



No plenário da Câmara, deputados eleitos em 2006 tomam posse em fevereiro de 2007

Sistema eleitoral

O procedimento pelo qual votos dos eleitores são transformados em cadeiras parlamentares ou em postos no Executivo é o sistema eleitoral. É uma importante instituição do sistema político, pois define o procedimento que traduz voto em mandato político. Há inúmeros sistemas eleitorais no mundo. Em termos gerais, existem dois grandes tipos: a *representação majoritária* e a *representação proporcional*. Cada um, por sua vez, possui subtipos diferentes, que configuram a forma concreta de sistema eleitoral existente em cada país. Há também sistemas eleitorais mistos (com seus respectivos subtipos), que combinam características das representações majoritária e proporcional. Aqui serão abordados, brevemente, os três sistemas.

Postos no Legislativo podem ser ocupados pelos sistemas majoritário, proporcional e misto, mas os postos do Executivo, somente pelo critério majoritário. A preocupação aqui é com o preenchimento das cadeiras do Legislativo (excluindo, no caso do Brasil, o Senado, cujos mandatos são ocupados pelo sistema majoritário).

Sistema majoritário

O princípio da representação majoritária é a eleição do candidato mais votado. Em geral, o sistema majoritário estabelece um representante para cada *distrito eleitoral*, unidade territorial na qual votos se convertem em cadeiras. Tomemos um exemplo de eleição ocorrida num sistema majoritário de maioria simples (um único turno, o

mais votado vence), com distritos de um representante:

Resultado das eleições no distrito de St. Ives, Reino Unido, 1992		
Candidatos/partidos	Votos	% de votos
David Harris (Conservador)	24.528	42,9
Andrew George (Liberal Democrata)	22.883	40,1
Stephen Warr (Trabalhista)	9.144	16,0
Graham Stephens (Liberal)	577	1,0

Fonte: Nicolau, Jairo Marconi. *Sistema Eleitoral e Reforma Política*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999, p. 17.

O candidato vencedor no distrito pertence ao Partido Conservador e obteve 42,9% dos votos. Subtraindo esse percentual de 100%, tem-se que 57,1% do eleitorado do distrito não se fez representar no Parlamento. Teoricamente, se esse resultado se reproduzisse em todos os 659 distritos,



Roosevelt Pinheiro/ABr

No debate sobre reforma política, um tema importante tem sido o sistema eleitoral. Baseado no livro que publicou, em 1999, em co-autoria com José Dirceu, o autor expõe os tipos de representação em vigor em diversos países

Marcus Ianoni

o Partido Liberal Democrata, com seus 40,1% de votos, e o Partido Trabalhista, com 16%, não receberiam sequer uma cadeira na Câmara dos Comuns, enquanto o Conservador obteria 100% das cadeiras com apenas 42,9% dos votos em nível nacional. Ou seja, o sistema de maioria simples (voto distrital) pode produzir grandes distorções, e de fato produz. Nas eleições de 1974 – segundo Jairo Nicolau –, o Trabalhista obteve 37,2% dos votos e ficou com a maior bancada (47,4%), enquanto o Conservador, com 37,9% dos votos (o mais votado no país), levou 46,8%. O Partido Liberal tem sido muito prejudicado pelo sistema eleitoral britânico. Em média, entre 1945 e 1992, contabilizou 12,4% dos votos em nível nacional, mas recebeu apenas 1,9% das cadeiras na Câmara dos Comuns. Esse partido possui uma votação bastante dispersa pelo país. Em alguns distritos, obtém boa votação e elege representantes, mas, de um modo geral, é prejudicado pela regra do jogo ser a de que vence o mais votado.

Enfim, a maioria simples prejudica os pequenos partidos e os grupos sociais minoritários cujos votos não sejam espacialmente concentrados.

