

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# **O SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA PREORDENADA**

***Luiz Henrique Vogel***

Consultor Legislativo da Área XIX

Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais

**ESTUDO**

**NOVEMBRO/2011**



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



© 2011 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

## O SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA PREORDENADA

*Luiz Henrique Vogel*

Entre os estudiosos dos sistemas eleitorais e partidários, a maior parcela dos trabalhos tem se concentrado na análise dos diversos sistemas eleitorais utilizados pelas democracias liberais contemporâneas (majoritários, proporcionais e mistos), nas consequências produzidas pela magnitude das circunscrições, nos efeitos mecânicos e psicológicos relacionados às fórmulas eleitorais (incentivo ao voto estratégico, com impactos no número de partidos efetivos) bem como nos impactos agregados dessas regras no funcionamento do sistema partidário e dos diferentes sistemas de governo.

Em comparação a essa problemática centrada na dimensão *interpartidária* da disputa eleitoral, menor quantidade de trabalhos tem concentrado sua atenção no impacto que a estrutura da cédula eleitoral e das formas de apresentação dos candidatos do partido que concorrerão em uma disputa eleitoral provocam na definição da nominata dos eleitos. Trata-se, portanto, da dimensão *intrapartidária* da disputa eleitoral, na qual a estrutura de opções à disposição do eleitor (lista preordenada fechada ou flexível, por um lado, e lista aberta, por outro) e a forma de definição do ordenamento dos candidatos na lista ocupam um papel central na definição dos nomes dos candidatos que serão eleitos pelos partidos.

Na dimensão *interpartidária*, trata-se de estudar como as cadeiras são distribuídas entre os partidos. Na dimensão *intrapartidária*, o foco dos estudos tem sido a análise de como a representação conquistada é alocada dentro dos partidos. Quanto a esse ponto específico, trata-se de investigar a estrutura da cédula eleitoral (como os cidadãos votam?) e como os partidos indicam os candidatos que participarão da eleição<sup>1</sup>.

Nos países que adotam a representação proporcional de lista, os sistemas mais utilizados são a *lista fechada* (África do Sul, Argentina, Bulgária, Costa Rica, El Salvador, Espanha, Honduras, Israel, Moçambique, Nicarágua, Portugal, República Dominicana, Romênia, Turquia e Uruguai) e a *lista flexível* (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Grécia, Noruega e Suécia). Também podemos acrescentar os países que adotam sistemas eleitorais mistos (majoritários e proporcionais) que, na parcela proporcional, adotam a lista fechada: Alemanha, Bolívia, Coréia, Geórgia, Japão, Hungria, Rússia e Nova Zelândia. O modelo de *lista aberta* é utilizado por Brasil e Finlândia. O Chile, por adotar o sistema proporcional de lista aberta em

<sup>1</sup> KLEIN, Cristian. 2007. *O desafio da Reforma Política: consequências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada*. Rio de Janeiro: Mauad, pág. 30.

distritos de apenas duas cadeiras, é considerado por alguns autores como sistema majoritário, dada a baixa magnitude do distrito.

Não surpreende que, entre os países que adotam a representação proporcional, a maioria tenha optado pelo sistema de lista fechada ou flexível, pois nesses dois modelos os partidos devem apresentar ao eleitor suas preferências a respeito do ordenamento da lista que será registrada para disputar as vagas disponíveis em determinada circunscrição eleitoral. Esta opção é perfeitamente compatível com a representação proporcional realizada por intermédio de partidos políticos, isto é, agrupamentos organizados para intermediar os interesses da sociedade no processo de constituição e implementação das políticas públicas estatais. Em congruência com a centralidade conferida aos partidos na representação proporcional de lista, as campanhas eleitorais nos países que adotam a lista fechada ou flexível caracterizam-se pelo foco na propaganda de conteúdo partidário, ainda que alguma personalização decorra do papel de liderança conferido aos “notáveis” do partido que, usualmente, ocupam as primeiras posições na lista preordenada.

