conservador o que disputou o maior número delas, 635.

Considerações sobre necessidade de reformas à parte, o sistema eleitoral do Reino Unido é caracterizado, acima de tudo, pelo uso de um sistema pluralitário puro para escolha dos representantes em seu parlamento nacional, que detalharemos a seguir.

2.1 SISTEMA PLURALITÁRIO PURO DE VOTO ÚNICO EM CIRCUNSCRIÇÕES COM VAGA ÚNICA EM DISPUTA (“VOTO MAJORITÁRIO”): “FIRST-PAST-THE-POST”

No sistema britânico há eleições dentro de cada uma das 650 *constituencies* (“*circunscritões eleitorais*”), em turno único, para escolha dos membros da *House of Commons*. O candidato que receber mais votos em uma *constituency* é eleito. Registre-se aqui que o sistema britânico é conhecido localmente pela tradicional expressão, algo jocosa, “*first-past-the-post*” (literalmente, “o primeiro que passar pelo poste”). A expressão, segundo alguns, é emprestada do turfe, onde o cavalo vencedor era aquele que primeiro ultrapassasse o poste que marcava a linha de chegada. A expressão destaca o fato de que apenas um candidato é eleito.

Alguns talvez definissem tal sistema como “majoritário”, mas a expressão “voto majoritário” é imprecisa cientificamente. Essa imprecisão decorre de quatro pontos. Vale aqui pequeno excursão a respeito.

O primeiro ponto de imprecisão é que a expressão “voto majoritário” exclui a eleição por pluralidade dos votos, sistema empregado no Reino Unido, e, por exemplo, também nas eleições para senador no Brasil. Aqui, como lá, não é necessário obter a maioria dos votos; basta ser o candidato mais votado; basta, portanto, obter a pluralidade dos votos. Não se trata de maioria simples, termo que se refere à atividade legislativa parlamentar.

O segundo ponto de imprecisão é o fato de a expressão “voto majoritário” não esclarecer tratar-se de circunscritões nas quais há uma única cadeira em disputa. Novamente, eleições brasileiras para o Senado Federal fornecem exemplos. Como são três senadores por estado-membro da federação brasileira, com disputa, de modo alternado, por $\frac{1}{3}$ e $\frac{2}{3}$ das cadeiras para mandatos de oito anos, há eleições nas quais há uma única cadeira em disputa na circunscritão (cada estado-membro da federação brasileira sendo uma circunscritão nesse sentido), seguidas, após quatro anos, por eleições nas quais há duas cadeiras em disputa.

Como terceiro ponto de imprecisão, há a questão do voto único. Há sistemas pluralitários que franqueiam aos eleitores mais de um voto. Um exemplo é o caso de eleitores brasileiros autorizados a votar em dois candidatos ao senado em 2010 e 2018.

Finalmente, um ponto de imprecisão científica é a ausência dos adjetivos “puro” ou “misto”. O sistema britânico é puro: não há vagas em disputa por outro sistema. Muitas das propostas para reforma do sistema brasileiro, por exemplo, incluem um sistema misto, no qual as vagas seriam preenchidas, parte pelo sistema pluralitário, parte pelo sistema proporcional.

Assim, o sistema britânico é mais corretamente definido como sendo um sistema pluralitário puro de voto único em circunscrições com vaga única em disputa. Mesmo aqui, é preciso fazer uma ressalva. Esse é o sistema para eleição de membros da câmara baixa do parlamento nacional. Há outras eleições no país que seguem sistemas distintos, como eleições locais ou eleições para parlamentos regionais.

3 ELEIÇÕES DE 2019 NO REINO UNIDO: SÍNTESE DE RESULTADOS E ANÁLISE

A situação política do Reino Unido nos anos que antecederam a eleição vinha sendo dominada pela discussão em torno do *Brexit*. Pequena maioria dos eleitores havia favorecido a saída do país da União Europeia, no plebiscito convocado em 2016 pelo então primeiro-ministro, o conservador David Cameron. Embora tendo convocado o plebiscito, o chefe de governo era contrário à saída do país da União Europeia. Com a vitória da posição oposta ele renunciaria a seu cargo, assumindo a posição a também conservadora Theresa May.

