



Electoral System Design

Concepção de Sistemas Eleitorais:

Uma visão geral do Novo guia do International IDEA - Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral



Andrew Reynolds

Ben Reilly

e Andrew Ellis

Com

José Antonio Cheibub

Karen Cox

Dong Lisheng

Jørgen Elklit

Michael Gallagher

Allen Hicken

Carlos Huneeus

Eugene Huskey

Stina Larsrud

Vijay Patidar

Nigel S. Roberts

Richard Vengroff

Jeffrey A. Weldon

Os sistemas eleitorais do mundo



Chave

Maioria simples

Sistema de segunda votação

Voto alternativo

Voto em bloco

Voto em bloco partidário

Paralelo

Representação proporcional personalizada

Lista de representação proporcional

Voto único transferível

Voto único não transferível

Voto limitado

Contagem de Borda modificada

Sem provisões para eleições directas

Os sistemas eleitorais de legislaturas nacionais – unicamerais ou câmaras baixas – de países independentes e territórios relacionados.

São incluídos territórios que não têm representação directa em uma legislatura do país com o qual estão associados.



Concepção de Sistemas Eleitorais

*Uma visão geral do Novo guia do International IDEA - Instituto Internacional
para a Democracia e Assistência Eleitoral*

Esta Visão geral é um resumo da publicação do IDEA – *Concepção de Sistemas Eleitorais: O Novo Guia do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral*, 2005 (ISBN 91-85391-18-2). O guia contém uma síntese dos princípios chave para a escolha de sistemas eleitorais, as vantagens e desvantagens das opções disponíveis e conselhos aos responsáveis institucionais pela concepção. Os exemplos e casos práticos do guia original foram retirados, e os argumentos de apoio e suporte abreviados.

As publicações do IDEA são independentes de interesses nacionais ou políticos específicos. Os pontos de vista expressos nesta publicação não representam necessariamente os pontos de vista do IDEA, nem da Administração ou dos membros do Conselho do mesmo. Os mapas representados nesta publicação não significam, da parte do Instituto, qualquer julgamento sobre o estado legal de qualquer território ou o apoio de tais limites, nem a localização ou dimensão de qualquer país ou território reflecte o ponto de vista político do Instituto. Os mapas foram criados para esta publicação de modo a adicionar clareza ao texto.

Esta é uma tradução directa do guia *Electoral System Design: An Overview of the New International IDEA Handbook*, publicado pelo IDEA em inglês em 2005. A exactidão do texto traduzido não foi verificada pelo IDEA. Em caso de dúvidas, prevalece a versão original em inglês (ISBN 91-85391-35-2).

© Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral 2005
Solicitações de permissão para reproduzir ou traduzir a totalidade ou parte desta publicação deverão ser enviadas para:

Publications Office
International IDEA
SE -103 34 Estocolmo
Suécia

Capa e mapas: Magnus Alkmar
Fotografias da capa: © Pressens Bild
Composição: John Bellamy
Impressão: Bulls Tryckeri, Suécia
ISBN 91-85391-59-X

Conteúdos

O contexto da escolha de sistemas eleitorais	4
O que são os sistemas eleitorais	5
Critérios para a concepção de sistemas eleitorais	6
O processo de debate e alteração	10
Escolhas de sistemas eleitorais	11
Vantagens e desvantagens de sistemas eleitorais	13
Considerações sobre representação e administração	15
Sistemas eleitorais e partidos políticos	16
Conclusão: muitas opções, princípios chave	17
Uma lista de verificação de concepção de sistemas eleitorais	20
Glossário	21

Na maioria dos casos, a escolha de um sistema eleitoral em particular tem um profundo efeito na futura vida política do país em questão.

A escolha de um sistema eleitoral é um processo fundamentalmente político, não uma questão à qual peritos técnicos independentes possam produzir uma “resposta correcta” única.

A escolha de um sistema eleitoral pode ter um impacto significativo no enquadramento político e institucional mais amplo: é importante ver os sistemas eleitorais não isoladamente.

Os sistemas eleitorais são vistos actualmente como uma das mais influentes instituições políticas, e de importância crucial para questões mais amplas de governação.

Um sistema eleitoral pode ser concebido para fornecer representação geográfica local e para promover proporcionalidade.

O contexto da escolha de sistemas eleitorais

A escolha de um sistema eleitoral é uma das decisões institucionais mais importantes para qualquer democracia. Na maioria dos casos, a escolha de um sistema eleitoral em particular tem um profundo efeito na futura vida política do país em questão, e os sistemas eleitorais, uma vez escolhidos, frequentemente se mantêm relativamente constantes enquanto os interesses políticos se solidificam ao seu redor e respondem aos incentivos apresentados por eles. As escolhas que são feitas podem ter consequências imprevistas, bem como efeitos previsíveis.

A escolha de um sistema eleitoral é um processo fundamentalmente político, não uma questão à qual peritos técnicos independentes possam produzir uma “resposta correcta” única. A consideração das vantagens políticas é quase sempre um factor na escolha de sistemas eleitorais. Os cálculos de interesses políticos a curto prazo podem frequentemente ocultar as consequências a prazos mais alargados de um sistema eleitoral em particular.

A escolha de um sistema eleitoral pode ter um impacto significativo no enquadramento político e institucional mais amplo: é importante ver os sistemas eleitorais não isoladamente. A sua concepção e os seus efeitos dependem grandemente de outras estruturas dentro e fora da constituição. A concepção bem sucedida de sistemas eleitorais resulta de encarar o enquadramento das instituições políticas como um todo: a alteração de uma parte deste enquadramento é susceptível de causar ajustes na maneira como trabalham outras instituições dentro do mesmo.

Por exemplo, de que maneira o sistema eleitoral escolhido facilita ou encoraja a resolução de conflitos entre líderes de partidos e activistas no terreno? Quanto controlo têm os líderes dos partidos sobre os representantes eleitos pelo partido? Existem disposições constitucionais para referendos, iniciativas de cidadãos ou “democracia directa” que possam complementar as instituições da democracia representativa? E estão os detalhes do sistema eleitoral especificados na constituição, como um cronograma anexo à constituição ou na legislação comum? Isto determinará quão cimentado está o sistema, ou quanto poderá estar aberto a alterações pelas maiorias eleitas.

Dois pontos estruturais particularmente importantes são o grau de centralização, e a escolha entre parlamentarismo e presidencialismo. O país será federal ou unitário, e, se federal, as suas unidades são simétricas ou assimétricas em termos de poder? A relação entre as instituições legislativas e executivas tem implicações importantes para a concepção do sistema eleitoral para ambas. Um presidente directamente eleito que não possa contar com um substancial bloco de apoio na legislatura terá dificuldades em governar com sucesso. Em democracias presidenciais e semi-presidenciais, os sistemas eleitorais para a presidência e para a legislatura consequentemente necessitam ser considerados em conjunto, apesar dos diferentes papéis do presidente e da legislatura trazerem diferentes factores para consideração ao fazer as duas escolhas de sistema. A sincronização ou não das eleições, e as provisões que podem encorajar ou desencorajar a fragmentação de partidos e a relação entre partidos e membros eleitos, devem ser consideradas simultaneamente.

Os sistemas eleitorais são vistos actualmente como uma das mais influentes instituições políticas, e de importância crucial para questões mais amplas de governação. Por exemplo, cada vez mais se reconhece que um sistema eleitoral pode ser concebido para fornecer representação geográfica local e para promover proporcionalidade; pode promover o desenvolvimento de

partidos políticos nacionais fortes e viáveis, e garantir a representação de mulheres e minorias regionais; e pode ajudar a “construir” cooperação e adaptação em uma sociedade dividida através do uso criativo de incentivos e obrigações particulares.

O que são os sistemas eleitorais

Ao nível mais básico, os sistemas eleitorais expressam os votos de uma eleição geral em assentos conquistados pelos partidos e candidatos. As três variáveis chave são a fórmula eleitoral usada (isto é, se é usado um sistema de pluralidade/ maioria, proporcional, misto ou outro, e qual a fórmula matemática usada para calcular a atribuição de assentos), a estrutura do boletim de voto (i.e. se o eleitor vota em um candidato ou em um partido, e se o eleitor faz uma escolha única ou expressa uma série de preferências) e a magnitude do círculo eleitoral (não quantos eleitores vivem em um círculo eleitoral, mas quantos representantes da legislatura esse círculo eleitoral elege). Apesar de esta visão geral não se focar nos aspectos administrativos das eleições (como a distribuição de secções de voto, a nomeação de candidatos, o recenseamento eleitoral, quem administra as eleições, etc.), estas questões têm também uma importância crítica, e as vantagens possíveis de qualquer escolha de um sistema eleitoral específico podem ser destruídas se não se lhes prestar a devida atenção. A concepção de um sistema eleitoral também afecta outras áreas das leis eleitorais: a escolha de um sistema eleitoral influencia o modo como os limites dos círculos eleitorais são desenhados, como os eleitores são registrados, a concepção dos boletins de voto, como os votos são contados, e numerosos outros aspectos do processo eleitoral.