Em ambos os sistemas, o de lista fechada e o de lista flexível, fica mais claro ao eleitor que o *princípio da organização parlamentar é o partido político*, não o candidato individual, ainda que, na lista flexível, o eleitor possa modificar o ordenamento da lista votando nominalmente em um dos candidatos. Os quocientes eleitoral e partidário, calculados nesses sistemas de votação, convertem-se em circunscrições eleitorais “voluntárias”, permitindo elevar ao máximo a densidade do mandato representativo e assegurar ao representante a responsabilidade independente que caracteriza o mandato representativo (não permitida pelo mandato imperativo). Essa associação é voluntária na medida em que um amplo conjunto de eleitores associa-se a um determinado projeto político, independentemente da região territorial na qual habitam<sup>2</sup>.

Na literatura acadêmica, os sistemas eleitorais de lista aberta e os sistemas majoritários (voto em distritos uninominais, como nos EUA, Reino Unido e no Canadá) têm sido criticados por estimularem uma reputação pessoal do representante, em detrimento do compromisso com o partido. Segundo David Mayhew, que pesquisou o caso estadunidense e foi pioneiro em uma linha de estudo sobre a “conexão eleitoral”, a busca da reeleição criaria os incentivos para que os parlamentares se empenhassem em conquistar, para o seu distrito, benefícios localizados e particularistas, cujos custos seriam arcados por todos os contribuintes<sup>3</sup>. As elevadas taxas de reeleição são alcançadas por intermédio do próprio funcionamento do Congresso e pela eleição distrital, o que confere vantagem considerável aos detentores de mandato frente aos demais concorrentes, seja pela visibilidade junto aos eleitores do distrito ou

---

<sup>2</sup> GIUSTI TAVARES, José Antônio. 1999. “O problema do quociente partidário na teoria e na prática brasileiras do mandato representativo”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 42, nº 1.

<sup>3</sup> MAYHEW, David. 1974. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press.

pelas prerrogativas do mandato parlamentar<sup>4</sup>. O funcionamento do sistema de comissões da *House of Representatives* é crucial para a construção da reputação personalizada, pois a partir delas os congressistas individuais podem reivindicar benefícios particularizados aos seus distritos<sup>5</sup>. De fato, os Deputados Federais nos EUA têm sido muito bem sucedidos na construção de sua reputação pessoal pois, entre 1964 e 2010, a taxa de reeleição nunca foi inferior a 85%. Nesse período, quando foram realizadas 24 eleições (cabe lembrar que o mandato é de dois anos), a taxa de reeleição foi igual ou superior a 90% em 18 pleitos<sup>6</sup>.

Em contraste com o personalismo que caracteriza os sistemas proporcionais de lista aberta e os sistemas distritais majoritários, Pippa Norris aponta que, na medida em que nos sistemas proporcionais de lista fechada os parlamentares não têm incentivos para reivindicar benefícios particularistas, há uma expectativa de que os candidatos do partido defendam políticas de cunho universal, focada na reivindicação coletiva do esforço realizado para alcançar aquela política ou benefício para o conjunto do eleitorado<sup>7</sup>. Como aponta Marengo, ainda que o sistema de lista aberta adotado no Brasil também exerça algum efeito no fortalecimento da estratégia partidária nas campanhas (pois menos de 5% dos candidatos a Deputado Federal elegem-se apenas com seus próprios votos), a necessidade dos candidatos alcançarem votação nominal elevada para situarem-se em posições “elegíveis” da lista aberta acaba por contribuir para o individualismo e a construção de reputações personalistas, com pouco conteúdo partidário<sup>8</sup>.

### 1. *Algumas questões envolvidas na discussão sobre a lista partidária preordenada*

Nas opiniões manifestadas por colunistas políticos, jornalistas que cobrem o noticiário político ou mesmo parlamentares que nutrem simpatia pelo personalismo associado ao sistema proporcional de lista aberta ou ao sistema distrital majoritário, uma das críticas mais disseminadas é a de que a lista partidária preordenada seria o sistema onde predominaria, *a priori*, o poder dos chamados “caciques partidários”. Em vez de tomar essa interpretação como uma descrição acurada do que se passa nos países que adotam a representação proporcional com lista preordenada, seria mais adequado aceitá-la como hipótese

---

<sup>4</sup> Em especial por intermédio de três estratégias: a) propaganda entre os constituintes (subsidiada pelos cofres públicos); b) reivindicação da autoria para uma política ou benefício público para o distrito; c) tomada de posição em relação às políticas públicas.

<sup>5</sup> Idem, op. cit., pág. 108.