Período de incerteza política se seguiria. Em 2017 a primeira-ministra decidiu convocar novas eleições, em tentativa de ampliar sua maioria pouco confiável no parlamento. A tentativa falhou e o Partido Conservador conseguiu se manter no poder apenas por conta de frágil acordo com o pequeno *Democratic Unionist Party* (Partido Unionista Democrático, “DUP”), pequeno partido da Irlanda do Norte que contava com apenas oito cadeiras no parlamento. Segue-se período de confusão política, havendo incerteza sobre como se daria o *Brexit* e havendo ainda muita pressão por setores da sociedade e da mídia para que fosse realizado novo plebiscito sobre o tema. Incapaz de conduzir a situação e enfrentando crescente oposição dentro de seu próprio partido, a primeira-ministra renunciaria, sendo substituída pelo vencedor das eleições internas para liderança do partido conservador, Boris Johnson. Este assumiria o cargo em julho de 2019, enfrentando dificuldades para a aprovação de seu plano para retirada do país da União Europeia. Decide, então, convocar as eleições que seriam realizadas em 12 de dezembro de 2019.

O resultado das eleições foi uma vitória decisiva do Partido Conservador, com dados apresentados na Tabela 2.

Partido	% dos votos	% das cadeiras obtidas	nº de cadeiras obtidas
Conservador	43,6	56,2	365
Trabalhista	32,1	31,1	202
SNP (E)	3,9	7,4	48
LibDem	11,6	1,7	11
DUP (NI)	0,8	1,2	8
Sinn Féin (NI)	0,6	1,1	7*
PD (PG)	0,5	0,6	4
SDLP (NI)	0,4	0,3	2
Alliance (NI)	0,4	0,2	1
Green	2,7	0,2	1

Brexit Party	2,0	0	0
<i>Speaker</i> **	-	-	1

TABELA 2. Resultados das eleições de 2019 no Reino Unido. E = Escócia; NI = Irlanda do Norte; PG = País de Gales; SNP = Partido Nacional Escocês; DUP = Partido Unionista Democrático; SDLP = Partido Social-Democrata e Trabalhista; Green = Partido Verde da Inglaterra e Gales. *O partido irlandês Sinn Féin recusa-se a ocupar as cadeiras que conquista nas eleições, em virtude de sua posição histórica pela incorporação da Irlanda do Norte à República da Irlanda. **A posição de *Speaker of the House of Commons*, própria do sistema político inglês, guarda semelhanças com a posição de Presidente da Câmara dos Deputados no Brasil. Ao ser eleito por seus pares *Speaker*, o MP desfilia-se de seu partido e concorre nas eleições seguintes em tal condição.

A análise do resultado das eleições nos ajuda a refletir sobre vários pontos. O primeiro deles é a questão da inerente *falta de proporcionalidade dos sistemas pluralitários*. Um rápido exercício mental explica a razão disso. Imaginemos que apenas dois partidos disputassem todas as 650 vagas para os parlamento britânico. Imaginemos que, em cada uma delas, o partido “A” obtivesse 51% dos votos e o partido “B” obtivesse 49% dos votos. O partido “B”, nada obstante sua excelente votação, não obteria sequer uma cadeira no parlamento. Essa é uma grande crítica ao sistema pluralitário.