Mesmo com cada eleitor a votar exactamente da mesma forma e com exactamente o mesmo número de votos para cada partido, os resultados das eleições podem ser bastante diferentes dependendo do sistema escolhido: um sistema pode levar a um governo de coligação ou de minoria enquanto outro pode permitir que um único partido assuma o controlo maioritário.

Sistemas eleitorais e sistemas partidários

Alguns sistemas encorajam, ou mesmo impõem, a formação de partidos políticos; outros reconhecem apenas candidatos individuais. O tipo de sistema partidário que se desenvolve, particularmente o número e as dimensões relativas dos partidos políticos na legislatura, é fortemente influenciado pelo sistema eleitoral. Tal como a coesão interna e disciplina dos partidos: alguns sistemas podem encorajar o facciosismo, em que as diferentes alas de um partido estão em constante desacordo entre si, enquanto outro sistema pode encorajar os partidos a falar com uma só voz e suprimir a dissidência. Os sistemas eleitorais também podem influenciar o modo como os partidos fazem campanha e como as elites políticas se comportam, ajudando assim a determinar o clima político mais amplo; podem encorajar, ou retardar, a formação de alianças entre partidos; e podem fornecer incentivos para que partidos e grupos tenham bases amplas e conciliadoras, ou para que se baseiem em apelos restritos a laços étnicos ou de afinidade.

Quem está no processo de negociação de um novo enquadramento institucional ou de uma nova lei eleitoral pode desejar ser o mais abrangente possível e assim facilitar o acesso às eleições. De modo contrário, existem frequentemente preocupações sobre a fragmentação do sistema partidário provocada pelas políticas de personalidade e etnicidade, e os negociadores e quem concebe o sistema podem assim desejar definir um maior limiar

Ao nível mais básico, os sistemas eleitorais expressam os votos de uma eleição geral em assentos conquistados pelos partidos e candidatos.

Mesmo com cada eleitor a votar exactamente da mesma forma e com exactamente o mesmo número de votos para cada partido, os resultados das eleições podem ser bastante diferentes dependendo do sistema escolhido.

Alguns sistemas encorajam, ou mesmo impõem, a formação de partidos políticos; outros reconhecem apenas candidatos individuais.

Diferentes sistemas eleitorais podem agravar ou moderar tensões e conflitos em uma sociedade.

Se um sistema eleitoral não for considerado justo e o enquadramento político não permitir que a oposição sinta que tem a oportunidade de vencer as próximas eleições, os derrotados podem sentir-se compelidos a trabalhar fora do sistema.

representativo (o nível mínimo de apoio que um partido necessita para obter representação na legislatura). O florescimento de uma multiplicidade de partidos é, no entanto, uma característica de eleições em países recentemente saídos do autoritarismo, e partidos sem sucesso geralmente desaparecem por acordo próprio.

Sistemas eleitorais e gestão de conflitos

Diferentes sistemas eleitorais podem agravar ou moderar tensões e conflitos em uma sociedade. A um nível, existe tensão entre sistemas que enfatizam a representação de grupos minoritários e aqueles que encorajam um forte governo unipartidário. A outro nível, se um sistema eleitoral não for considerado justo e o enquadramento político não permitir que a oposição sinta que tem a oportunidade de vencer as próximas eleições, os derrotados podem sentir-se compelidos a trabalhar fora do sistema, usando táticas não democráticas, de confronto, ou mesmo violentas. E por fim, uma vez que a escolha do sistema eleitoral vai determinar a facilidade ou complexidade do acto eleitoral, tem inevitavelmente um impacto sobre as minorias e os grupos desprivilegiados.

Critérios para a concepção de sistemas eleitorais

Ao projectar um sistema eleitoral, é melhor começar com uma lista de critérios que sintetizem o que se deseja atingir, o que se deseja evitar e, em um amplo sentido, como se deseja que seja a legislatura e o executivo. Alguns dos critérios desejados podem sobrepor-se ou ser contraditórios: é da natureza da concepção institucional que os intercâmbios tenham de ser feitos de acordo com um número de desejos e objectivos concorrentes.

Por exemplo, pode-se desejar oferecer a oportunidade para que candidatos independentes sejam eleitos, e simultaneamente fomentar o crescimento de partidos políticos fortes. Um sistema que oferece aos eleitores uma larga amplitude de escolhas entre candidatos e partidos pode tornar o boletim de voto complicado, oferecendo dificuldades a eleitores menos instruídos. A tarefa de escolher (ou reformar) um sistema eleitoral é de dar prioridade a critérios mais importantes e depois avaliar que sistema eleitoral, ou que combinação de sistemas, melhor maximiza a obtenção destes objectivos.

Os dez critérios que se seguem estão por vezes em conflito entre si ou podem mesmo excluir-se mutuamente. Estabelecer as prioridades entre tais critérios concorrentes é o maior desafio para os intervenientes envolvidos no processo de concepção institucional.

Fornecer representação

A representação pode tomar pelo menos quatro formas. Em primeiro lugar, representação *geográfica* implica que cada região, seja uma vila ou uma cidade, uma província ou um círculo eleitoral, tem membros da legislatura que são escolhidos por ela e que são fundamentalmente responsáveis pela sua área. Em segundo lugar, as divisões *ideológicas* dentro da sociedade podem ser representadas na legislatura, através de representantes de partidos políticos, de representantes independentes ou através de uma combinação de ambos. Em terceiro lugar, uma legislatura pode ser representativa da situação *político-partidária* que exista dentro do país, mesmo que os partidos políticos não tenham uma base ideológica. Se metade dos eleitores votarem em um partido político mas esse

partido não conseguir nenhum, ou quase nenhum, assento na legislatura, então não se pode considerar que esse sistema represente adequadamente a vontade do povo. Em quarto lugar, o conceito da representação descritiva considera que a legislatura deve ser, até certo ponto, um “espelho da nação” que deverá parecer-se, dar a sensação, pensar e agir de um modo que reflecta o povo como um todo. Uma legislatura adequadamente descritiva incluirá homens e mulheres, jovens e idosos, abastados e carenciados, e reflectir as diferentes afiliações religiosas, comunidades linguísticas e grupos étnicos de uma sociedade.

Fazer eleições acessíveis e significativas

Eleições são muito boas, mas podem significar pouco para as pessoas se é difícil votar, ou se no fim das contas o seu voto não altera em nada o modo como o país é governado. A “facilidade do voto” é determinada por factores como a complexidade do boletim de voto, a facilidade de o eleitor chegar a uma secção de voto, a actualização do recenseamento eleitoral e a confiança do eleitor sobre o sigilo do seu voto.

Pensa-se que a participação eleitoral aumenta quando o resultado das eleições, a nível nacional ou no círculo eleitoral específico do eleitor, possa alterar significativamente a direcção futura do governo. Se o eleitor souber que o seu candidato preferido não tem qualquer hipótese de conquistar um assento no círculo eleitoral, qual é o incentivo para votar? Em alguns sistemas eleitorais os “votos desperdiçados” (i.e. votos válidos que não resultam na eleição de nenhum candidato) podem perfazer uma proporção substancial do total de votos nacionais.

Fornecer incentivos para a conciliação

Os sistemas eleitorais podem ser vistos não só como um modo de constituir corpos governamentais, mas também como uma ferramenta de gestão de conflitos dentro de uma sociedade. Alguns sistemas, em algumas circunstâncias, vão encorajar os partidos a fazerem apelos abrangentes para obter apoio eleitoral fora da sua base fundamental de voto; por exemplo, mesmo que um partido obtenha o seu apoio primariamente a partir de eleitores negros, um sistema eleitoral em particular pode oferecer incentivos para que apele também a eleitores brancos, ou outros. Assim, a plataforma política do partido tornar-se-ia menos dissidente e exclusiva, e mais unificadora e inclusiva. Incentivos similares do sistema eleitoral podem tornar os partidos menos étnica, regional, linguística ou ideologicamente exclusivos.

Na outra face da moeda, os sistemas eleitorais podem encorajar os eleitores a olharem para fora do seu próprio grupo e pensarem em votar em partidos que tradicionalmente têm vindo a representar um grupo diferente. Tal comportamento eleitoral gera adaptação e a construção de uma comunidade. Sistemas que oferecem ao eleitor mais de um voto ou permitem que o eleitor ordene os candidatos preferencialmente têm o potencial de permitir que os eleitores consigam passar além dos limites sociais preconcebidos.

Facilitar um governo estável e eficiente

As perspectivas para um governo estável e eficiente não são determinadas apenas pelo sistema eleitoral, mas os resultados que um sistema produz podem contribuir para a estabilidade em um número de aspectos importantes. As questões chave são se os eleitores avaliam o sistema como justo, se o governo pode eficientemente desempenhar a legislação e governar, e se o sistema evita discriminação contra partidos ou grupos de interesses particulares.