No Reino Unido vigora um sistema bipartidário. Apesar de cerca de dez partidos conquistarem representação parlamentar, os dois principais obtêm a grande maioria da representação (entre 1945-1966, por exemplo, totalizavam mais de 90% dos votos). A mecânica do voto distrital prejudica os pequenos partidos por não lhes conferir a proporcionalidade dos votos recebidos, deixando-os excluídos do sistema representativo e, portanto, distantes dos eleitores. Inversamente, beneficia os maiores partidos, induzindo os eleitores a escolher, em cada eleição seguinte, os partidos mais votados na anterior. Assim operando, a maioria simples tende a constituir sistemas bipartidários. Isso ocorre nas democracias que adotam tal sistema eleitoral, casos também dos Estados Unidos e da Nova Zelândia (até os anos 90). O Canadá tem um sistema de maioria simples de dois grandes

partidos e mais um terceiro, devido à sua relevância estadual.

Defensores desse sistema destacam três pontos em seu favor: a garantia de que os diversos distritos do país estejam representados; a relação direta entre representantes e representados nos distritos; a capacidade de formar governos com maioria parlamentar absoluta de apenas um partido (como ocorreu na Inglaterra com o Partido Trabalhista de Tony Blair, que, chegando ao poder com 44% dos votos em 1997, obteve 63,5% das cadeiras), facilitando, assim, a coerência e a coesão do governo, atributos considerados fundamentais para a estabilidade política. Além da maioria simples, há sistemas majoritários de dois turnos (França e Mali) e o *voto alternativo* (Austrália).

Sistema proporcional

O sistema proporcional busca ou, por um lado, garantir a representatividade de todas as opiniões presentes na sociedade, ou, por outro, a equidade na relação entre votos recebidos pelos par-

O objetivo do sistema de lista é garantir a representação fiel da pluralidade de opiniões da sociedade manifesta por meio dos votos nos partidos. Há lista fechada, aberta, livre e flexível

tidos e cadeiras parlamentares por eles ocupadas, de modo que a distribuição dos postos legislativos corresponda, aritmeticamente, ao desempenho eleitoral das diversas legendas concorrentes ao pleito.

Há dois grandes tipos de sistema proporcional: o *sistema de voto único transferível* e o *sistema de lista*. No primeiro caso, o objetivo é assegurar a representação proporcional da pluralidade de *opiniões individuais* existentes na sociedade, e não exatamente a diversidade de preferências partidárias, uma vez que, por meio de um mecanismo complexo de apuração dos votos, assegura-se ao eleitor votar em candidatos de vários partidos e, ao fim e ao cabo, o que se garante é a expressão proporcional das opções eleitorais dos cidadãos. Esse sistema é utilizado nas eleições para a Câmara Baixa na Irlanda e Malta e para o Senado na Austrália. É um tipo de sistema proporcional incomum. A representação proporcional comum é a de *lista*, que será aqui destacada. O objetivo do sistema de lista é garantir a representação fiel da *pluralidade de opiniões da sociedade manifesta através dos votos nos partidos*. Um partido que receber 10% dos votos ocupará 10% das cadeiras, recebendo 20% ocupará 20% etc. A representação proporcional de lista, sob diversas modalidades – fechada, aberta, livre e flexível –, é utilizada em dezenas de países; respectivamente, cada um desses subtipos é aplicado, por exemplo, na África do Sul, Brasil,

Suíça e Áustria. No próximo item, esses quatro subtipos de sistema proporcional de lista serão esclarecidos.

A representação proporcional é mais democrática que a majoritária por expressar as preferências do eleitorado de forma equânime, garantindo a presença no Legislativo de todas as correntes de opinião, conforme seu peso eleitoral. O cientista político José Antonio Giusti Tavares refere-se à representação proporcional e ao pluripartidarismo como “as expressões mais acabadas da democracia constitucional e pluralista do Ocidente”. O PT pratica internamente a representação proporcional. Suas instâncias dirigentes são eleitas pelo critério proporcional, respeitado também na composição das comissões executivas, de modo que todas as chapas concorrentes que obtêm pelo menos 10% dos votos se fazem representar no comando partidário de maneira equânime. Certamente, a adoção do método proporcional é um fundamento essencial da democracia e do pluralismo internos que caracterizam o PT há 26 anos e devem ser preservados e reforçados.