Como se extrai de rápida inspeção dos resultados, há casos de gritante falta de proporcionalidade. O Partido Liberal-Democrata (*LibDem* na tabela) obteve 11,6% dos votos, mas apenas 1,7% das cadeiras; com 0,8%, o partido norte-irlandês DUP (*Democratic Unionist Party*) conseguiu oito cadeiras, mas o *Brexit Party*, com 2,0% dos votos, não obteve sequer uma. O SNP (*Scottish National Party*), concentrando suas forças, por óbvio, nas *constituencies* escocesas, obteve 3,9% dos votos, mas 7,4% das cadeiras, tornando-se a terceira força do parlamento.

Outro ponto para reflexão é o problema dos votos “desperdiçados”. Um sistema proporcional almeja dar a cada voto uma parcela, por pequena que seja, de representação parlamentar. Em tal sistema, um partido com 1% dos votos obteria 1% das cadeiras. Na prática, claro, isso não acontece, por uma série de fatores; mas esse é o objetivo maior. Em um sistema pluralitário, porém, a questão dos votos “desperdiçados” é crítica. Vejamos alguns casos interessantes das eleições de 2019 na Tabela 3.

<i>Constituency</i>	Total de Votos	Votos do Vencedor (Margem sobre 2º) - % do total	Votos Desperdiçados
Isle of Wight (E)	74.442	41.815 (23.737) - 56,2%	32.627 (43,8%)
Fermanagh and South Tyrone (IN)	50.762	21.986 (57) - 43,3%	28.776 (56,7%)
South Down (IN)	49.762	16.137 (1.620) - 32,4%	33.625 (67,6%)

TABELA 3. Votos desperdiçados nas eleições britânica de 2019: exemplos. FONTES: Isle of Wight: BBC6; demais *constituencies*: BBC e Commons Library7. E = Inglaterra; IN = Irlanda do Norte.

A *constituency* da Ilha de Wight, no Canal da Mancha, bem próxima à costa sul da Inglaterra, possui o maior número de eleitores registrados entre todas. A margem da

6 <https://www.bbc.com/news/politics/constituencies/E14000762>

7 <https://commonslibrary.parliament.uk/insights/general-election-2019-marginality/>

vitória do candidato eleito por Fermanagh and South Tyrone, na Irlanda do Norte, foi a menor de todas, apenas 57 votos. E em South Down, também na Irlanda do Norte, aconteceu a vitória com a menor porcentagem de votos, apenas 32,4%. Observamos o enorme número de votos desperdiçados em cada uma delas; trata-se de problema inerente a sistemas pluralitários.

Muito se discute, também, em relação aos sistemas pluralitários com única vaga em disputa, a questão da “Lei de Duverger”. A dita “lei” foi extraída por intérpretes da obra do cientista político Maurice Duverger. Consiste na afirmação de que sistemas pluralitários com votação em turno único (como, por exemplo, Reino Unido, Estados Unidos e Índia) estimulariam um sistema bipartidário, enquanto sistemas proporcionais e sistemas majoritários com votação em dois turnos estimulariam sistemas multipartidários (Duverger, 1972, p.23). Há argumentos contrários e favoráveis à verificação da correção da “lei de Duverger” no Reino Unido, a depender daquilo que se entende por bipartidarismo. Entendendo-se por bipartidarismo a presença de representantes de apenas dois partidos no parlamento, então o caso britânico representa claro fracasso da “lei”: dez partidos estão atualmente representados na *House of Commons* (muito embora o *Sinn Féin* se recuse a ocupar as cadeiras que conquista, em protesto à presença britânica na Irlanda do Norte). Caso o conceito de bipartidarismo se refira à efetiva conquista do poder, então haveria dúvidas. Desde 1945, como já mencionado acima, o Partido Conservador e o Partido Trabalhista alternam-se no poder, em raras ocasiões recorrendo a coalizão ou alianças para governar. Em realidade, houve apenas uma coalizão formal, entre Conservadores e Liberais-Democratas, de 2010 a 2015. Em todo caso, os outros dois sistemas mencionados tornam ainda mais complexa a avaliação da “lei” de Duverger: os Estados Unidos parecem confirmá-la, com apenas dois partidos (Democrata e Republicano) representados no Congresso, salvo raros parlamentares independentes; já a Índia parece oferecer exemplos que tornam menos convincente a lei (Diwakar, 2007; Mayer, 2011).