Eleições são muito boas, mas podem significar pouco para as pessoas se é difícil votar, ou se no fim das contas o seu voto não altera em nada o modo como o país é governado.

As perspectivas para um governo estável e eficiente não são determinadas apenas pelo sistema eleitoral, mas os resultados que um sistema produz podem contribuir para a estabilidade em um número de aspectos importantes.

O sistema deve agir, tanto quanto possível, de um modo eleitoralmente neutro em relação a todos os partidos e candidatos; não deve discriminar abertamente contra nenhum agrupamento político.

A percepção de que a política eleitoral em uma democracia é um campo de disputa desigual é um sinal que a ordem política é fraca e que a instabilidade pode estar mais perto do que parece.

O sistema eleitoral deve ajudar a garantir a presença de um grupo de oposição viável.

A questão de se o governo actual pode desempenhar eficientemente a legislação está parcialmente ligada a se pode ou não reunir uma maioria operacional na legislatura, e isto, por seu lado, está ligado ao sistema eleitoral. Como modo prático geral — mas não universal — de actuar, os sistemas eleitorais de pluralidade/maioria têm maiores probabilidades de produzir legislaturas nas quais um partido possa vencer votações contra a oposição combinada, enquanto que os sistemas de representação proporcional têm maiores probabilidades de originar governos de coligação.

O sistema deve agir, tanto quanto possível, de um modo eleitoralmente neutro em relação a todos os partidos e candidatos; não deve discriminar abertamente contra nenhum agrupamento político. A percepção de que a política eleitoral em uma democracia é um campo de disputa desigual é um sinal que a ordem política é fraca e que a instabilidade pode estar mais perto do que parece.

Responsabilizar o governo

A responsabilização é um dos fundamentos do governo representativo. A sua ausência pode de facto levar a instabilidade a longo prazo. Os eleitores devem poder influenciar os moldes do governo, quer seja alterando a coligação de partidos no poder ou retirando um único partido do executivo, que não tenha conseguido cumprir o seu programa. Sistemas eleitorais adequadamente projectados facilitam este objectivo.

Responsabilizar os representantes individuais

A responsabilização ao nível individual é a capacidade de o eleitorado examinar efectivamente aqueles que, uma vez eleitos, traem as promessas que fizeram durante a campanha ou demonstraram incompetência ou inacção no governo e “atirá-los de lá para fora”. Alguns sistemas realçam o papel de candidatos populares a nível local, em vez de candidatos nomeados por um forte partido central. Enquanto que sistemas de pluralidade/maioria têm sido tradicionalmente vistos como aptos para maximizar a capacidade de os eleitores se descartarem de representantes individuais insatisfatórios, esta ligação torna-se ténue quando os eleitores se identificam primariamente com partidos em vez de com candidatos. Ao mesmo tempo, no contexto de um sistema proporcional, sistemas de “lista aberta” podem permitir que os eleitores exerçam a sua escolha ao marcar as suas preferências entre candidatos no boletim de voto.

Encorajar partidos políticos

O peso das evidências de tanto democracias estabelecidas como novas democracias sugere que a consolidação democrática a mais longo prazo — isto é, o quanto um regime democrático está protegido dos desafios domésticos à estabilidade da ordem política — requer o crescimento e a manutenção de partidos políticos fortes e efectivos, e assim o sistema eleitoral deve encorajar isto em vez de se entrincheirar ou promover a fragmentação dos partidos. Os sistemas eleitorais podem ser enquadrados especificamente para excluir partidos com um pequeno ou mínimo nível de apoio. O desenvolvimento do papel dos partidos como um veículo para líderes políticos individuais é outra tendência que pode ser facilitada ou retardada por decisões concepção de sistemas eleitorais.

Promover oposição e fiscalização legislativas

A governação eficaz baseia-se não apenas em quem está no poder mas, quase tanto, em quem se lhes opõe e os fiscaliza. O sistema eleitoral deve ajudar a garantir a presença de um grupo de oposição viável que possa avaliar crítica-

mente a legislação, questionar o desempenho do executivo, salvaguardar os direitos das minorias e representar eficazmente os seus constituintes. Os grupos de oposição devem ter representantes suficientes para serem eficazes (supondo que o seu desempenho nas urnas o garanta) e em um sistema parlamentar devem ser capazes de apresentar uma alternativa realística ao governo actual. Ainda que a força da oposição dependa de muitos outros factores para além da escolha de um sistema eleitoral, se o sistema por si só torna a oposição impotente, a governação democrática é inerentemente enfraquecida. O sistema eleitoral deve impedir o desenvolvimento de uma atitude “o vencedor fica com tudo”, que deixa os governantes cegos a outros pontos de vista e às necessidades e desejos dos eleitores da oposição, e vê tanto as eleições como o próprio governo como competições nas quais o que um ganha o outro perde.

Em um sistema presidencial, o presidente necessita do apoio fidedigno de um grupo substancial de legisladores: no entanto, o papel dos outros na oposição e escrutínio das propostas legislativas do governo é igualmente importante. A separação de poderes entre a legislatura e o executivo dá efectivamente a tarefa de fiscalização do executivo a todos os legisladores, não apenas aos membros da oposição. Isto torna importante pensar particularmente nos elementos do sistema eleitoral que dizem respeito à importância relativa dos partidos políticos e candidatos, e simultaneamente na relação entre os partidos e os seus membros eleitos.

Tornar o processo eleitoral sustentável

A escolha de qualquer sistema eleitoral depende, até certo ponto, do custo e das capacidades administrativas. Um enquadramento político sustentável tem em conta os recursos de um país tanto em termos de disponibilidade de pessoas suficientemente competentes para fazerem parte da administração eleitoral, como em termos das necessidades financeiras do orçamento nacional. No entanto, a simplicidade a curto prazo pode nem sempre compensar na relação custo-benefício a longo prazo. Um sistema que no início parece ser um pouco mais dispendioso para administrar e mais complexo de compreender pode, a longo prazo, ajudar a garantir a estabilidade do país e a direcção positiva da consolidação democrática.

Tomar os “padrões internacionais” em consideração

Por fim, actualmente a concepção de sistemas eleitorais tem lugar no contexto de um número de pactos internacionais, tratados e outros tipos de instrumentos legais que afectam as questões políticas. Apesar de não haver um único conjunto completo de padrões universalmente acordados a nível internacional para as eleições, há um consenso que tais padrões incluam os princípios de eleições livres, justas e periódicas que garantam o sufrágio universal dos cidadãos adultos, o sigilo do voto, a não submissão a coerções, e um compromisso ao princípio de uma pessoa, um voto. Há também cada vez mais o reconhecimento da importância de questões que são afectadas por sistemas eleitorais, como a representação justa de todos os cidadãos, a igualdade de mulheres e homens, os direitos das minorias, considerações especiais para as pessoas deficientes, etc. Estas estão formalizadas em instrumentos legais internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966.

Actualmente a concepção de sistemas eleitorais tem lugar no contexto de um número de pactos internacionais, tratados e outros tipos de instrumentos legais que afectam as questões políticas.

O processo através do qual os sistemas eleitorais são concebidos tem um profundo efeito no tipo de sistema que dele resulta, na sua adequação à situação política, e no grau de legitimidade e apoio popular de que vai fundamentalmente desfrutar.

Os sistemas eleitorais vão necessitar inevitavelmente de se adaptar ao longo dos tempos se tencionam responder adequadamente às novas tendências e necessidades políticas, demográficas e legislativas.

É melhor responder às questões enquanto a alteração está a ser promovida do que mais tarde, no centro de uma crise.

O processo de debate e alteração

O processo através do qual os sistemas eleitorais são concebidos tem um profundo efeito no tipo de sistema que dele resulta, na sua adequação à situação política, e no grau de legitimidade e apoio popular de que vai fundamentalmente desfrutar. Algumas questões chave da concepção de sistemas eleitorais são: Quais os mecanismos construídos no enquadramento político e legal para reformas e alterações? Qual é o processo de discussão e diálogo necessário para garantir que um sistema recentemente proposto ou alterado seja aceite como legítimo? Uma vez decidida uma alteração, como é implementada?

Mecanismos legais, diálogo e implementação de reformas e alterações

Apesar de os sistemas eleitorais serem uma instituição extremamente importante que afecta o modo como um sistema de governo de um país funciona, tradicionalmente não têm sido formalmente especificados nas constituições, a mais alta emanção da lei. Nos anos recentes, no entanto, isso tem vindo a mudar. As provisões constitucionais são geralmente muito mais difíceis de alterar do que as leis ordinárias, geralmente exigindo uma maioria especial na legislatura, um referendo nacional ou outro mecanismo de confirmação, que protege tais sistemas de fáceis alterações.