<sup>6</sup> Fonte: *Open Secrets.org: Center for Responsive Politics*. “Reelection rates over the years”. Em: <http://www.opensecrets.org/bigpicture/relect.php>.

<sup>7</sup> NORRIS, Pippa. 2002. “Ballot structures and legislative behavior”. Universidade de Harvard: Escola de Governo John F. Kennedy. Disponível em: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Miami%20Norris.pdf>.

<sup>8</sup> MARENCO DOS SANTOS, André. 2006. “Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 49, nº 4, págs. 721-49.

de investigação. Ainda que as experiências relatadas nos países que adotam a lista preordenada invariavelmente indiquem a influência importante das lideranças partidárias no processo de elaboração da lista, há formas e mecanismos que também permitem a influência dos filiados do partido nesse processo.

Em vez da condenação sumária a um procedimento em operação em várias democracias liberais contemporâneas – pois tomar posição é muito mais fácil do que buscar entender os diversos aspectos do tema em discussão – seria mais interessante proceder a uma classificação segundo o grau em que o processo de escolha dos candidatos estivesse centrado no partido (com variações internas no grau de democracia interna) ou nos eleitores. Num extremo desse *continuum*, estaria a lista partidária preordenada fechada escolhida pelos dirigentes partidários e na qual o eleitor só poderia votar na legenda (esse é o exemplo predileto de todos os que se opõem à lista preordenada), ainda que os eleitores possam escolher a legenda de quaisquer partidos em disputa. Noutro extremo do grau de liberdade do candidato e do eleitor estaria a lista aberta, ainda que, neste caso, o candidato deva ser referendado por uma convenção partidária (poderíamos pensar num extremo fora da dimensão partidária, como a candidatura “avulsa”<sup>9</sup>). Como veremos, ao contrário do que sustentam as críticas apressadas da lista partidária preordenada, nas democracias liberais contemporâneas a ampla maioria dos países se situam em algum ponto desse *continuum*. Há, inclusive, a hipótese da lista partidária preordenada “flexível”, na qual, como veremos, o partido apresenta uma lista ordenada de candidatos (escolhida de diferentes maneiras, inclusive em prévias abertas à participação dos filiados) e o eleitor pode alterar, por meio do voto nominal, o posicionamento final do candidato nessa lista apresentada pelo partido.

Ademais, na leitura crítica do sistema proporcional de lista fechada é preciso considerar não apenas o vínculo do candidato com o eleitor, tal como nos sistemas personalizados, mas o grau em que a organização da representação em torno do princípio partidário permite que as políticas públicas governamentais sejam elaboradas e implementadas com a coerência necessária para produzir seus impactos sociais e, desta forma, efetivar a mensagem programática do partido direcionada ao conjunto dos eleitores.

Em muitas críticas ao sistema proporcional de lista fechada, parte-se do princípio de que a representação política baseia-se num vínculo pessoal entre o eleitor e seu candidato. Em primeiro lugar, é preciso questionar essa concepção personalista e clientelista da representação política, pois um deputado federal não representa apenas os eleitores que votaram

---

<sup>9</sup> Seria interessante perguntar como se organizaria um parlamento formado apenas por candidatos “avulsos”, isto é, por pessoas que sequer contam com experiência partidária prévia e todo o aprendizado político necessário ao trabalho de articulação de suas propostas pessoais com o pensamento dos demais membros daquele coletivo. Tal iniciativa legislativa em prol da candidatura “avulsa” tem origem evidente: trata-se de dialogar com certo pensamento antipartidário e antipolítico disseminado por setores da mídia e alguns segmentos sociais.

nele, sequer os que residem no seu estado, mas todo o eleitorado brasileiro<sup>10</sup>. Ademais, como o parlamento se organiza de acordo com o princípio partidário da representação, faz mais sentido que a representação parlamentar também se organize em torno desse mesmo princípio, e não da prestação de contas dos votos e das ações atomizadas para um conjunto reduzido de eleitores que compõem sua “clientela” específica. Trata-se, portanto, de juízos de avaliação e de valor diferenciados que são utilizados nas críticas e nos desenhos dos sistemas proporcionais de lista aberta, fechada e flexível.