O sistema proporcional de lista

Nesse sistema, há duas grandes questões importantes: como distribuir as cadeiras parlamentares em disputa de acordo com os votos recebidos por partido?; definido o número de cadeiras a que cada partido tem direito pelo princípio proporcional, que candidatos de cada legenda serão eleitos? Quanto ao

primeiro aspecto, só mencionarei que há dois grandes grupos de métodos de cálculo da proporcionalidade: as *maiores médias* e as *maiores sobras*. A ênfase recairá no segundo aspecto, concernente à quantidade de influência que os partidos têm na definição dos candidatos eleitos em comparação com as preferências e escolhas dos eleitores. Nesses casos, há, por um lado, o voto não-preferencial (na legenda) e, por outro, três modalidades de voto preferencial, nas quais o eleitor dispõe do direito de votar também no *candidato*.

Há quatro subtipos de sistema proporcional de lista: fechada, aberta, livre e flexível. Sendo a lista aberta adotada no Brasil, primeiro abordarei os outros três subtipos e, posteriormente, o controverso sistema brasileiro.

Na *lista fechada*, o voto é exclusivamente não-preferencial. Os eleitores votam numa lista partidária de candidatos cujos nomes são definidos e ordenados pelos partidos nos seus processos decisórios internos. Assim, o peso da escolha dos representantes recai sobre os partidos, cabendo aos eleitores a opção pela legenda preferida, sem terem, no entanto, poder para modificar a ordenação da lista partidária. Assim, numa dada circunscrição ou colégio eleitoral (por exemplo, o estado, como ocorre nas eleições no Brasil para a Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas), caso um partido obtenha dez cadeiras, os dez primeiros nomes da lista partidária serão eleitos.

A *lista fechada* pode fortalecer os partidos, por conferir-lhes total responsabilidade na escolha dos representantes – dando ocasião a mecanismos internos competitivos de seleção de candidatos – e por estimular vínculos dos eleitores com legendas (propostas, programas), e não com candidatos. Seus defensores também argumentam que ela viabiliza

a introdução do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais. A lista fechada é utilizada em vários países, entre eles Argentina, Colômbia, Espanha, Israel e Portugal.

As três modalidades de sistema proporcional de lista que facultam o voto preferencial são a *lista livre*, a *lista flexível* e a *lista aberta*.

A lista livre é adotada na Suíça. O eleitor pode votar na legenda de um partido ou em vários candidatos de um ou mais partidos, tendo como limite de votos o número de cadeiras parlamentares em disputa na circunscrição eleitoral. No entanto, votos em candidatos de diferentes partidos têm sido pouco utilizados nas eleições helvéticas.

Jairo Nicolau tem defendido a introdução, no debate do sistema eleitoral brasileiro, da proposta de *lista flexível*. Nesse caso, o partido define sua lista ordenada de candidatos, porém o eleitor pode, se quiser, alterar a ordem dos nomes na lista, como ocorre na Áustria, Noruega e Suécia, ou assinalar os candidatos de sua preferência, casos da Bélgica, Dinamarca, Grécia e Holanda; ou seja, em ambos os casos, é facultado ao eleitor expressar suas preferências diante de uma lista pré-ordenada. O voto na legenda implica a aceitação, pelo eleitor, da ordenação existente na lista partidária. Tal mecanismo, portanto, combina elementos do voto não-preferencial e do voto preferencial. Em geral, sobretudo na Bélgica e na Áustria, predomina o voto não-preferencial nas experiências de sistema de lista flexível.

No Brasil, desde 1950, os eleitores escolhem seus representantes na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais pelo *sistema proporcional de lista aberta*. Por ele, pode-se votar, uninominalmente, no candidato preferido e/ou na legenda. As cadeiras existentes em

cada uma dessas esferas do Legislativo são preenchidas conforme a proporção de votos obtida por legenda, e os candidatos mais votados na lista ocupam as vagas. Assim, nas eleições de 1998, somando a votação nos seus candidatos à na legenda, o PT recebeu 19,17% dos votos válidos no colégio eleitoral do estado de São Paulo, o que lhe deu direito a catorze deputados federais, num total de setenta, ou seja, 20% das vagas. Os eleitos foram os catorze candidatos mais votados.

