

Sistemas Eleitorais: Representatividade *versus* Governabilidade

Fernando Sabóia Vieira

Mestre em Ciência Política pelo IUPERJ

Chefe da Assessoria Técnico-Jurídica da Secretaria Geral da Mesa da Câmara

O que são sistemas eleitorais? Quais suas finalidades? Qual o melhor sistema eleitoral? As democracias modernas são representativas. Assim, importa saber como são escolhidos aqueles que vão representar a sociedade, pois o processo de escolha dirá algo sobre quem ou o que eles representarão, se um segmento social específico, uma parte do território ou uma ideologia política. A representatividade é, pois, em geral, tida como uma característica necessária para que um regime seja considerado democrático. Por outro lado, as sociedades demandam de seus Estados tarefas cada vez mais numerosas e complexas, em busca da consecução de seus propósitos e ideais. É, pois, necessário que o arranjo político-institucional decorrente do processo de escolha de representantes seja capaz de garantir eficiência no desenvolvimento desses alvos, embora não seja ele seu único determinante.

Assim, os sistemas eleitorais, que são conjuntos de normas definidoras de como os eleitores fazem escolhas e de como os votos consignados são computados para efeito de distribuição de mandatos, sejam cadeiras no Legislativo ou chefia no Executivo (Nicolau, Jairo, *Sistemas Eleitorais*, Rio de Janeiro: FGV, 5ª ed. 2004), deparam-se com uma duas finalidades que por vezes se postam em paradoxo: a representatividade e a governabilidade.

Ou seja, o que se espera de um sistema eleitoral é, precipuamente, que ele produza uma representação o mais próxima possível da segmentação social ou que promova a escolha de um governo coeso, capaz de levar a termo seu programa? Esses objetivos se excluem necessariamente? Como ponderá-los? Como se comportam os sistemas eleitorais conhecidos em relação a essas questões?

Preliminarmente, deve-se considerar que os sistemas eleitorais causam impacto em três aspectos importantes para a análise da questão governabilidade versus representatividade. Primeiro, identifica-se uma relação entre o sistema eleitoral e o sistema partidário, sendo relevante considerar o grau de fragmentação deste último que possa ter sido causado ou permitido pelo primeiro. Em tese, a multiplicação do número de partidos políticos dificulta a

governabilidade, embora possa ser, por outro lado, indício de uma significativa representatividade. Segundo, pode-se aferir, em cada sistema eleitoral, a relação entre o número de votos obtidos por cada partido e o número de lugares conquistados no parlamento, como indicador do grau de representatividade do sistema, sendo de se considerar que uma distância extremamente grande entre o número de votos colhidos e o número de assentos pode colocar em questão a legitimidade da representação. Terceiro, a partir do impacto no sistema partidário, os sistemas eleitorais também podem ser relacionados com os tipos de governos que ensejam, se majoritários, de partido único, ou se de coalizão. Em teoria, os governos majoritários teriam melhores condições de implementar seus programas, com menores custos de transação do que aqueles formados a partir de coalizões mais ou menos homogêneas (Gallagher e Mitchell, “The Politics of Electoral Systems”. Oxford: Oxford University Press, 2005).

Classificando-se os sistemas eleitorais a partir da fórmula eleitoral adotada, isto é, de como se convertem os votos dados pelos eleitores em assentos, são eles reunidos em dois grandes grupos, os sistemas proporcionais e os sistemas majoritários, adiantando-se que cada um comporta variações significativas e, ainda, a existência dos chamados sistemas mistos, que combinam algo de cada um dos dois grandes paradigmas. Cada um desses grupos pode ser considerado do ponto de vista do grau de representação, de fragmentação partidária e do tipo de governo que ensejam, e, assim, avaliado em termos de governabilidade e representatividade.

Em linhas gerais, diz-se que os sistemas majoritários sacrificam a representatividade em prol da formação de governos unipartidários, tidos como mais eficientes, e que permitem que os eleitores identifiquem melhor o programa implementado com o partido que está no poder possibilitando maior controle sobre este. O propósito dos sistemas que se alinham nesse grupo é garantir a eleição dos candidatos mais votados, dentro do princípio de que o vencedor leva tudo. Levam, em geral, a uma superepresentação dos maiores partidos e a uma subrepresentação dos menores. Seu principal paradigma é o sistema inglês de distritos uninominais e eleição por maioria simples.

Esse sistema, de fato, de modo geral, abstraindo-se outras variáveis, tende a produzir governos majoritários, de partido único, restringe o número de partidos que conseguem acesso ao parlamento e pode resultar em parlamentos com baixa representatividade. Ressalte-se, no entanto, exceções, como o caso da Índia, onde o sistema não inibiu a existência de um número

elevado de partidos, o que nos lembra a necessidade de considerar outras condições institucionais e culturais que podem influenciar nesses resultados.

Os sistemas proporcionais, por sua vez, consideradas as diversas variações que essa família comporta, têm com principal meta garantir a representatividade dos diversos segmentos sociais no parlamento, buscando uma correspondência o mais estreita possível entre o número de votos obtidos por cada partido e o número de cadeiras preenchidas por ele no Legislativo. Essa é apontada como sua principal virtude.

