

Dr. Matthias Basedau

(Universidade de Heidelberg, Alemanha):

Princípios básicos e fórmulas de diferentes sistemas eleitorais: funções e efeitos teóricos e práticos.

**Documento apresentado na Conferência sobre sistemas eleitorais,
realizada em Luanda, de 13 à 15 de Novembro de 2001,
na Universidade Católica de Angola (UCAN)
sob os auspícios da Friedrich-Ebert-Stiftung Angola
e da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola**

- 1. Definição do termo ‘sistema eleitoral’**
- 2. Quais deveriam ser as funções de um sistema eleitoral?**
- 3. Classificação de sistemas eleitorais**
 - 3.2 Princípios de representação: por maioria e representação proporcional**
 - 3.2 Elementos técnicos básicos**
 - 3.2.1 Círculo eleitoral
 - 3.2.2 Candidatura e estrutura de votação
 - 3.2.3 Fórmula eleitoral
- 4. Efeitos teóricos e práticos dos sistemas eleitorais**
 - 4.1 Sistemas proporcionais**
 - 4.1.1 Representação proporcional pura
 - 4.1.2 Representação proporcional em círculos eleitorais médios e grandes (de vários assentos)
 - 4.2 Sistemas de maioria**
 - 4.2.1 Representação proporcional em círculos pequenos de vários assentos
 - 4.2.2 Sistema de maioria simples em círculos de assento único
 - 4.2.3 Sistema de maioria absoluta
 - 4.3 Sistemas combinados**
 - 4.3.1 Sistemas paralelos ou fragmentados
 - 4.3.2 Sistema misto (Representação proporcional personalizada)
 - 4.4 Sistemas eleitorais presidenciais**
- 5. Haverá um sistema eleitoral ideal?**

1. Definição de sistema eleitoral

Eu irei iniciar a minha apresentação¹ com a definição de “sistema eleitoral”, pelo facto de existirem várias abordagens diferentes. A minha definição é concisa: um sistema eleitoral refere-se a um conjunto de regras formais através das quais os eleitores expressam as suas preferências numa eleição e cujos votos são convertidos em assentos parlamentares ou cargos executivos. Esta definição não inclui outros elementos que fazem parte de um processo eleitoral tal como o direito ao voto (quem tem esse direito?), a apresentação de candidaturas (quem pode ser eleito?) e aspectos organizativos tais como o recenseamento de eleitores, o financiamento de partidos políticos, a igualdade de oportunidades dos partidos políticos nos ‘media’ ou ainda a supervisão da votação e da contagem dos votos. A exclusão destes elementos da minha apresentação não minimiza a sua importância visto ela ser enorme.

2. Quais deveriam ser as funções de um sistema eleitoral?

Tendo em conta que as eleições devem cumprir o objectivo de delegar o poder político, espera-se que os sistemas eleitorais contribuam para a estruturação do sistema partidário e o processo político de um país. Tal como Nohlen (2000) afirma, os sistemas eleitorais devem preencher os seguintes requisitos:

Em primeiro lugar, um sistema eleitoral deve garantir uma justa representação dos diferentes grupos sociais, incluindo indivíduos dos diferentes sexos, classes sociais, religiões e grupos étnicos. Uma representação justa irá evitar sentimentos de derrota e marginalização entre alguns grupos, principalmente as minorias que poderiam – caso contrário - conduzir à insatisfação social ou mesmo à violência política. A diversidade cultural e étnica, em África e não só, torna a representação uma função essencial.

Em segundo lugar, o sistema eleitoral deve facilitar as decisões políticas. Por esta razão, ele deve contribuir para a **concentração** do sistema partidário. Existe uma maior probabilidade de **eficiência** no sistema político e no governo quando os partidos representados no parlamento não forem muito pequenos e extremamente diferentes.

Terceiro, a função de “**participação**” não se refere à participação no sentido de afluência às urnas. Uma eleição deve ser considerada um acto de participação pelo simples facto de haver um recenseamento e uma votação justa e efectiva. A participação como função de um sistema eleitoral refere-se à oportunidade dos eleitores expressarem as suas preferências em relação a **determinados candidatos**. Existe a possibilidade de eles votarem no candidato de sua preferência ou lhes serão impostas listas invariáveis de candidatos por parte dos líderes políticos?

Em quarto lugar, um sistema eleitoral deve basear-se na **simplicidade** e **transparência**. Os eleitores devem perceber como funciona o sistema e o que acontecerá com o seu

¹ O autor gostaria de agradecer os comentários úteis e o encorajamento dos Sr. Prof. Dr. Dieter Nohlen e do Sr. Dr. Thomas Krohn.

voto. Isto é particularmente importante para os países em desenvolvimento onde uma larga maioria da população tem um baixo grau de instrução. Além disso, a falta de transparência pode provocar suspeitas de fraude eleitoral. Sistemas eleitorais complexos e sofisticados, concebidos na perfeição em termos de funções, raramente tornam-se simples e transparentes.