No entanto, os detalhes do sistema eleitoral são ainda mais frequentemente encontrados na lei comum e assim podem ser alterados por uma maioria simples na legislatura. Isto também pode ter a vantagem de tornar o sistema mais sensível a alterações na opinião pública e às necessidades políticas, mas também contém o risco de maiorias em uma legislatura alterarem unilateralmente sistemas para obterem vantagens políticas.

Os sistemas eleitorais vão necessitar inevitavelmente de se adaptar ao longo dos tempos se tencionam responder adequadamente às novas tendências e necessidades políticas, demográficas e legislativas. No entanto, assim que um sistema for estabelecido, quem beneficia dele provavelmente resistirá a alterações. Sem uma importante crise política como catalisador, no futuro serão mais prováveis alterações marginais do que uma reforma fundamental. É assim importante obter o sistema mais adequado possível desde o início.

O número de pessoas, tanto em círculos de elite como na sociedade em geral, que compreendem o provável impacto de um sistema eleitoral em particular pode ser muito limitado. Isto torna-se mais complicado pelo facto de que o funcionamento dos sistemas eleitorais na prática pode depender fortemente de detalhes aparentemente menores. É útil trabalhar extensivamente e explicar os detalhes legais, e fazer projecções técnicas e simulações para ver, por exemplo, o formato e as implicações das propostas nos círculos eleitorais ou o impacto potencial na representação dos partidos políticos. Também podem ser usadas simulações técnicas para garantir que todas as contingências são abrangidas e para avaliar resultados aparentemente improváveis: é melhor responder às questões enquanto a alteração está a ser promovida do que mais tarde, no centro de uma crise!

Os programas de envolvimento de eleitores - por exemplo, convidar membros do público a participar em eleições simuladas sob um novo sistema em potencial - pode atrair a atenção da comunicação social e aumentar a familiaridade com novas propostas. Também podem ajudar a identificar os problemas — por exemplo, a dificuldade do eleitor com os boletins de voto — que um novo sistema pode gerar.

Um processo de alteração fica completo apenas com programas intensivos de instrução do eleitor para explicar a todos os participantes como o novo sistema funciona, e com a concepção e a combinação de regulamentos de implementação de utilização fácil. A instrução mais eficiente do eleitor — e a instrução da administração da eleição — leva tempo. No entanto, frequentemente o tempo é pouco para uma comissão eleitoral organizar uma eleição sob um novo sistema. Todos os bons negociadores usam a pressão do tempo antes de se alcançar um acordo final, e esta situação pode ser particularmente verdadeira quando um novo sistema eleitoral é o produto de difíceis negociações entre os agentes políticos. Uma comissão de eleições sensata, não obstante, necessita de se preparar o mais possível e o mais cedo possível.

Escolhas de sistemas eleitorais

Uma vez que uma decisão é tomada sobre os objectivos importantes a atingir — e as armadilhas importantes a evitar — em um novo sistema eleitoral, há um conjunto de ferramentas de concepção de sistemas eleitorais que podem ser usadas para ajudar a atingir esses objectivos. Estas incluem, entre outras, a família e o tipo de sistema eleitoral, a magnitude dos círculos eleitorais, o papel relativo dos partidos políticos e candidatos, a forma do boletim de voto, os procedimentos para desenhar os limites dos círculos eleitorais, os mecanismos de recenseamento eleitoral, o momento e a sincronização das eleições, quotas e outras provisões especiais. Estas ferramentas vão funcionar de modo diferente em diferentes combinações. Vale a pena enfatizar mais uma vez que nunca há uma única “solução correcta” que possa ser imposta no vazio.

Há uma imensidade de variações particulares nos sistemas eleitorais, mas é possível dividi-los em 12 sistemas principais. A maioria destes sistemas entra em três amplas famílias — sistemas de pluralidade/maioria, sistemas proporcionais e sistemas mistos. Todos estes sistemas são discutidos profundamente no guia *Concepção de Sistemas Eleitorais: O Novo Guia do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral*, publicado em Maio de 2005.

Cinco sistemas são muito mais frequentemente usados que os outros. São eles: a maioria simples e o sistema de segunda votação, que fazem parte da família dos sistemas de pluralidade/maioria; lista de representação proporcional, que entra na família de sistemas proporcionais; e representação proporcional personalizada e paralela, que faz parte da família dos sistemas mistos.

Sistemas de pluralidade/maioria

O princípio dos sistemas de pluralidade/maioria é simples. Depois de a votação ter sido realizada e os votos contados, os candidatos ou partidos com mais votos são declarados os vencedores (podem também haver condições adicionais). No entanto, o modo de como isto é alcançado na prática tem amplas variações.

A maioria simples é a forma mais simples de sistemas eleitorais de pluralidade/maioria. O candidato vencedor é aquele que obtém mais votos que qualquer outro candidato, mesmo se não obtiver uma maioria absoluta de votos válidos. O sistema usa círculos uninominais e os eleitores votam em candidatos em vez de em partidos políticos.

O Sistema de segunda votação é um sistema de pluralidade/maioria no qual ocorre uma segunda eleição se nenhum candidato alcança um determinado nível de votos, mais frequentemente uma maioria absoluta (50 por cento mais um), na primeira votação. O sistema de segunda votação pode tomar um for-

Há uma imensidade de variações particulares nos sistemas eleitorais, mas é possível dividi-los em 12 sistemas principais.

O princípio dos sistemas de pluralidade/maioria é simples. Depois de a votação ter sido realizada e os votos contados, os candidatos ou partidos com mais votos são declarados os vencedores.

A maioria destes sistemas entra em três amplas famílias — sistemas de pluralidade/maioria, sistemas proporcionais e sistemas mistos.

Os sistemas de representação proporcional são conscientemente concebidos para converter a proporção correspondente dos votos do partido em uma proporção correspondente de assentos na legislatura.

A magnitude do círculo eleitoral é, de diversos modos, o factor chave na determinação de como um sistema de representação proporcional via funcionar na prática, especialmente na força da ligação entre eleitores e membros eleitos, e na proporcionalidade global dos resultados da eleição.

mato de pluralidade/maioria, no qual mais de dois candidatos disputam a segunda votação e quem obtém o maior número de votos na segunda votação é eleito, independentemente de obter ou não uma maioria absoluta; ou um formato de maioria final, no qual apenas os dois candidatos mais votados na primeira votação disputam a segunda votação.

Sistemas de representação proporcional

Os sistemas de representação proporcional são conscientemente concebidos para converter a proporção correspondente dos votos do partido em uma proporção correspondente de assentos na legislatura. A representação proporcional exige o uso de círculos eleitorais com mais de um membro: não é possível dividir proporcionalmente um único assento eleito em uma única ocasião. Em alguns países, todo o país forma um círculo plurinominal. Em outros países, os círculos eleitorais são baseados em províncias, ou é definida uma amplitude de tamanhos permissíveis para círculos eleitorais e é dada à comissão eleitoral a tarefa de os definir.

Quanto maior o número de representantes a eleger por círculo eleitoral e quanto menor o limiar requerido para representação na legislatura, mais proporcional será o sistema eleitoral e maiores as probabilidades de pequenos partidos minoritários obterem representação.

Sob um sistema de lista de representação proporcional, cada partido ou grupo apresenta uma lista de candidatos para um círculo eleitoral plurinominal, os eleitores votam em um partido, e os partidos obtêm assentos na proporção da sua fracção geral da votação. Em sistemas de “lista fechada”, os candidatos vencedores são seleccionados na ordem da sua posição nas listas. Em sistemas de lista aberta, os eleitores podem influenciar a ordem dos candidatos ao marcar as suas preferências individuais.

Enquanto que a lista aberta de representação proporcional oferece aos eleitores muita mais liberdade sobre a escolha do seu candidato, também pode ter efeitos secundários menos desejáveis. Uma vez que os candidatos de dentro do mesmo partido estão efectivamente a competir entre si pelos votos, a lista aberta de representação proporcional pode levar a conflitos internos no partido e a fragmentação. Também pode significar que os benefícios potenciais de um partido com listas que apresentam uma diversidade de candidatos podem ser diminuídos pelos efeitos negativos.

A magnitude do círculo eleitoral é, de diversos modos, o factor chave na determinação de como um sistema de representação proporcional via funcionar na prática, especialmente na força da ligação entre eleitores e membros eleitos, e na proporcionalidade global dos resultados da eleição.

Em muitos países, os círculos eleitorais seguem divisões administrativas pré-existentes, talvez limites estatais ou provinciais, o que significa que podem haver amplas variações no seu tamanho. No entanto, esta abordagem elimina a necessidade de desenhar limites adicionais para as eleições e pode tornar possível relacionar círculos eleitorais com comunidades existentes, identificadas e aceites.