Embora seja possível argumentar que o princípio partidário já é bastante estruturado no parlamento brasileiro em função das prerrogativas legislativas conferidas ao Presidente da República e ao papel dos líderes partidários na definição da agenda da Casa, não havendo necessidade de ampliar a disciplina partidária no parlamento, na arena eleitoral as campanhas nas eleições proporcionais têm se caracterizado por seus custos crescentes e pelo caráter caótico dos discursos dos candidatos.

Outro argumento crítico a respeito do sistema eleitoral de lista aberta nas eleições proporcionais refere-se à acirrada competição entre os candidatos, o que tem provocado o crescimento exponencial dos custos das campanhas nas últimas eleições. Em 2002, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os gastos declarados por partidos e candidatos nas campanhas para Deputado Federal alcançaram R\$ 189,6 milhões; em 2010, esse valor chegou ao montante de R\$ 908,2 milhões, um crescimento de 479% em oito anos<sup>11</sup>. Esse crescimento é preocupante, pois as chances de êxito eleitoral dos candidatos estão diretamente relacionadas com sua capacidade de arrecadação. Analisando as prestações de contas dos candidatos a Deputado Federal, em 2010, é possível constatar que, entre os 513 eleitos, 369 candidatos foram os que mais gastaram nos seus estados, o que representa 71,93% da Câmara.

Os defensores da lista partidária preordenada ou da lista flexível entendem que sua adoção contribuiria para reduzir a pressão crescente por recursos financeiros necessários ao êxito eleitoral. Ao mesmo tempo, ao racionalizar os gastos do partido e articular as campanhas de modo coletivo e programático, as listas partidárias fechadas (ou flexíveis) tenderiam a reduzir os gastos globais das eleições proporcionais, hoje altamente centralizadas nas despesas individuais, sempre crescentes, dos candidatos. Nesse sentido, a adoção da lista partidária fechada ou flexível poderia contribuir para a redução, centralização e racionalização dos gastos das campanhas, pois os partidos fariam campanhas coletivas e, igualmente, prestariam contas coletivas de todos os custos eleitorais. Nesse último aspecto, em vez da análise de milhares

---

<sup>10</sup> Segundo a concepção de Edmund Burke, “o Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, e sim uma Assembleia deliberativa de uma nação comum, com um interesse, o do conjunto da nação. Vocês escolhem um representante, é verdade, mas depois que o escolheram, ele não é mais um membro de Bristol, e sim um membro do Parlamento”. Ver: BURKE, Edmund. 1996. “Discurso aos eleitores de Bristol”. In: *Textos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>11</sup> Na mesma direção, as campanhas presidenciais, que custaram R\$ 94 milhões, em 2002, alcançaram a cifra de R\$ 590 milhões no ano passado, um crescimento de 627% em oito anos.



de contas individuais, a Justiça Eleitoral analisaria as contas apenas dos partidos políticos, no caso da instituição do financiamento público exclusivo das campanhas.

Quanto à importância do caráter programático e partidário nas campanhas políticas organizadas nas eleições proporcionais, ainda que os partidos tenham alguma influência nas estratégias de divulgação das campanhas dos candidatos no Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita, conferindo mais tempo aos candidatos com maior capital político e possibilidade de êxito eleitoral, no agregado dos candidatos das diferentes agremiações as campanhas apresentam discursos personalizados, pouco programáticos e, muitas vezes, com propostas próximas das campanhas para as eleições para o Poder Executivo.

Em contraste, nos sistemas proporcionais com lista fechada ou flexível é importante que o partido apresente coletivamente seu programa a ser defendido no parlamento, o que contribui para que o eleitor tenha uma percepção mais clara a respeito dos conflitos e clivagens que dividem o campo político. No Brasil, esse papel tem sido cumprido, com alguma propriedade, no pleito para o Poder Executivo Federal, no qual dois partidos, o PT e o PSDB, têm se alternado no primeiro e segundo lugares nas cinco últimas eleições presidenciais, isto é, desde 1994. Ademais, os dois partidos têm apresentado no Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita visões diferenciadas a respeito do papel do Estado e do mercado na economia, com impactos no alcance das políticas sociais de perfil redistributivo. Se, nas eleições de 1994 e 1998, o eleitor conferiu maior importância à estabilidade monetária, desde 2002 a preferência majoritária tem sido na preservação do crescimento econômico com ampliação do emprego formal e na continuidade das políticas de transferência de renda e redução da pobreza. Em ambos os casos, os aspectos partidários, coletivos e programáticos das propostas estão cumprindo papel essencial para que o país possa ampliar seu desenvolvimento social e econômico por intermédio da solução regrada dos conflitos, via manutenção e aperfeiçoamento do processo democrático.