Finalmente, o sistema eleitoral de um país deve gozar de **legitimidade**, o que significa que ele deve ser aceite por toda a sociedade em geral. A satisfação dos requisitos citados - ou pelo menos dos mais importantes destes - é o que geralmente confere legitimidade a um sistema eleitoral. A contestação ao sistema eleitoral como parte central das regras do jogo político pode provocar graves tensões políticas.

Porém, deve-se afirmar que nenhum sistema eleitoral ajusta-se simultaneamente a todos os parâmetros acima mencionados. Os sistemas eleitorais diferem entre si em termos de vantagens e desvantagens (ver quadro Nº 2). Como agravante, os efeitos práticos de um sistema eleitoral não dependem exclusivamente do sistema em si mas também de outros factores tais como a influência da estrutura social, das chamadas clivagens, dos conflitos históricos e das diferenças geográficas sobre o comportamento do eleitor. Às vezes, estes factores ambientais ou contextuais podem reverter ou neutralizar os efeitos de certos sistemas eleitorais tal como foi descrito pelo estudioso Maurice Duverger (1951) e outros (Rae 1967).

Eu gostaria de ilustrar os efeitos limitados dos sistemas eleitorais, começando por apresentar os diferentes sistemas eleitorais e elementos técnicos, os seus efeitos teóricos e principalmente, os seus efeitos práticos em casos ocorridos recentemente em África.

3. Classificação de sistemas eleitorais

Geralmente, faz-se uma diferenciação entre sistemas de maioria e os de representação proporcional (RP). Os sistemas constituídos por elementos de ambos os sistemas denominam-se mistos ou combinados, mas geralmente eles assimilam um dos dois tipos básicos.

3.1 Princípios de representação: por maioria e representação proporcional

Os sistemas eleitorais dividem-se em dois tipos, de acordo com o princípio de representação, ou seja, a relação pretendida entre votos e assentos parlamentares.

Se o objectivo for o de **criar uma maioria parlamentar** para um ou um número limitado de partidos, temos uma representação por maioria. Neste caso, os resultados eleitorais podem conduzir a uma maior ou menor desproporção entre votos e assentos parlamentares.

No outro caso, o objectivo será o de reflectir, com a maior fidelidade possível, a relação de forças sociais e políticas existentes, ou seja, garantir uma relação aproximadamente proporcional entre votos e assentos. Isto não significa que todos os sistemas de representação proporcional ou de maioria tenham efeitos teóricos idênticos. Antes pelo contrário, eles posicionam-se numa escala algures entre um sistema altamente

desproporcional ou de maioria e um sistema proporcional puro. O posicionamento de um dado sistema nesta escala depende do grau de cumprimento do seu princípio de representação. Alguns fazem-no melhor que outros. Isto, por sua vez, depende da combinação de elementos técnicos dos respectivos sistemas eleitorais.

Quadro 1: Classificação de alguns sistemas eleitorais em função do princípio de representação

Sistemas de maioria	Sistemas mistos/combinados	Sistemas proporcionais
Maioria simples em SMC Maioria absoluta em SMC RP em MMC pequenos *	? Sistemas Paralelos/ Segmentados Sistemas Mistos ?	RP Pura RP em círculos médios e grandes
<i>SMC: círculo de assento único;</i> <i>MMC: círculo de vários assentos;</i> <i>RP: representação proporcional;</i> <i>? mostra tendência em assimilar um dos dois tipos básicos;</i> <i>* Assimilação dos sistemas de maioria devido aos efeitos de desproporção dos círculos pequenos</i>		

Antes da discussão dos efeitos teóricos e práticos, iremos determinar os vários elementos técnicos que compõem os sistemas eleitorais. Devido à escassez de espaço para aprofundar esta temática, eu gostaria de sugerir a leitura dos trabalhos de Dieter Nohlen (1997; 2000) e Arend Lijphart (1994). Além disso, recomenda-se um trabalho de J. Miranda, realizado em 1995, intitulado “Estudos de Direito Eleitoral”.

3.2 Elementos técnicos básicos

3.2.1 Círculo eleitoral

A **divisão e o tamanho dos círculos eleitorais** constitui um elemento técnico primordial, exercendo uma influência enorme nas possibilidades dos partidos políticos alcançarem assentos parlamentares e podendo mesmo gerar hipóteses de manipulação.