Se apenas um candidato de um partido for eleito em um círculo, esse candidato pode muito bem ser homem e membro dos grupos étnicos ou sociais maioritários no círculo eleitoral. Se dois ou mais forem eleitos, listas contrabalançadas emanadas pelos partidos políticos podem ter mais efeito, tornando mais provável que mais mulheres e mais candidatos de minorias tenham sucesso. Círculos eleitorais maiores (com tamanho de sete ou mais assentos) e um número relativamente menor de partidos ajudarão este processo.

Todos os sistemas eleitorais têm *limiares* de representação, isto é, o nível

mínimo de apoio de que um partido necessita para obter representação. Os limiares podem ser legalmente impostos (*limiares formais*), ou existir como uma propriedade matemática do sistema eleitoral (*limiares efectivos ou naturais*). Um limiar formal é escrito nas provisões constitucionais ou legais que definem o sistema de representação proporcional. Um limiar efectivo ou natural é criado como um subproduto matemático de características do sistema, das quais a magnitude do círculo eleitoral é a mais importante. Por exemplo, em um círculo eleitoral com quatro assentos que usa um sistema de representação proporcional, qualquer candidato com mais de 20 por cento da votação será eleito, e qualquer candidato com menos de cerca de 10 por cento (o número exacto vai variar dependendo da configuração dos partidos, candidatos e votos) provavelmente não será eleito.

Sistemas mistos

Sistemas eleitorais mistos tentam combinar os atributos positivos de sistemas eleitorais de pluralidade/maioria e de representação proporcional. Em um sistema misto, há dois sistemas eleitorais a usarem fórmulas diferentes e a funcionar paralelamente. Os votos são expressos pelos mesmos eleitores e contribuem para a eleição de representantes sob ambos os sistemas. Um destes sistemas é um sistema de pluralidade/maioria, geralmente de maioria simples, e o outro um sistema de lista de representação proporcional. Existem duas formas de sistemas mistos.

Representação proporcional personalizada é um sistema misto no qual as escolhas expressas pelos eleitores são usadas para eleger representantes através de dois sistemas diferentes — um sistema de lista de representação proporcional e (geralmente) um sistema de pluralidade/maioria — no qual o sistema de lista de representação proporcional compensa a desproporcionalidade dos resultados do sistema de pluralidade/maioria.

Um sistema paralelo é um sistema misto no qual as escolhas expressas pelos eleitores são usadas para eleger representantes através de dois sistemas diferentes — um sistema de lista de representação proporcional e (geralmente) um sistema de pluralidade/maioria — mas no qual não se contabilizam os assentos atribuídos pelo primeiro sistema para calcular os resultados do segundo sistema.

Enquanto que um sistema de representação proporcional personalizada geralmente tem resultados proporcionais, um sistema paralelo provavelmente obtém resultados cuja proporcionalidade fica algures entre os de uma pluralidade/maioria e de um sistema representação proporcional.

Sistemas eleitorais mistos tentam combinar os atributos positivos de sistemas eleitorais de pluralidade/maioria e de representação proporcional.

Vantagens e desvantagens de sistemas eleitorais

A tabela resume as vantagens e desvantagens dos principais sistemas eleitorais. É importante lembrar que estas podem variar caso a caso e depender de um grande número de factores. Por exemplo, a afluência pode de facto ser alta sob um sistema de maioria simples, e um sistema de lista de representação proporcional pode produzir um forte apoio legislativo a um presidente. E também, o que é visto como uma vantagem em um contexto ou por um partido, pode ser visto como algo negativo em outro contexto ou por outro partido. No entanto, a tabela oferece uma visão geral das implicações prováveis da escolha do sistema eleitoral. Também pode oferecer uma indicação da relação entre a escolha de um sistema eleitoral e o resultado político/institucional, mesmo tomando em conta os efeitos das diferenças de detalhes dentro de cada tipo de sistema eleitoral.

Cinco opções de sistemas eleitorais: vantagens e desvantagens

	Vantagens	Desvantagens
Lista de representação proporcional	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionalidade. • Inclusividade. • Representação de minorias. • Menos votos desperdiçados. • Maior facilidade de mulheres representantes serem eleitas. • Nenhuma (ou menos) necessidade de desenhar limites. • Não há a necessidade de realizar eleições suplementares. • Facilita o voto a eleitores ausentes. • Limita o crescimento de regiões de partido único. • Maior probabilidade de afluência às urnas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representação geográfica fraca. • Problemas de responsabilização. • Apoio legislativo provavelmente mais fraco para o presidente em sistemas presidenciais. • Maior probabilidade de governos de coligação ou minoria em sistemas parlamentares. • Muito poder concedido aos partidos políticos. Pode levar à inclusão de partidos extremistas na legislatura. • Incapacidade de derrubar um partido do poder.
Maioria simples	<ul style="list-style-type: none"> • Forte representação geográfica. • Torna a responsabilização mais fácil. • De fácil compreensão. • Oferece uma escolha clara aos eleitores. • Encoraja uma oposição coerente. • Exclui partidos extremistas. • Permite que os eleitores escolham entre candidatos. • Apoio legislativo provavelmente mais forte para o presidente em sistemas presidenciais. • Maior probabilidade de governos de maioria em sistemas parlamentares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exclui partidos minoritários. • Exclui minorias. • Exclui mulheres. • Muitos votos desperdiçados. • Necessidade frequente de eleições suplementares. • Exige demarcação de limites. • Pode originar falsificações eleitorais. • Dificulta a organização do voto a eleitores ausentes.
Sistema de segunda votação	<ul style="list-style-type: none"> • Oferece uma segunda hipótese para os eleitores fazerem uma escolha. • Menos divisão de votos que muitos outros sistemas de pluralidade/maioria. • De fácil compreensão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exige demarcação de limites. • Exige uma segunda votação dispendiosa, frequentemente um desafio administrativo. • Necessidade frequente de eleições suplementares. • Longo período de tempo entre a eleição e a declaração de resultados. • Desproporcionalidade. • Pode fragmentar os sistemas partidários. • Pode ser destabilizadora em sociedades profundamente divididas.
Sistema paralelo	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusividade. • Representação de minorias • Menor fragmentação partidária que a lista de representação proporcional pura. • Pode ser de mais fácil acordo que outras alternativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema complicado. • Exige demarcação de limites. • Necessidade frequente de eleições suplementares. • Pode criar duas classes de representantes. • Voto estratégico. • Mais difícil organização do voto para eleitores ausentes do que a lista de representação proporcional. • Não garante proporcionalidade geral.
Representação proporcional personalizada	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionalidade. • Inclusividade. • Representação geográfica. • Responsabilização. • Menos votos desperdiçados. • Pode ser de mais fácil acordo que outras alternativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema complicado. • Exige demarcação de limites. • Necessidade frequente de eleições suplementares. • Pode criar duas classes de representantes. • Voto estratégico. • Mais difícil organização do voto para eleitores ausentes do que a lista de representação proporcional.

Considerações sobre representação e administração

Representação de mulheres

Há muitos modos de aumentar a representação das mulheres. Sistemas proporcionais tendem a resultar na eleição de mais mulheres. Sistemas eleitorais que usam razoavelmente grandes magnitudes de círculos eleitorais encorajam os partidos a nomear mulheres baseando-se no facto de que listas eleitorais contrabalançadas aumentarão as suas probabilidades de eleição.

Para além da escolha do sistema eleitoral, existem também outras estratégias que podem ser usadas para aumentar o número de mulheres representantes. Pode ser reservado um certo número de assentos para mulheres na legislatura. A lei eleitoral também pode exigir que os partidos políticos apresentem uma quota de mulheres candidatas. No entanto, as leis de quotas nem sempre garantem que o objectivo será cumprido se não houverem mecanismos que garantam que mulheres sejam colocadas em posições elegíveis nas listas dos partidos. Os partidos políticos também podem adoptar as suas próprias quotas internas de mulheres como candidatas legislativas. Podem encontrar-se mais detalhes e dados sobre quotas na Base de dados global de quotas eleitorais para mulheres (Global Database of Electoral Quotas for Women) de IDEA/Universidade de Estocolmo em www.quotaproject.org.

Representação de minorias

Há também muitos modos de aumentar a representação de minorias e grupos comunitários. Sistemas eleitorais que usam razoavelmente grandes magnitudes de círculos eleitorais encorajam os partidos a nomear candidatos de minorias baseando-se no facto de que listas eleitorais contrabalançadas aumentarão as suas probabilidades de eleição. Um limiar muito baixo, ou a eliminação completa de um limiar formal, em sistemas de representação proporcional também pode promover a representação de grupos pouco ou não representados. Nos sistemas de pluralidade/maioria, podem reservar-se assentos na legislatura para minorias e grupos comunitários.