A lista aberta tem sido objeto de crítica, por estimular a competição individual entre candidatos do mesmo partido. Os exemplos disso são imensos. Se o objetivo é fortalecer os partidos e acabar com a competição entre candidatos da mesma legenda perante o eleitorado, por que não adotar a *lista fechada*? Tal medida combateria o elitismo do sistema político brasileiro, no qual parlamentares se portam de maneira personalista e dão um caráter individualista à representação – em detrimento do fortalecimento programático dos partidos –, contribuindo muito, assim o fazendo, para várias mazelas (fragmentação de interesses, patronagem, clientelismo, patrimonialismo, corrupção, mercado de compra e venda de mandatos etc.). Ao contrário, a lista fechada poderia reforçar a dinâmica partidária, contribuindo para que os partidos se constituíssem como os principais agentes da representação clássica (sem prejuízo de outras formas) e como atores políticos, não sendo tão prejudicados, no exercício dessas funções, por interesses pessoais de parlamentares, como acontece atualmente. Concentrando-se nos partidos, os vínculos de representação entre representantes e representados podem se fortalecer, assim como o sistema partidário.

Mas a alternativa da *lista flexível* é também muito interessante, por ser uma medida cuja adoção levaria em conta nossa longa tradição de voto preferencial, ao mesmo tempo em que avançaria no sentido da lista partidária ordenada. Ou seja, a lista flexível conciliaria o direito do eleitor de continuar a escolher seu representante preferido, entre aqueles presentes na lista, com o fortalecimento da dinâmica partidária interna através da introdução do processo de escolha da lista pré-ordenada.

Sistema eleitoral misto

Os sistemas mistos combinam mecanismos dos dois grandes princípios que transformam votos em cadeiras. Exemplificarei por meio do *voto distrital misto alemão*, que já foi mais defendido no Brasil, tendo nos últimos tempos aparecido menos no debate do sistema eleitoral.

Por essa proposta, o eleitor daria dois votos desvinculados para a escolha de deputados federais, um para o candidato de seu distrito eleitoral e outro para o partido de sua preferência. Para o *primeiro voto*, baseado no sistema de maioria simples, os estados seriam divididos em distritos eleitorais e em cada um o candidato mais votado seria eleito. O eleitor também daria um *segundo voto*, computado pelo sistema proporcional, escolhendo um partido ao qual estaria vinculada uma lista fechada de candidatos previamente ordenada. Metade dos representantes de cada estado, ou o número inteiro maior mais próximo, seria eleita nos distritos e o restante pelas listas partidárias por meio do voto na legenda. No caso do estado de São Paulo, por exemplo, que tem setenta representantes na Câmara dos Deputados, 35, ou o número inteiro maior mais próximo, seriam eleitos nos distritos pelo sistema majoritário e o

restante pelo sistema de lista fechada. O cálculo das cadeiras de cada partido seria feito com base na proporcionalidade de votos obtida pelas legendas. Definido o total de cadeiras de cada partido, seriam deduzidas as cadeiras preenchidas pelas vitórias nos distritos e o restante seria preenchido pela lista fechada. Assim, para exemplificar, caso os votos na legenda dessem a um determinado partido, pelo princípio da proporcionalidade, o direito a vinte cadeiras e esse partido obtivesse vitória em doze distritos, as outras oito cadeiras seriam preenchidas pela lista fechada. Numa proposta de emenda constitucional aprovada em relatório do Senado em 1998, estabelecia-se que “se o partido eleger nos distritos representantes em número superior ao definido pelo princípio de proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de deputados”. Ou seja, no exemplo dado, se o partido vencesse em 22 distritos, ele teria direito a 22 deputados federais, e não apenas aos vinte garantidos pela proporcionalidade.