Outro ponto interessante a ser discutido a partir do resultado das eleições de 2019 é a questão do impacto do sistema pluralitário com vaga única sobre unidade nacional e sobre o sistema partidário como um todo. Embora essa seja uma questão dificilmente separável do contexto histórico e de sequência de resultados eleitorais, os resultados das eleições de 2019 apontam a regionalização como possível estratégia política. O caso mais marcante é o do *Scottish National Party*, hoje terceira força do parlamento e que disputa apenas as vagas escocesas. Outros casos óbvios são os partidos irlandeses e o *Plaid Cymru* galês. O sistema favorece a concentração de esforços em *constituencies* específicas, podendo estimular o surgimento de partidos regionais ou regionalizados. Esse aspecto, porém, também pode ser observado em sistemas proporcionais, como o caso da Espanha sugere. A questão aqui parece ser muito mais histórica que puramente eleitoral.

Finalmente há a questão da falta de diversidade partidária no parlamento. A possibilidade de pequenos partidos com temas específicos se fazerem representar no parlamento, a princípio, parece ser menor em um sistema como o britânico. A presença de dez partidos na *House of Commons* parece enfraquecer essa visão, mas análise mais completa mostra que é válida. Dos 533 *MPs* da Inglaterra, por exemplo, apenas um pertence a um partido menor, o Partido Verde (*House of Commons*, 2020). Os demais 532 pertencem aos três partidos que já participaram do governo. Dos dez partidos no parlamento, cinco são pequenos partidos norte-irlandeses, largamente definidos por conta de sua posição em relação à questão da unificação ou não com a República da Irlanda. O SNP define-se principalmente por sua posição em defesa da independência da Escócia (SNP, 2020). Além disso, o sistema permite pactos eleitorais, verdadeiras “pseudocoalizes”, nas quais partidos retiram candidatos de determinadas circunscrições, permitindo que seus aliados tenham menos adversários e mais chances

de vitória. Na eleição de 2019 houve o pacto *Unite to Remain* (“Unir para Ficar” [na União Europeia]) entre Partido Liberal-Democrata, Partido Verde e *Plaid Cymru*, com o objetivo de aumentar o número de parlamentares opostos ao *Brexit*. Tais pactos, porém, necessariamente se dão por conta de alguns poucos pontos em comum entre os partidos, reduzindo a diversidade de temas na campanha. O voto tático, em virtude da natureza do sistema, acaba também sendo uma realidade: diante da possibilidade de sua circunscrição eleger alguém considerado muito pouco adequado, o eleitor vota em alguém que não é sua primeira opção, mas cujas chances de vitória são maiores. As “barreiras sistêmicas” de ingresso de um partido no parlamento são, sem dúvida, elevadas. Por outro lado, a existência de “cláusulas de barreira” em sistemas proporcionais, por meio das quais um percentual mínimo de votos é exigido para que um partido tenha direito à representação no parlamento, mostra que o aumento excessivo do número de partidos nem sempre é desejável (Gelís Filho, 2018).

CONCLUSÃO

As eleições gerais britânicas oferecem ótima oportunidade para se analisar de forma aplicada o sistema pluralitário de voto único com vaga única em disputa. Após breve síntese da evolução político-eleitoral britânica, pudemos analisar a busca por reformas em um sistema que, embora estável ao longo do tempo, enfrenta desafios não de todo distintos dos nossos: busca pela simplificação do sistema, a questão do direito penal eleitoral, a necessidade de evolução dos instrumentos processuais e de agilização como um todo.