Em primeiro lugar, a dimensão geográfica e principalmente demográfica dos círculos eleitorais é muito importante: no caso de haver mais do que um círculo- o que acontece na maioria dos casos- a proporção entre o número de eleitores recenseados e o número de mandatos deve ser a mesma, por exemplo, cerca de 50.000 eleitores recenseados para cada assento parlamentar. Caso contrário, fala-se de *desproporção*. Por exemplo, se num círculo houver 80.000 eleitores recenseados e noutra 30.000, significa que o peso dos votos nos dois círculos não é igual. A diferença no número de eleitores poderá ser resultado, não só de questões migratórias ou de outra natureza demográfica, mas também de manobras políticas. Um partido político que pretenda obter mais assentos do que proporcionalmente possível, irá tentar constituir um maior número de círculos eleitorais nas regiões onde tem muitos militantes do que em regiões onde o apoio é fraco. Na Alemanha antes de 1914, havia nos centros urbanos com forte influência dos democratas sociais um número menor de círculos com alta densidade populacional, do que nas áreas rurais de cariz conservador.

A manipulação de círculos eleitorais denominada “*gerrymandering*”, consiste em definir os limites dos círculos eleitorais com o objectivo de beneficiar um dado partido, explorando a distribuição espacial de apoio aos diferentes partidos políticos. Esta tática de manipulação recebeu o nome de um indivíduo de nome Gerry, que formou para si mesmo, um círculo eleitoral com a forma de salamandra, como forma de garantir a vitória: é que os seus apoiantes estavam localizados nessa “salamandra”.

A *magnitude dos círculos eleitorais*, isto é, o número de assentos a serem atribuídos, tem efeitos na proporcionalidade dos resultados. Por regra, diz-se que quanto menos assentos possuir um determinado círculo eleitoral (nos sistemas de representação proporcional), mais distorcidos serão os efeitos da proporção entre votos e assentos.

Podemos ilustrar esta tese com o seguinte exemplo: imaginem que três partidos estejam a competir num círculo eleitoral: o partido A obtém 45%, o B 35% e o C 20% dos votos. Se utilizarmos uma fórmula comum (d’Hondt), num círculo com dois assentos, o partido A e B obteriam um assento cada, ou seja, 50% dos assentos, enquanto que o C, nenhum. Em círculos de três assentos, o partido A obteria 66,7% dos mesmos, o B 33,3% e o C, mais uma vez, nenhum. De uma forma geral, quanto maior for o número de assentos num círculo, mais justa será a divisão dos mesmos, reflectindo da melhor forma a relação de votos obtidos. Em círculos de 9 assentos, por exemplo, o partido A asseguraria 44,4% dos mesmos, o B 33,3% e o C 22%. Este último círculo reflecte com maior justeza o número de votos obtidos que foi de 45, 35 e 20%, respectivamente.

3.2.2 Candidatura e estrutura de votação

A questão da **candidatura** refere-se a possibilidade de personalidades candidatarem-se individualmente ou poderem-no fazer através de listas colectivas. No último caso, existem vários tipos de listas: a lista *fechada e bloqueada* permite apenas votar em bloco a favor de um determinado partido político, o que aumenta a dependência dos representantes dos seus partidos e líderes políticos. A lista *fechada mas não bloqueada* já permite aos eleitores escolher entre várias candidaturas num só partido. A decisão é apenas pré-estruturada pelo partido e os representantes ficam menos dependentes do partido. A *lista aberta*, por seu turno, permite aos eleitores cruzar a linha partidária, permitindo-lhes inclusive elaborar as suas próprias listas. Aqui, as listas pré-concebidas são meras propostas.

A **estrutura de votação** refere-se ao número de votos ao qual o eleitor tem direito. Normalmente, principalmente nos países africanos, o eleitor tem direito a um único voto. Por vezes, é dado o direito de votar tantas vezes quantos assentos existirem no círculo eleitoral. As Ilhas Maurícias constituem um exemplo desta prática. Nos sistemas mais complexos, o eleitor tem direito a mais do que um voto, podendo inclusive quebrar a linha partidária ou efectuar o chamado segundo voto ou voto preferencial, que se torna importante quando o candidato da sua preferência não é eleito.

3.2.3 Fórmula eleitoral

O elemento básico de uma fórmula eleitoral denomina-se **princípio de decisão**, sendo o que determina a vitória ou a derrota numa eleição. Existem dois princípios diferentes: a

fórmula de maioria, que significa que a maioria dos votos decide o vencedor, e a fórmula proporcional em que a vitória é decidida através da proporção dos votos obtidos.²

Se quisermos utilizar a fórmula de maioria, devemos decidir se utilizamos uma maioria simples, absoluta ou qualificada (por ex: de 2/3 no caso de se pretender uma revisão constitucional).