A primeira crítica ao sistema misto alemão é que ele elege metade ou mais dos representantes pela maioria simples, o que traz desproporcionalidade na conversão de votos em cadeiras, sempre em benefício dos maiores partidos; apenas cerca da metade

dos parlamentares é eleita pelo voto proporcional (segundo voto), prejudicando assim a representação das minorias. Já foi exemplificado que a maioria simples, que regula o primeiro voto no sistema misto alemão, tende a eleger parlamentares com votação minoritária no distrito. É comum, nos sistemas de maioria simples, um partido eleger representante, por exemplo, com 30% dos votos no distrito, enquanto os outros 70% são destinados aos concorrentes, que, mesmo constituindo a maioria, ficam excluídos do sistema representativo, ao passo que o minoritário ingressa.

Segundo Giusti Tavares, “no sistema misto alemão a lógica bipartidária do sufrágio majoritário-distrital contamina a lógica pluripartidária do voto proporcional (...) porque, se o segundo voto constitui o critério de distribuição – proporcional – das cadeiras entre os partidos, a base do processo dominante – majoritário – de eleição dos representantes é o primeiro voto”. Como já se disse, a mecânica da maioria simples prejudica os pequenos partidos e conforma sistemas bipartidários. Na Alemanha, o sistema misto também pressiona no sentido da concentração partidária, e até mesmo do bipartidarismo (democratas-cristãos e social-democratas). O sistema partidário alemão é de *dois partidos e meio*. Os dois maiores somam, tradicionalmente, cerca de 80% do Bundestag, restando alguma relevância a dois outros partidos bem menores, liberais e verdes. Se a preocupação é com a governabilidade, às custas da representatividade, por que não adotar a maioria simples pura? Outra crítica às modalidades distritais é que essas disputas paroquializam o debate, prejudicando a discussão de questões nacionais.

A maior representatividade do sistema proporcional é reconhecida pelos próprios defensores de sistemas majoritários e mistos. Para eles, o mais importante é a governabilidade. A cientista política Maria Teresa Sadek é clara quando diz: “Que decisão política nós preferimos tomar? Aumentar a representação ou aumentar a governabilidade? Com a seguinte certeza: não dá para ter as duas coisas, no nível máximo, ao mesmo tempo”. Ademais, o desempenho das democracias parlamentaristas de sistema majoritário é melhor que o das de sistema proporcional? Em termos de presença do eleitorado nas urnas e representatividade de grupos sociais, como mulheres, os proporcionais são mais eficientes; por outro lado, ambos são equivalentes no desempenho econômico e no político. Ou seja, países de sistema majoritário, com gabinetes mais estáveis e duradouros, não são mais eficientes na implementação de políticas públicas que países com sistema proporcional.

Conclusão

O debate da reforma política é atual. Nessa discussão, um tema importante é o sistema eleitoral. A perspectiva aqui adotada defendeu a manutenção do sistema proporcional por considerá-lo mais adequado à democracia ao viabilizar parlamentos representativos de toda a pluralidade e a diversidade sociais expressas por meio dos partidos. No entanto, devido às inconveniências da *lista aberta*, sugeriu-se ou a lista fechada ou a flexível, esta última, aliás, embora ainda pouco discutida, talvez fosse mais facilmente aceita pela sociedade brasileira, por representar uma mudança menos brusca do que a introdução do voto não-preferencial puro. ✚

Marcus Ianoni é professor do Unicentro Belas Artes de São Paulo

Bibliografia

- Dirceu, José e Ianoni, Marcus. *Reforma Política: Instituições e Democracia no Brasil Atual*. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.
- Mainwaring, Scott. “Políticos, Partidos e Sistema Eleitorais”. *Novos Estudos*. Cebrap, São Paulo, nº 29, março de 1991.
- Nicolau, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*. Rio, Editora FGV, 1999.
- _____. “Lista Aberta – Lista Fechada”, em Anastásia, Fátima e Avritzer, Leonardo (orgs.), *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, Pnud.