Sistemas eleitorais e afluência às urnas

Há uma relação estabelecida entre o nível de afluência às urnas nas eleições e o sistema eleitoral escolhido: os sistemas de representação proporcional estão geralmente ligados a uma maior afluência. Nos sistemas de pluralidade/maioria, a afluência tende a ser maior quando se espera que os resultados da eleição nacional sejam mais próximos do que quando parece certo que um partido vença, e também maior em círculos eleitorais individuais nos quais se espera que os resultados sejam mais próximos.

Tempo para se preparar e formar

O tempo necessário para montar a infra-estrutura varia para diferentes sistemas eleitorais. Por exemplo, o recenseamento eleitoral e a demarcação de limites são exercícios morosos que podem levar a problemas de legitimidade. Em um extremo, se todos os eleitores votarem pessoalmente e os eleitores forem marcados na assembleia de voto, a lista de representação proporcional com um círculo eleitoral nacional pode ser possível sem estas acções. No outro extremo, um sistema de pluralidade/maioria com círculos uninominais pode exigir ambas as acções se não estiver em vigor um enquadramento aceitável. É sempre necessário tempo para formar o pessoal que trabalha nas eleições, especialmente quando são introduzidos novos sistemas.

Sistemas proporcionais tendem a resultar na eleição de mais mulheres.

Os sistemas de representação proporcional estão geralmente ligados a uma maior afluência.

É sempre necessário tempo para formar o pessoal que trabalha nas eleições, especialmente quando são introduzidos novos sistemas.

Eleições suplementares

Se um assento abre uma vaga entre eleições, os sistemas de lista de representação proporcional frequentemente simplesmente a preenchem com o próximo candidato da lista do partido do anterior representante, assim eliminando a necessidade de realizar outra eleição. No entanto, os sistemas de pluralidade/maioria têm frequentemente provisões para preencher vagas através de uma eleição suplementar. Também é possível evitar eleições suplementares ao eleger substitutos simultaneamente com os representantes ordinários.

Em algumas circunstâncias, eleições suplementares podem ter um maior impacto político do que a simples substituição de membros individuais, e são encaradas como um teste ao desempenho do governo durante o seu mandato. Para além disso, se o número de vagas a preencher durante um mandato parlamentar for grande, isso pode originar uma alteração na composição da legislatura e a uma base alterada de poder do governo.

Votação externa

A votação externa pode ter lugar pessoalmente em locais que não na assembleia de voto designada, ou em outra ocasião, ou os votos podem ser enviados por correio ou ser expressos por um procurador designado. É mais fácil de administrar sob um sistema de lista de representação proporcional a nível nacional com apenas uma lista por partido, e mais complexo sob um sistema que use círculos uninominais. Uma vez expressos, os votos do estrangeiro podem ser incluídos no círculo eleitoral, do território nacional, de cada eleitor ausente; contados em círculos uninominais ou plurinominais do estrangeiro; atribuídos a um ou mais círculos específicos; ou meramente adicionados aos totais nacionais da votação quando os assentos são atribuídos sob um sistema de lista de representação proporcional de base nacional.

Sistemas eleitorais e partidos políticos

Sistemas políticos altamente centralizados que usem a lista fechada de representação proporcional têm mais probabilidades de encorajar organizações partidárias fortes. Sistemas descentralizados, com base em círculos eleitorais, podem ter o efeito oposto.

Os partidos existentes provavelmente não apoiarão alterações que poderão apresentar-lhe sérias desvantagens, a não ser que haja um forte imperativo político.

Sistemas políticos altamente centralizados que usem a lista fechada de representação proporcional têm mais probabilidades de encorajar organizações partidárias fortes. Sistemas descentralizados, com base em círculos eleitorais, podem ter o efeito oposto. Muitas outras variáveis eleitorais também podem usadas para influenciar o desenvolvimento de sistemas partidários. O acesso a financiamento público e/ou privado é um assunto fulcral que atravessa a concepção do sistema eleitoral, e é frequentemente a única limitação maior à emergência de novos partidos viáveis. Assim como a escolha de um sistema eleitoral afectará o modo como os sistemas dos partidos políticos se desenvolvem, os sistemas dos partidos políticos definidos afectam a escolha do sistema eleitoral. Os partidos existentes provavelmente não apoiarão alterações que poderão apresentar-lhe sérias desvantagens, ou alterações que abram a possibilidade a que partidos novos e rivais ganhem entrada no sistema político-partidário, a não ser que haja um forte imperativo político. A amplitude de opções para a alteração do sistema eleitoral pode assim ser limitada na prática.

Diferentes tipos de sistemas eleitorais também resultam em diferentes relações entre candidatos individuais e os seus apoiantes. Geralmente, sistemas que usam círculos uninominais, como a maioria de sistemas de pluralidade/maioria, são vistos como promotores de que candidatos individuais se vejam como delegados de áreas geográficas específicas, e com obrigações para com os interesses dos seus eleitorados locais. Por contraste, sistemas que usam grandes

círculos plurinominais, como a maioria dos sistemas de representação proporcional, têm mais probabilidades de obter representantes cuja lealdade principal se encontra no seu partido, em questões nacionais. Ambas as aproximações abordagens têm os seus méritos, que é uma das razões para o aumento da popularidade dos sistemas mistos que combinam tanto representantes locais como a nível nacional. A questão da responsabilização é frequentemente levantada em discussões de partidos políticos e sistemas eleitorais, especialmente em relação a membros eleitos individualmente. As relações entre eleitores, membros eleitos e partidos políticos são afectadas não apenas pelo sistema eleitoral, mas também por outras provisões do enquadramento legislativo político como os limites dos mandatos, provisões reguladoras da relação entre partidos e os seus membros, que também são representantes eleitos, ou provisões que impeçam os membros eleitos de mudarem de partido sem se demitirem da legislatura.

A liberdade dos eleitores escolherem entre candidatos, por oposição aos partidos, é outro aspecto da responsabilização. Nos anos recentes, muitos países introduziram deste modo nos seus sistemas eleitorais um maior elemento de votação centrada no candidato, por exemplo, ao introduzir listas abertas nas eleições de representação proporcional.

Conclusão: muitas opções, princípios chave

Uma das conclusões mais claras a ser retirada do estudo de sistemas eleitorais é simplesmente a amplitude e utilidade das opções disponíveis. Há uma enorme amplitude de experiências comparadas a nível mundial. Frequentemente, quem concebe e delinea os enquadramentos constitucionais, políticos e eleitorais escolhe o sistema eleitoral que melhor conhece — frequentemente, nas novas democracias, o sistema do anterior poder colonial, se houve algum, ou o sistema do país que oferecer recursos e cujo conselheiro técnico for mais persuasivo — em vez de investigar completamente as alternativas. Segue-se um resumo dos princípios chave.

Ter em conta que é parte de um enquadramento institucional geral

Nunca é demais referir que o sistema eleitoral está intimamente ligado ao enquadramento constitucional e político, e que funcionará de modos diferentes em diferentes configurações institucionais. É sensato fazer a escolha de um padrão de instituições, e não escolher um sistema eleitoral no vazio.

Manter a simplicidade e clareza

Sistemas eleitorais eficazes e sustentáveis têm mais probabilidades de serem facilmente compreendidos pelo eleitor e pelo político. Demasiada complexidade pode levar a desentendimentos, consequências não intencionais e à desconfiança do eleitor nos resultados. Mas é igualmente perigoso subestimar a capacidade de o eleitor compreender e usar com sucesso uma ampla variedade de diferentes sistemas eleitorais. Os eleitores têm frequentemente ordens relativamente sofisticadas de preferências e escolhas políticas, e desejam expressá-las.

Não ter medo de inovar

Muitos dos sistemas eleitorais de sucesso usados actualmente no mundo representam eles mesmos aproximações inovadoras a problemas específicos, e têm provado funcionar bem. Há muito a aprender a partir da experiência de outros — tanto de países vizinhos como de casos aparentemente muito diferentes.

Errot no sentido da inclusão

Sempre que possível, seja em sociedades divididas ou relativamente homogêneas, o sistema eleitoral deve errar no sentido de incluir todos os interesses significativos na legislatura. Independentemente de se as minorias são baseadas em identidades ideológicas, étnicas, raciais, linguísticas, regionais ou religiosas, a exclusão de tons significativos de opiniões das legislaturas, particularmente no mundo em desenvolvimento, tem sido muitas vezes catastroficamente contraproducente.

O processo é um factor fulcral na escolha

O modo como um sistema eleitoral em particular é escolhido também é extremamente importante para garantir a sua legitimidade global. Um processo no qual a maioria ou a totalidade dos grupos são incluídos, incluindo o eleitorado de modo geral, provavelmente resultará em uma aceitação significativamente mais ampla do resultado final do que uma decisão perceptível de ter sido motivada apenas por interesses próprios de partidários. Apesar de as considerações de partidatismo serem inevitáveis ao discutir a escolha de sistemas eleitorais, amplo apoio transpartidário e público é crucial para qualquer instituição ser aceita e respeitada.