No caso de se decidir por uma fórmula proporcional, devemos escolher uma fórmula específica de representação proporcional, devido à utilização de métodos de cálculo específicos. Embora haja inúmeras fórmulas (geralmente elas recebem o nome de matemáticos famosos como Hondt e Hare), podemos classificá-las em duas categorias básicas: as fórmulas Divisor (a de Hondt, por exemplo), que tendem a ser mais simples e transparentes, e as fórmulas Quota (as de Hare/Niemeyer, por exemplo), que são mais complexas e geram um resultado mais proporcional, favorecendo deste modo os partidos mais pequenos.

Um dos elementos técnicos adicionais, utilizados para reduzir o número de partidos no parlamento, denomina-se **barreira à representação**. Esta prática determina que os partidos políticos têm de obter um determinado número de assentos ou votos, legalmente prescrito a fim de poderem participar na atribuição dos assentos parlamentares. Este elemento, que conduz à concentração, é criticado frequentemente pelos partidos que não conseguem ultrapassar a barreira, visto que os seus votos são “votos completamente perdidos”.

Os elementos técnicos, já aqui descritos, tais como a divisão e dimensão dos círculos eleitorais, a estrutura de votação, os tipos de listas, as fórmulas eleitorais e barreiras à representação, por sua vez, permitem obter combinações em número quase infinito. Além disso, todos estes elementos técnicos têm as suas próprias consequências, algumas das quais aqui já exemplificadas. As suas variadas combinações provocam efeitos mútuos que podem reverter, neutralizar ou aumentar a sua respectiva acção (Nohlen 2000, Lijphart 1994). Devido ao número altíssimo de combinações teóricas, não será possível apresentar todas as opções. Em relação aos sistemas actualmente em uso, principalmente em África, eu procurarei elucidar sobre a complexidade dessas questões técnicas e teóricas.

4. Efeitos teóricos e práticos dos sistemas eleitorais³

4.1 Sistemas proporcionais

Tal como mencionado anteriormente, sistemas de Representação Proporcional garantem, de uma forma geral, uma representação justa. Eu irei iniciar com o sistema mais proporcional destes.

² Na maioria dos casos, o “princípio de decisão” e o “princípio de representação” são idênticos. Em casos especiais, porém, tal não acontece. A combinação entre fórmula proporcional e círculo pequeno pode ser classificada como sistema de maioria devido aos seus efeitos de desproporção.

³ Para mais informações sobre casos de estudo de diferentes países, cf. Nohlen/Krennerich/Thibaut 1999.

4.1.1 *Representação proporcional pura*

Um sistema de RP pura em princípio reflecte com a maior exactidão possível a relação das forças políticas. Daí a utilização de elementos técnicos específicos: o único círculo é a nação inteira. Os assentos são atribuídos de acordo com uma fórmula eleitoral específica que pode variar de país para país. Porém, a aplicação de diferentes fórmulas num país com um círculo eleitoral nacional não produz diferenças consideráveis. Além disso, a chamada barreira à representação normalmente não se aplica no âmbito de um sistema de representação pura.

Os sistemas de RP pura raramente são utilizados em África. A excepção vem da Namíbia (que a utiliza desde 1989), a Libéria (desde 1997) e a África do Sul (desde 1994). Em teoria, a RP pura deve provocar uma maior fragmentação aos sistemas partidários. Como exemplo disso temos a Alemanha pré-nazi e Israel actual.

Estranhamente, em todos os países africanos com o sistema de RP pura que tomamos como exemplo, apesar da proporção entre votos e mandatos ser quase perfeita, a situação é dominada por um único partido: o ANC na África do Sul, a SWAPO na Namíbia e a NPP de Charles Taylor na Libéria. Esta situação, explica-se pelo facto do comportamento de voto ser fortemente influenciado por conflitos históricos. Tanto na Namíbia como na África do Sul, a SWAPO e o ANC, respectivamente, gozam de um enorme prestígio devido a sua luta anti-apartheid. Alguns partidos da oposição nesses países, por seu turno, são conhecidos pelo seu passado complacente ou de colaboração com o antigo regime racista de Pretória. Para além disso, a questão étnica pode ter uma certa influência.

Porém, para além da alta fragmentação, existem desvantagens nos sistemas de RP pura tal como a frequente utilização de listas bloqueadas, retirando assim a possibilidade dos eleitores votarem noutros candidatos, sendo obrigados a aceitar as listas apresentadas pelos líderes partidários. Além disso, torna-se difícil neste sistema exigir prestação de contas aos deputados, visto não estarem ligados a nenhum círculo eleitoral específico, o que, por sua vez, torna os líderes políticos poderosos já que os deputados dependem deles para permanecerem nas listas. Na Namíbia, têm-se feito sentir fortes críticas em relação a esta situação, principalmente por parte de apoiantes da oposição que temem que uma SWAPO e um presidente da República muito fortes não sejam bons para a democracia. Geralmente, o sistema de maioria nos círculos de assento único (vêr abaixo) é tido como superior a este respeito, devido ao facto dos eleitores de um círculo poderem identificar o seu candidato e escolhê-lo - caso se identifiquem com ele- e puni-lo ou recompensá-lo nas eleições seguintes, dependendo do seu desempenho.