Em relação ao sistema pluralitário em si, reforça-se a percepção de que apresenta pontos negativos em relação aos votos “desperdiçados” e à falta de proporcionalidade entre votos totais e representação. Outros pontos, como possível regionalização partidária e redução da diversidade partidária no parlamento parecem ser menos nítidos e bastante dependentes de outros fatores.

REFERÊNCIAS

- ACE PROJECT. The Electoral Knowledge Network. **Advantages and Disadvantages of the FPTP system.** URL <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd01/esd01a/esd01a01> . Acesso em: 24 abr. 2020.
- DIWAKAR, Rekha. Duverger’s law and the size of the Indian party system. **Party Politics**, 1(5): 539-561, 2007.
- DUVERGER, Maurice. **Party Politics and Pressure Groups: A Comparative Introduction.** New York: Thomas Crowell, 1972.
- ELECTORAL COMMISSION. <https://www.electoralcommission.org.uk/> . Acesso em: 27 mar. 2020.
- GELIS FILHO, Antonio. Restrições às prerrogativas partidárias com base em desempenho eleitoral : características comuns às cláusulas de barreira, de desempenho e quocientes eleitorais. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP.** nº 2 (jul./dez. 2018). Disponível em <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/68/88> .
- EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. **Região Metropolitana de São Paulo.** URL <https://emplasa.sp.gov.br/RMSP> Acesso em: 26 abr. 2020.
- HOUSE OF COMMONS. Members of the parliament. URL <https://www.parliament.uk/business/commons/members-of-the-house-of-commons/>. Acesso em: 30 abr. 2020.

- HOUSE OF COMMONS. Political and Constitutional Reform Committee. UK Constitution: A summary, with options for reform, 2015. URL <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/political-and-constitutional-reform/The-UK-Constitution.pdf> . Acesso em: 29 abr. 2020.
- HOUSE OF LORDS. 2020. URL <https://www.parliament.uk/lords>. Acesso em: 25 abr. 2020.
- LAW COMMISSION OF ENGLAND AND WALES. ELECTORAL LAW. Disponível em <https://www.lawcom.gov.uk/project/electoral-law/> Acesso em: 28 mar. 2020.
- LAW COMMISSION OF ENGLAND AND WALES. Electoral Law. **Summary of final report** Disponível em https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jsxou24uy7q/uploads/2020/03/6.6339_LC_Electoral-Reform-Report_Summary_v7.pdf Acesso em: 29 mar. 2020.
- LOUGHLIN, Martin. **The British Constitution: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- LUNDBERG, Thomas C. **Electoral Systems in Context: United Kingdom**. In Herron, Erik S.; Pekkanen, Robert J. and Shugart, Matthew S.: The Oxford Handbook of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 627-650.
- MAYER, Peter. Gross violations of Duverger's Law in India. **Studies in Indian Politics**, 1(2): 179-201, 2013.
- MINISTRY OF JUSTICE. United Kingdom. **Background briefing on the Crown Dependencies: Jersey, Guernsey and the Isle of Man**. URL [https://www.justice.gov.uk/downloads/about/moj/our-responsibilities/Background Briefing on the Crown Dependencies2.pdf](https://www.justice.gov.uk/downloads/about/moj/our-responsibilities/Background%20Briefing%20on%20the%20Crown%20Dependencies2.pdf) . Acesso em: 01 mai 2020.
- MORGAN, Kenneth O. (ed.). **The Oxford History of Britain**. Updated edition. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- OFFICE OF NATIONAL STATISTICS. <https://www.ons.gov.uk/> Acesso em: 24 mar. 2020
- PARLIAMENT OF THE UNITED KINGDOM. <https://www.parliament.uk/> . Acesso em: 29 mar. 2020.
- SNP - Scottish National Party. Independence. 2020. URL https://www.snp.org/?_campaign=independence . Acesso em: 01 mai 2020.
- UNIVERSITY COLLEGE LONDON. **What is the Constitution**. URL <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/what-uk-constitution> . Acesso em 27 abr. 2020.
-