Construir legitimidade e aceitação entre todos os intervenientes chave

Todos os grupos que desejem representar um papel no processo democrático devem sentir que o sistema eleitoral a ser usado é justo e lhes oferece a mesma probabilidade de sucesso eleitoral que a qualquer outro. Quem “perde” a eleição não deverá sentir a necessidade de traduzir a sua desilusão na rejeição do próprio sistema, ou usar o sistema eleitoral como uma desculpa para desestabilizar o caminho para a consolidação democrática.

Tentar maximizar a influência do eleitor...

Os eleitores devem sentir que as eleições lhes fornecem uma medida de influência sobre os governos e a política governamental. A escolha pode ser maximizada de muitos modos diferentes. Os eleitores podem ter a possibilidade de escolher entre partidos, entre candidatos de diferentes partidos, e entre candidatos do mesmo partido. Também podem ter a possibilidade de votar sob diferentes sistemas quando se trata de eleições presidenciais, para a câmara alta, câmara baixa, e governos regionais e locais. Também se devem sentir confiantes que o seu voto tem um impacto genuíno na formação do governo, não apenas na composição da legislatura.

Mas equilibrar essa influência com o encorajamento de partidos políticos coerentes

A escolha máxima do eleitor no boletim de voto pode produzir uma legislatura tão fragmentada que ninguém acaba por obter o resultado esperado. Partidos políticos, coerentes e com amplas bases estão entre os factores mais importantes na promoção de uma democracia eficaz e sustentável.

Estabilidade a longo prazo e vantagens a curto prazo nem sempre são compatíveis

Quando os intervenientes políticos negociam um novo sistema eleitoral, frequentemente impulsionam propostas que crêem ser vantajosas para os seus partidos nas eleições mais imediatas. No entanto, esta será frequentemente uma

estratégia insensata, já que o sucesso ou dominância a curto prazo de um partido pode levar a rupturas políticas e à instabilidade social a longo prazo. Do mesmo modo, os sistemas eleitorais necessitam ter capacidade de resposta suficiente para reagir eficazmente a alterações das circunstâncias políticas e ao crescimento de novos movimentos políticos. Mesmo em democracias estabelecidas, o apoio dos principais partidos raramente é estável, enquanto que a política em novas democracias é quase sempre altamente dinâmica, e um partido que beneficia das disposições eleitorais em uma eleição não beneficiará necessariamente da próxima.

Não presumir que os defeitos podem ser facilmente resolvidos posteriormente

Todos os sistemas eleitorais criam vencedores e derrotados, e por isso interesses adquiridos. Quando já está definido um sistema, estes são parte do ambiente político. Poderá ser insensato presumir que será fácil obter posteriormente a aceitação para resolver os problemas que surjam. Se se pretende uma revisão do sistema, pode ser sensato que esta seja incorporada nos instrumentos legais que contenham a alteração do sistema.

Avaliar o impacto provável de um novo sistema em conflitos sociais

Os sistemas eleitorais podem ser vistos não só como mecanismos para escolher legislaturas e presidentes, mas também como uma ferramenta de gestão de conflitos dentro de uma sociedade. Alguns sistemas, em algumas circunstâncias, vão encorajar os partidos a fazer apelos abrangentes para obter apoio eleitoral fora da sua base fundamental. O uso de sistemas eleitorais inapropriados acaba por exacerbar tendências negativas já existentes, por exemplo ao encorajar os partidos a encarar as eleições como competições nas quais o que um ganha o outro perde, e assim agirem de um modo hostil e exclusivo para quem estiver fora do seu próprio grupo. Ao conceber qualquer instituição política, o importante é que, mesmo que não ajude a reduzir tensões na sociedade, deverá, no mínimo, não piorar a situação.

Tentar imaginar contingências invulgares ou improváveis

Quem concebe o sistema eleitoral deverá pôr a si próprio algumas questões invulgares para evitar situações embaraçosas a longo prazo. É possível que o sistema proposto não seja suficientemente detalhado ou claro para permitir determinar o resultado? É possível que um partido possa ocupar todos os assentos? E se for necessário atribuir mais assentos do que os lugares disponíveis na legislatura? O que fazer se candidatos tiverem um empate? Poderá o sistema significar que, em alguns círculos eleitorais, é melhor para um apoiante do partido não votar no seu partido ou candidato preferido?

Lembrar que necessita ser sustentável

O sistema eleitoral escolhido — com quaisquer exigências associadas ao recenseamento eleitoral e à demarcação de limites — colocará as necessidades humanas na administração das eleições e as necessidades financeiras no orçamento nacional. É possível e desejável disponibilizar estes recursos de modo contínuo?

Uma lista de verificação de concepção de sistemas eleitorais

- ☐ O sistema é claro e abrangente?
- ☐ Os mecanismos para reformas futuras são claros?
- ☐ O sistema evita subestimar o eleitorado?
- ☐ O sistema é o mais inclusivo possível?
- ☐ O processo de concepção será encarado como legítimo?
- ☐ Os resultados das eleições serão vistos como legítimos?
- ☐ As contingências invulgares foram tomadas em consideração?
- ☐ O sistema é financeira e administrativamente sustentável?
- ☐ Os eleitores sentir-se-ão poderosos?
- ☐ É encorajado um sistema competitivo de partidos?
- ☐ O sistema encaixa no enquadramento constitucional como um todo?
- ☐ O sistema ajudará a aliviar conflitos em vez de os exacerbar?

Administração eleitoral – A organização, sob a lei eleitoral, responsável pela condução das eleições. A administração eleitoral, na maioria dos países, consiste em uma comissão independente nomeada para esse objectivo, ou como parte de um departamento governamental determinado.

Assentos compensatórios – Os assentos de lista de representação proporcional, em um sistema de representação proporcional personalizada, que são atribuídos a partidos ou grupos para corrigir a desproporcionalidade da sua representação nos resultados das eleições realizadas, sob a primeira parte do sistema de representação proporcional personalizada, normalmente sob um sistema de pluralidade/maioria.

Câmara alta – Uma das duas câmaras em uma legislatura bicameral, geralmente vista como compreendendo “os representantes de regiões/estados federais” ou como “uma câmara de revisão”. É a câmara menos poderosa quando os poderes das duas câmaras são desiguais.

Câmara baixa – Uma das duas câmaras em uma legislatura bicameral, geralmente vista como compreendendo “os representantes do povo”. É a câmara mais poderosa quando os poderes das duas câmaras são desiguais.

Círculo eleitoral – Uma das áreas geográficas nas quais um país, uma autoridade local ou uma instituição supranacional se dividem para fins eleitorais. Podem também ser chamados de circunscrição, eleitorado (b) e divisão administrativa. Um círculo eleitoral pode eleger um ou mais representantes de uma instituição. Ver Círculo uninominal e Círculo plurinominal.

Círculo plurinominal – Um círculo eleitoral em que é eleito mais de um representante para uma legislatura ou instituição. Ver também Círculo uninominal.

Círculo uninominal – Um círculo eleitoral em que é eleito apenas um representante para uma legislatura ou instituição. Ver também Círculo plurinominal.

Círculos – Usado neste texto para significar círculos eleitorais.

Demarcação de limites – O processo pelo qual um país, uma freguesia ou uma área de uma instituição supranacional são divididos em círculos eleitorais.

Desproporcionalidade – O grau de desvio da proporcionalidade, na atribuição de assentos, a partidos ou grupos que participaram em uma eleição.

Eleitorado – Pode ter um de dois significados distintos:

- a. O número total de eleitores registrados para votar em um círculo eleitoral.
- b. Um sinónimo de círculo eleitoral, usado predominantemente em alguns países anglófonos.

Ver Círculo eleitoral

Estrutura do boletim de voto – O modo como as escolhas eleitorais são apresentadas no boletim de voto, particularmente se a votação está centrada no candidato ou no partido.

Falsificações eleitorais – A manipulação deliberada dos limites do círculo eleitoral para obter vantagens ou desvantagens para um interesse político específico.

Fórmula eleitoral – A parte do sistema eleitoral que lida especificamente com a conversão de votos em assentos.

Lei eleitoral – Uma ou mais porções da legislação, que governa todos os aspectos do processo de eleger as instituições políticas, definidas na constituição ou no enquadramento institucional de um país.

Limiar – O nível mínimo de apoio que um partido necessita para obter representação na legislatura. Um limiar pode ser um limiar formal, que é um número determinado na constituição ou na lei, geralmente na forma de uma percentagem dos votos válidos, ou um limiar efectivo ou natural, que é uma propriedade matemática do sistema eleitoral em uso.

Lista aberta – Uma forma de lista de representação proporcional na qual os eleitores podem expressar tanto uma preferência por um partido ou grupo como por um, ou por vezes mais, candidatos dentro desse partido ou grupo.

Lista de representação proporcional – Um sistema em que cada partido ou grupo participante apresenta uma lista de candidatos para um círculo eleitoral, os eleitores votam em um partido, e os partidos obtêm assentos na proporção da sua fracção geral da votação. Os candidatos vencedores são seleccionados a partir das listas.