4.1.2 *Representação proporcional em círculos médios e grandes (de vários assentos)*

A representação proporcional em círculos médios e grandes de vários assentos difere da representação proporcional pura: Na primeira não existe apenas um círculo de âmbito nacional mas vários, sendo que o efeito proporcional ou de maioria aí alcançado depende da sua magnitude, isto é, do número de assentos (e não da dimensão geográfica

ou demográfica). Entre cinco e nove assentos, fala-se em círculos médios. Dez ou mais assentos referem-se já à círculos grandes. Quanto maior for o número de assentos num círculo, mais proporcional será o resultado final.

Estes tipos de círculos (médio e grande) são utilizados em alguns países africanos como Angola (em 1992), o Níger e Moçambique. Teoricamente, espera-se que ocorra uma fragmentação menor aos sistemas partidários neste sistema em relação ao de RP pura. Mas a realidade é diferente.

No Níger, principalmente em 1993 e 1995, este tipo de círculo contribuiu para a fragmentação partidária⁴. Com o surgimento de frágeis coligações, o primeiro ministro e o presidente da República daquele país envolveram-se numa disputa que terminou num impasse institucional. No início de 1996, teve lugar um golpe de estado e a democracia veio abaixo.

Em Moçambique, porém, não houve fragmentação. É verdade que foi estabelecida a barreira legal de 5% aos votos mas os dois principais partidos arrecadaram mais de 80% do total dos votos. Aqui a explicação reside novamente em factores históricos (veja artigo do Dr. Obede Baloi).

Os conflitos históricos são a chave para o entendimento do impacto das eleições de 1992 em Angola. Neste caso, foi utilizado um sistema que pode ser considerado como de representação proporcional com círculos médios ou grandes. Dos 220 deputados ao parlamento, 130 foram eleitos pelo círculo nacional enquanto que os restantes 90 foram eleitos em 18 círculos provinciais de cinco membros cada. Apesar de ter havido um ligeiro efeito desproporcional a favor do MPLA, este sistema é sem dúvida, um sistema proporcional. Tal como em Moçambique, o comportamento de voto foi fortemente influenciado por factores históricos e regionais. Como consequência, não surgiu um sistema partidário fragmentado, mas um com características de concentração: o MPLA obteve mais do que 50% do total dos votos, tendo a UNITA arrecadado mais de 30%.

Deve-se atribuir culpas ao sistema eleitoral utilizado pelo reacender da violência a partir de 1993? Em primeiro lugar, deve-se ter em conta que a UNITA retirou-se do processo eleitoral após a realização da primeira volta das eleições presidenciais, e não por causa das legislativas, de que trata a nossa discussão. Em segundo lugar, nenhum sistema eleitoral pode evitar completamente que as pessoas derrotadas numa eleição se sintam infelizes devido aos resultados das eleições.

⁴ Oito deputados foram eleitos por maioria em círculos de assento único. Originalmente concebido para assegurar a representação de minorias étnicas, o antigo partido único conseguiu ganhar a maioria dos assentos.

Quadro 2: Vantagens teóricas dos sistemas eleitorais

Sistemas de maioria...	Sistemas de representação proporcional...
Evitam a fragmentação partidária	Promovem a representação de todas as opiniões e interesses de acordo com a sua força na sociedade
Promovem a concentração do sistema partidário com vista a um sistema bi-partidário	Evitam a criação de maiorias artificiais que não reflectam a relação de forças na sociedade sendo antes consequência de efeitos de desproporção no sistema eleitoral
Promovem a estabilidade governamental	Promovem maiorias negociadas no governo através de compromissos entre diferentes grupos sociais.
Evitam o extremismo político; os partidos têm de orientar-se em direcção aos círculos moderados da sociedade	Evitam mudanças políticas extremas como resultado de distorções institucionais que não reflectem as mudanças reais.
Promovem mudanças políticas. Pequenas mudanças na votação podem provocar grandes mudanças na distribuição de assentos	Promovem a representação de forças emergentes no parlamento
Permitem ao eleitor decidir sobre o governo em vez de se negociar coligações	Evitam sistemas políticos dominados por um ou poucos partidos
Promovem a prestação de contas directa do deputado ao seu eleitorado	

4.2 Sistemas de maioria

4.2.1 *Círculos pequenos de vários assentos com representação proporcional*

O efeito proporcional do sistema de representação proporcional é considerado bastante mais fraco quando aplicado em círculos relativamente pequenos (como referido, os termos pequeno ou grande não se referem ao número de eleitores ou à dimensão geográfica mas apenas ao número de deputados a ser eleitos). Este efeito já foi demonstrado acima. Um sistema que combine uma fórmula proporcional como princípio de decisão com um círculo pequeno terá efeitos desproporcionais relativamente fortes, podendo por esta razão ser incluído no grupo de sistemas de maioria (ver quadro 1).