Em contrapartida, a representação proporcional está associada à fragmentação partidária, identificada, por alguns, como um aspecto negativo. Note-se, no entanto, que o grau de fragmentação pode variar de um sistema proporcional para outro, em função de fatores como a maior ou menor magnitude dos distritos eleitorais, a forma como esses são definidos geograficamente e a existência ou não de cláusulas de desempenho ou de barreira. A Espanha é exemplo de um sistema proporcional em que a baixa magnitude dos distritos acabou por produzir, na prática, um bipartidarismo.

A principal crítica que sofre a representação proporcional está relacionada exatamente com a governabilidade. De fato, com a proporcionalidade, nos sistemas parlamentaristas, o processo de representação se dá em duas etapas: primeiro, os eleitores escolhem um parlamento, depois, os representantes eleitos decidem quem vai governar, formando coalizões que podem se distanciar mais ou menos do espectro ideológico resultante das urnas e dificultar a visibilidade da sociedade em relação a quem é responsável pelo desempenho do governo. O grau de eficiência dessas coalizões dependerá de fatores como o número de parceiros e a maior ou menor polarização entre os partidos. Em tese, coalizões homogêneas, formadas por partidos com pouca distância ideológica, podem ser capazes de praticar um jogo de poder cooperativo, sem se conduzirem necessariamente ao imobilismo e ao impasse. De fato, Lijphart conclui, em seu livro “Modelos de Democracia” (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003) que as democracias de consenso, caracterizadas por sistemas proporcionais e governos de coalizão, não ficam atrás das majoritárias quanto ao desempenho das medidas de governo, ao passo que ultrapassam essas no que diz respeito à qualidade e à representatividade democráticas.

Os sistemas mistos combinam a representação majoritária com a proporcional, quer num modelo paralelo, em que parte das cadeiras são preenchidas por um critério e parte pelo outro, minimizar as distorções do sistema majoritário. Dependendo da fórmula adotada, seus resultados

se aproximam mais de um modelo ou outro. No caso da Alemanha, por exemplo, verifica-se uma elevada representatividade e a formação de governos de coalizão.

A relação representatividade e governabilidade com os diversos sistemas eleitorais revela-se, pois, complexa. A partir das conclusões genéricas iniciais, considerando-se os matizes de cada tipo de sistema eleitoral e seus diferentes impactos em diferentes contextos político-institucionais, há que se questionar, por um lado, em que circunstâncias a representação proporcional produz uma fragmentação partidária capaz de comprometer a governabilidade e, por outro, em que casos a falta de representatividade de um dado sistema majoritário coloca em questão a legitimidade do governo.

Cabe uma reflexão sobre o sistema eleitoral brasileiro quanto às categorias aqui consideradas. Nosso sistema proporcional de lista aberta produz o esperado efeito de fragmentação partidária. Contudo, esse efeito é contrabalançado pelo chamado coeficiente eleitoral, que alija da disputa os partidos que não atingem, em cada Estado, determinado número de votos. Por outro lado a adoção dos Estados como distritos eleitorais para a eleição dos Deputados Federais com a imposição de uma composição máxima e mínima por unidade da federação introduz um componente territorial na composição da Câmara, descaracterizando, em parte a proporcionalidade e, em tese, a representação da população. Tudo isso num sistema presidencialista, o que nos afasta tanto do modelo norte-americano quanto das democracias européias. Esse sistema tem sido tratado pelos autores como presidencialismo de coalizão, pois, dada a fragmentação partidária existente, faz-se necessário que o Presidente da República eleito busque aliança com partidos representados no Congresso a fim de viabilizar seu programa de governo. Como os partidos brasileiros são tidos como fracos e indisciplinados, incapazes de conduzir seus filiados, até mesmo em função do sistema de lista aberta, que tornaria os Deputados “donos” de seus mandatos, prevaleceria, no Parlamento, o individualismo distributivista, dificultando a governabilidade. Tal visão, no entanto, tem sido contestada por autores como Limongi e Figueiredo, cujos estudos apontam no sentido de que os partidos políticos brasileiros têm coesão interna suficiente para tornar a ação parlamentar previsível e que os líderes partidários têm controle sobre a agenda, definindo o que e quando se vota (dos Autores, Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 – 1994, in Dados, 1995, vol 38). O caso brasileiro seria mais um exemplo de como as generalizações são temerárias nessas análises, em razão das diversas variáveis concorrentes e dos fatores endógenos de cada sociedade, com

suas tradições e instituições, embora as tendências gerais se confirmem nas linhas traçadas pelos modelos teóricos aqui considerados.

Finalmente, de tudo o que se disse, deve-se considerar que não existe um sistema eleitoral melhor do que os outros, mas diferentes sistemas produzem diferentes efeitos em instituições que configuram o Estado, sendo necessário que se pondere, dentre outros aspectos, o quanto de governabilidade e o quanto de representatividade são encontráveis ou desejáveis em cada ordenamento social.