Lista fechada – Uma forma de lista de representação proporcional na qual os eleitores estão limitados a votar apenas em um partido ou grupo político, e não podem expressar uma preferência por qualquer candidato dentro da lista do partido.

Magnitude do círculo eleitoral – O número de representantes a eleger por um círculo eleitoral.

Maioria simples – A forma mais simples de sistemas eleitorais de pluralidade/maioria, que usa círculos uninominais e votações centradas nos candidatos. O candidato vencedor é aquele que obtém mais votos que qualquer outro candidato, mesmo se não obtiver uma maioria absoluta de votos válidos.

Maioritário – Designado para produzir uma maioria absoluta (50 por cento mais 1) dos votos.

Quota – Pode ter um de dois significados distintos:

a. O número de votos que garante um assento para um partido ou candidato em um determinado círculo eleitoral, em um sistema de representação proporcional.

b. Um número de assentos de um órgão eleito, ou uma proporção de candidatos nomeados por um partido ou grupo, a que é exigido por lei serem preenchidos por representantes de um tipo específico; mais frequentemente usada para garantir a nomeação e eleição de um número mínimo de mulheres.

Representação Proporcional – Uma família de sistemas eleitorais baseada no princípio da conversão consciente dos votos totais de um partido ou grupo em uma proporção correspondente de assentos em uma instituição. Por exemplo, um partido que obtém 30 por cento dos votos ocupará aproximadamente 30 por cento dos assentos. Todos os sistemas de representação proporcional exigem o uso de círculos plurinominais.

Representação proporcional personalizada – Um sistema misto no qual todos os eleitores usam o primeiro sistema eleitoral, geralmente um sistema de pluralidade/maioria, para eleger alguns dos representantes de uma instituição. Os assentos restantes são depois atribuídos a partidos ou grupos, usando o segundo sistema eleitoral, normalmente lista de representação proporcional, para compensar a desproporcionalidade da sua representação nos resultados do primeiro sistema eleitoral.

Sistema de segunda votação – Um sistema de pluralidade/maioria no qual ocorre uma segunda eleição se nenhum candidato alcança um determinado nível de votos, mais frequentemente uma maioria absoluta (50 por cento mais um), na primeira votação. Um Sistema de segunda votação pode tomar um formato de pluralidade/maioria, no qual é possível que mais de dois candidatos disputem a segunda votação. O candidato que obtém o maior número de votos na segunda votação é então declarado eleito, independentemente de obter ou não uma maioria absoluta. Em alternativa, um sistema de segunda votação pode tomar um formato de maioria final, no qual apenas os dois candidatos mais votados na primeira votação disputam a segunda votação.

Sistema eleitoral – A parte da lei e dos regulamentos eleitorais que determina como os partidos e candidatos são eleitos representantes de uma instituição. Os seus três componentes mais significativos são a fórmula eleitoral, a estrutura do boletim de voto e a magnitude dos círculos eleitorais.

Sistema misto – Um sistema no qual as escolhas expressas pelos eleitores são usadas para eleger representantes através de dois sistemas diferentes, um sistema de representação proporcional e um sistema de pluralidade/maioria. Existem duas formas de sistemas mistos: Sistemas paralelos e sistemas de representação proporcional personalizada.

Sistema paralelo – Um sistema misto no qual as escolhas expressas pelos eleitores são usadas para eleger representantes através de dois sistemas diferentes, geralmente um sistema de pluralidade/maioria e um sistema de lista de representação proporcional, mas no qual não se contabilizam os assentos atribuídos pelo primeiro sistema para calcular os resultados do segundo sistema. Ver também Representação proporcional personalizada.

Sistemas de pluralidade/maioria – Os sistemas de pluralidade/maioria baseiam-se no princípio que um candidato ou partido com a pluralidade dos votos (i.e. mais do que qualquer outro) ou com a maioria dos votos (i.e. 50 por cento mais um — uma maioria absoluta) é declarado o vencedor.

Votação centrada no candidato – Uma forma de votação na qual um eleitor escolhe entre candidatos em vez de entre partidos e grupos políticos.

Votação centrada no partido – Uma forma de votação na qual um eleitor escolhe entre partidos ou grupos políticos em vez de entre candidatos individuais.

Votação externa – Um mecanismo pelo qual os eleitores que estão permanente ou temporariamente ausentes de um país podem votar, também chamada de votação no estrangeiro.

Votos desperdiçados – Votos válidos que em última análise não contam para a eleição de qualquer candidato ou partido.



“A concepção de sistemas eleitorais é um factor dos mais fundamentais para a consolidação democrática no mundo. Como tal, o guia revisto do IDEA surge no momento mais propício, e deverá ser de leitura obrigatória para todos os agentes políticos e para quem está envolvido em questões eleitorais.”

Enrique Iglesias, Presidente, Banco de Desenvolvimento Inter-Americano

“As regras eleitorais são das escolhas mais críticas na concepção constitucional. Este Guia oferece uma visão geral clara e meticulosa dos sistemas eleitorais alternativos usados por todo o mundo, juntamente com uma avaliação sensata e equilibrada dos seus maiores prós e contras, que fornecerá uma compreensão inestimável para legisladores, administradores eleitorais, e reformadores.”

Pippa Norris, Professora de Política Comparada da cátedra McGuire, Escola de Governo John F. Kennedy, Universidade de Harvard

“O objectivo do IDEA é ter uso prático em países que se encontram em processo de estabelecer ou consolidar a democracia – onde os reformadores estão a construir os alicerces da máquina democrática. Não só os políticos, mas todos os envolvidos no debate, necessitam, entre outras coisas, de considerar os prós e contras dos vários sistemas eleitorais, e como estes se podem relacionar com as suas próprias realidades políticas. Este livro é um manual de uso importante para estes intervenientes.”

Thorvald Stoltenberg, Presidente, Cruz Vermelha Norueguesa e ex-presidente do Órgão de Administração do IDEA

“Recomendo este Guia a todos os que se esforçam por promover e conduzir eleições eficazes, eficientes e transparentes. (...) Descreve como os sistemas eleitorais interagem com os mais amplos contextos e enquadramentos institucionais, políticos e sociais em um país, como afectam a participação, auxiliam a construir consensos e gerir conflitos, e ajudam a instilar fé em um eleitorado céptico. Este Guia é de leitura obrigatória para se poder compreender e valorizar a complexidade das questões levantadas.”

Brigalia Bam, Presidente, Comissão Eleitoral da África do Sul e membro do Órgão de Administração do IDEA

“O novo Guia do IDEA é única e simplesmente a melhor fonte de informações e conselhos sobre a concepção de sistemas eleitorais. É abrangente e sensato. Os responsáveis e estudantes de concepção de sistemas eleitorais deverão muito a este trabalho impressionante nos anos futuros.”

Donald L. Horowitz, Professor de Lei e Ciência Política da cátedra James B. Duke, Universidade Duke

“...As actividades de assistência eleitoral da ONU (...) actualmente apoiam processos de eleição democrática em mais de 50 países. A concepção de sistemas eleitorais é uma componente vital destes processos. Não pode ser encarada isoladamente do mais amplo contexto de concepção constitucional e institucional, e pode ser crítica em áreas tão diversas como gestão de conflitos, representação por sexo e desenvolvimento de sistemas político-partidários. (...) É assim com grande satisfação que dou as boas-vindas à publicação deste novo Manual do IDEA.”

Carina Perelli, Directora, Divisão de Assistência Eleitoral das Nações Unidas

“Quando o primeiro Guia de concepção sistemas eleitorais do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral foi publicado, em 1997, rapidamente se estabeleceu como leitura obrigatória para democratizadores, legisladores e todos os interessados em como tornar a representação mais eficaz. Este novo livro é muito mais do que uma nova edição – com um texto completamente revisto e actualizado, uma análise das questões novas e cruciais que surgiram desde os meados da década de 90 e uma multitude de casos práticos, novos e actualizados. O novo Guia é mais uma vez de leitura essencial.”

Arend Lijphart, Professor Emérito de Investigação de Ciência Política. Departamento de Ciência Política, Universidade da Califórnia, San Diego

“Se os políticos e os seus auxiliares, em um novo país em democratização, tiverem tempo de consultar apenas um livro, enquanto estiverem a decidir as suas regras eleitorais, O Novo Guia do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral de Concepção de Sistemas Eleitorais deverá ser esse livro.”

Rein Taagepera, Professor Emérito, Universidade da Califórnia, Irvine, e Universidade de Tartu, Estónia

INTERNATIONAL IDEA

Strömsborg

S-103 34 Stockholm

Suécia

Phone: +46 8 698 37 00

Fax: +46 8 20 24 22

Correio-electrónico: info@idea.int

Website: <http://www.idea.int>