Em África, este sistema foi utilizado por exemplo no Benin (desde 1995), no Burundi (em 1993) e em Cabo Verde (desde 1991). Os correspondentes sistemas partidários, porém, variam consideravelmente: No Benin, o sistema foi abandonado após a realização das eleições de 1991 com a adopção de um sistema mais proporcional. Entre 1995 e 1999, o novo sistema não conseguiu reduzir a enorme fragmentação do sistema partidário causada por uma votação de cariz étnico e regional e por factores pessoais.

Em Cabo Verde, aplicou-se um sistema similar a partir de 1991. Aqui, os resultados foram completamente diferentes, conduzindo a uma situação similar à de um sistema bi-partidário: em 1991 e 1996 o MPD conseguiu maiorias confortáveis derrotando o PAICV, o antigo partido único, que ganhava ca. de 30% dos votos. Em 2001 o PAICV sucedeu em substituir o MPD como partido de maioria absoluta na Assembleia Nacional do país.

No Burundi, em 1993, este tipo de sistema com uma barreira à representação resultou numa esmagadora maioria por parte da FRODEBU. Os 73% dos votos obtidos por este partido foram convertidos em 80% dos assentos parlamentares. Apenas alguns meses após a vitória da FRODEBU, o governo recém-eleito foi derrubado por um golpe de estado militar motivado por razões étnicas que por sua vez provocou um intenso banho de sangue. Não seria justo, na minha forma de ver, relacionar o sistema eleitoral utilizado com o início da guerra civil. Enquanto as questões étnicas desempenharem um papel predominante no Burundi, com a agravante de cerca de 80% da população ser da etnia Hutu, o grupo que se identifica com a FRODEBU, qualquer sistema eleitoral tornará as eleições num triunfo dos Hutu.

4.2.2 *Sistema de maioria simples em círculos de assento único*

Existe um sistema de maioria muito simples denominado “first-past-the-post” ou sistema de maioria de assento único que consiste em dividir o país num determinado número de círculos, havendo em cada um deles um determinado número de candidaturas para um mandato único. O candidato que obtiver o maior número de votos em cada círculo eleitoral vence, não sendo obrigatória a maioria de 50% dos votos. O parlamento será assim formado pelos vencedores de cada círculo. Este sistema é utilizado na Grã Bretanha e nos Estados Unidos da América. Em África, a maioria das antigas colónias britânicas adoptaram este sistema.

Teoricamente, este sistema tende a provocar uma concentração do sistema partidário ou a evitar a sua fragmentação, favorecendo a estabilidade governamental. Pode-se dizer que existem algumas bases empíricas que sustentam essas ideias: no Botswana, por exemplo, o BDP, o partido no poder, conseguiu, desde a independência, assegurar uma larga maioria no parlamento que ultrapassa significativamente o número de votos obtidos. Por outro lado, essas maiorias tornam-se por vezes exageradamente grandes, o que pode provocar frustração por parte dos partidos da oposição. Este é o caso do Botswana, onde existe uma grande insatisfação em relação ao sistema eleitoral, principalmente entre os partidos da oposição. Assim sendo, o sistema eleitoral goza apenas de uma legitimidade reduzida na sociedade. Um outro exemplo concreto é o caso do Lesoto, onde em 1993 e 1998, o BNP, apesar de ser o maior partido da oposição com mais de 22% dos votos, obteve nada mais do que um assento no parlamento. Embora não existam provas de que o sistema de maioria em vigor tenha exercido alguma influência nos distúrbios políticos ocorridos a partir de 1993, pode-se dizer com toda a certeza que o mesmo não contribuiu para a estabilidade política. Assim, conseguiu-se recentemente uma reforma eleitoral, tendo sido introduzido um sistema eleitoral fragmentado.

Por vezes, o sistema de maioria não provoca a concentração partidária. Quando o apoio de um partido político tem origens regionais, ele facilmente obtém assentos parlamentares. No caso de haver um grande número de partidos de natureza regional, haverá naturalmente um grande número de partidos representados. Por exemplo, em 1986 no Sudão, 11 partidos obtiveram assentos na Assembleia Constitucional apesar da utilização de um sistema de maioria.

A votação regional é capaz de neutralizar outra vantagem teórica dos sistemas de maioria: os que advogam este sistema esperam alcançar um nível baixo de polarização política visto que os partidos tendem a aliar-se aos sectores moderados da sociedade a fim de garantir o maior apoio possível. Este não foi o caso da Nigéria. Nas eleições realizadas após a independência, notabilizaram-se três partidos de natureza étnica e polarizada, cujo descontentamento contribuiu – pelo menos em parte – para um golpe militar em 1966 que marcou o prenúncio do que viria a acontecer: a guerra de secessão do Biafra (1967-70).

4.2.3 *Sistema de maioria absoluta*

O sistema de maioria absoluta em círculo de assento único parece-se com o sistema de maioria simples em vários aspectos mas requer uma maioria absoluta dos votos, isto é, mais do que 50% do total dos votos. No caso de nenhum candidato o conseguir, haverá uma segunda volta (duas semanas depois, por exemplo), na qual concorrem geralmente os dois candidatos mais votados. Na Europa, este sistema é utilizado em França e, não causa surpresa o facto de várias ex-colónias francesas utilizarem este sistema que por vezes é combinado com o sistema de círculos de vários assentos. Mais uma vez, os efeitos deste sistema recordam-nos o sistema de maioria simples, apesar de serem menos intensos. Tende a produzir um sistema multipartidário com um número limitado de partidos.

4.3 **Sistemas combinados**

Irei agora focar alguns sistemas combinados para mostrar-vos que eles podem ser incorporados ora nos sistemas de maioria ora nos de representação proporcional (ver quadro 1).

4.3.1 *Sistemas fragmentados ou paralelos*

Neste tipo de sistema existem dois grupos de deputados que são escolhidos de forma diferente: enquanto que um grupo é eleito por maioria, o outro o é por representação proporcional. O parlamento é então formado por ambos os grupos. Os efeitos de desproporção aqui dependem da relação numérica entre ambos os grupos. Quanto maior for o grupo maioritário (em termos de assentos), maior será o efeito de maioria. Em África, este sistema é utilizado na Guiné Equatorial, uma ex-colónia francesa. Devido ao facto de que as eleições alí não podem ser consideradas realmente livres e justas, eu abstenho-me de comentar sobre os seus efeitos reais.

4.3.2 *Sistema misto (Representação proporcional personalizada)*

Neste sistema, a atribuição de assentos é efectuada através de representação proporcional, num círculo de âmbito nacional. No entanto, os eleitores igualmente votam para um candidato de um círculo local, sendo o número destes círculos consideravelmente menor do que o número total de assentos (por exemplo metade). A diferença entre os assentos de um partido, atribuídos por representação proporcional, e os deputados eleitos em círculos de assento único é preenchida por candidatas de listas

partidárias. O importante a reter é que apesar da atribuição de assentos ser proporcional, assegura-se um certo grau de responsabilização a uma parte considerável dos deputados, devido à sua eleição directa a partir dos círculos locais.

Este sistema é utilizado na República Federal da Alemanha onde é ainda aplicada a barreira legal de 5%, e não é por mero patriotismo que estou a apresentá-lo. O objectivo deste sistema é o de satisfazer as funções de representação, concentração e participação simultaneamente e pode-se dizer que até agora fê-lo com sucesso na Alemanha. Claro que o sistema tem a desvantagem: não é um sistema fácil de entender e creio mesmo que apenas uma pequena parte da população alemã o faça. Além disso, foi-me dito pelo Sr. Michael Dingake, o líder da oposição do Botswana, que ele é muito complicado.

4.4 Sistemas eleitorais presidenciais

As eleições presidenciais são um capítulo negligenciado no campo dos estudos eleitorais. Isto mesmo reflecte-se neste trabalho que até agora só focou aspectos referentes às eleições parlamentares.

Embora seja possível que duas ou mais individualidades ocupem o cargo de presidente da República simultânea ou consecutivamente durante o mesmo mandato, a realidade é bem mais simples: só pode haver um chefe do executivo. Consequentemente, os sistemas para as eleições presidenciais são sistemas de maioria. Geralmente, o candidato necessita de uma maioria absoluta, caso contrário, realiza-se uma segunda volta. Por vezes, é apenas necessária uma maioria simples ou ainda o próprio parlamento elege um dos candidatos de maior sucesso na primeira volta.

Nas eleições presidenciais, as críticas abatem-se frequentemente sobre o efeito “o vencedor leva tudo”, em que a parte derrotada sente-se traída, podendo recorrer à violência. Na verdade, isto foi exactamente o que aconteceu em Angola, em 1992, como bem sabem. Alguns estudiosos como Juan J. Linz (e Arturo Valenzuela 1994), preferem, por esta razão, adoptar um outro sistema político no qual a direcção do executivo não é eleita pelo povo, mas pelo parlamento. Este sistema denomina-se, por isso mesmo, Parlamentarismo.

Mas existirão outros tipos de sistemas eleitorais presidenciais em que não se faz sentir com tanta intensidade o efeito “o vencedor leva tudo”? Foi utilizada uma variante desse sistema na Nigéria, em que o candidato presidencial vencedor deverá não apenas assegurar uma maioria absoluta a nível nacional, mas também pelo menos 25% dos votos em 2/3 dos estados federados de modo a garantir que a sua eleição obtenha apoio, não apenas em uma ou duas regiões do país, mas de âmbito nacional. Vê-se claramente que se realizou aqui um esforço para apaziguar questões étnicas e regionais através de um método eleitoral engenhoso.

Quadro 3: Sistemas eleitorais seleccionados em África: efeitos teóricos e reais no sistema partidário

País	Sistema eleitoral	Efeito teórico no sistema partidário	Efeito prático no sistema partidário
Botswana (desde 1965)	Maioria em SMC*	Concentração	Concentração (BDP domina)
Lesoto (1993-1998)	Maioria em SMC	Concentração	Concentração (BNP foi marginalizado)
Sudão (1986)	Maioria em SMC	Concentração	Fragmentação
Burundi (1993)	RP** em MMC* pequena + barreira de 5%	Concentração moderada	Forte concentração (FRODEBU domina)
Níger (1993-1995)	RP** em MMC*** médio e grande	Fragmentação	Fragmentação (coligações frágeis)
Namíbia (desde 1989)	RP pura**	Fragmentação	Concentração (SWAPO domina)
África do Sul (desde 1994)	RP** pura	Fragmentação	Concentração (ANC domina)

*SMC = círculo de assento único; RP = Representação proporcional; *** MMC = círculo de vários assentos

5. Haverá um sistema eleitoral ideal?

As considerações feitas até aqui mostram claramente que não existe um sistema eleitoral ideal a ser aplicado universalmente, em qualquer local e a qualquer momento. O sistema ideal deve ser elaborado de acordo com as condições específicas de cada país, atendendo ao seu contexto histórico, social e político (Sartori 1994, Nohlen 2000).

Sendo assim, há que determinar as funções prioritárias para cada país. Tal como já foi afirmado anteriormente, nenhum sistema eleitoral cumpre todas as funções simultaneamente. Que funções devem ser destacadas? Quais podem ser negligenciadas? Nos casos onde houver grupos político-culturais diversos ou relações inter-étnicas conflituosas, será essencial haver uma justa representação. Países com um passado de fraude eleitoral devem destacar a transparência. Outros que passaram por problemas de instabilidade governamental devem promover a eficiência e a concentração.

Porém, devemos ter sempre presente que o sistema eleitoral é apenas um dos vários factores que influenciam o sistema partidário e o processo político em geral. Vários exemplos mostrados na minha apresentação apoiam esta opinião.

Tal como Robert A. Dahl (1989, 1996, 1998) observa, o que influencia sobremaneira a política de um dado país são os factores e actores circunstanciais, tais como líderes políticos, as forças armadas, grupos rebeldes armados, o estado das relações inter-étnicas bem como o nível e a dinâmica do desenvolvimento socio-económico e por vezes, factores externos.

Sendo assim, seria pura ilusão achar que um sistema eleitoral perfeito - mesmo se elaborado com base nas condições específicas do país - pode garantir estabilidade política, governos capazes ou a consolidação da democracia. Não quero com isto dizer que os sistemas eleitorais não servem para nada. Mas os seus efeitos são limitados e dependem do contexto, sendo no entanto necessário ter cuidado com os seus possíveis efeitos.

Bibliografia:

Dahl, Robert A. 1989: *Democracy and its Critics*, New Haven et al.

Dahl, Robert A. 1996: *Thinking about Democratic Constitutions: Conclusion from Democratic Experience*, in: Shaoiro, I. / Hardin, R. (ed.): *Political Order, Nomos 38*, New York, pp. 175-206.

Dahl, Robert A. 1998: *On Democracy*, New Haven and New York.

Duverger, Maurice 1951: *Les partis politiques*, Paris.

Lijphart, Arend 1994: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford.

Linz, Juan J./ Valenzuela, Arturo (ed.) 1994: *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore et al.

Nohlen, Dieter 1997: *El Estado de la Investigación sobre Sistemas Electorales*, in: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, Núm. 98. Octubre-Diciembre 1997, pp. 159-169.

Nohlen, Dieter 2000: *Wahlrecht und Parteiensystem*, 3rd. Edition, München.

Nohlen, Dieter/ Krennerich, Michael/ Thibaut, Bernhard (ed.) 1999: *Elections in Africa. A Data Handbook*, Oxford.

Rae, Douglas W. 1967: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Boston.

Sartori, Giovanni 1994: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, Basingstoke.