Em contraste com o que ocorre nas eleições presidenciais, nas campanhas para Deputados Federais, Distritais e Estaduais, a regra tem sido a dispersão de discursos personalizados e estratégias de campanha individual, em detrimento da mensagem de conteúdo programático. No Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita dos candidatos às eleições proporcionais, a tônica tem sido a fragmentação discursiva de milhares de propostas individuais. Essa personalização dificulta, para o eleitor, a compreensão de que o parlamento se organiza segundo o princípio partidário, não sendo a mera agregação de personalidades com políticas de cunho pessoal. As exceções têm sido a votação de legenda de algumas agremiações, como o PV e o PT nas eleições para Deputado Federal no estado de São Paulo, que conquistaram, respectivamente, 25% e 22% de seus votos totais na legenda partidária nas eleições de 2010.

Por outro lado, os críticos da lista partidária preordenada têm apontado, com razão, para as dificuldades inerentes ao processo de hierarquização dos candidatos na lista e para a impossibilidade do eleitor não filiado a alguma agremiação interferir nesse processo. A

literatura tem chamado atenção para o aumento das prerrogativas dos líderes partidários, a relativa perda de autonomia dos parlamentares em relação aos líderes e para as dificuldades de organização de um processo efetivamente democrático de definição do ordenamento da lista, considerando-se que, como a disputa se reduz ao ambiente partidário, as chances de manipulação do processo também se ampliam. Além do estabelecimento de regras casuísticas para as convenções, os líderes podem manipular o processo de filiação de cidadãos ao partido, de forma a enviesar o processo eleitoral em seu favor. Na Argentina, por exemplo, os líderes partidários contratam pessoas para se dedicarem exclusivamente ao processo de filiação do eleitorado, em troca de cargos no partido ou no governo (em 1999, o Ministério do Interior contabilizava 8.137.809 pessoas filiadas aos partidos, ou um terço do eleitorado no país)<sup>12</sup>.

Em vez da condenação sumária das listas preordenadas, a abordagem sugerida nesse estudo busca analisar as diversas dimensões do funcionamento dos sistemas de representação proporcional alternativos à lista aberta utilizada no Brasil e na Finlândia. Uma alternativa interessante ao modelo de lista aberta seria a lista flexível, na qual o partido apresenta uma lista hierarquizada de candidatos e ao eleitor cabe decidir sobre a importância e o alcance dessa lista no resultado final da eleição. Como há um mecanismo de transferência dos votos de legenda para os candidatos situados nas primeiras posições da lista, só haverá votos a serem transferidos se o eleitor valorizar o voto de legenda. Em duas situações extremas, se todos os eleitores votarem em candidatos nominais, o sistema funcionaria como uma “lista aberta”; se todos os eleitores votarem na legenda, o sistema opera como uma “lista fechada”.

## 2. *A lista partidária preordenada em países selecionados: aspectos positivos e negativos*

Nas considerações a seguir, procuraremos descrever alguns aspectos da operacionalidade do sistema em três países que adotam a representação proporcional de lista fechada: Israel, Espanha e África do Sul. Apresentaremos breve descrição do funcionamento do sistema eleitoral adotado nesses países bem como o contexto histórico no qual a lista partidária preordenada foi instituída. Também discutiremos as variantes na sistemática partidária de escolha da ordem de registro dos candidatos na lista, bem como as críticas levantadas e as mudanças introduzidas como respostas a essas críticas. Em seguida, apresentamos países que adotam o sistema proporcional com lista flexível, variante na qual o partido elabora sua lista partidária preordenada, mas o eleitor pode escolher um candidato de sua preferência (Bélgica) ou reordenar completamente a lista (Noruega).

---

<sup>12</sup> KLEIN, Cristian. 2007. *O desafio da Reforma Política: consequências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada*. Rio de Janeiro: Mauad X.

### Israel

O país adota o sistema parlamentarista e elege 120 membros para o parlamento unicameral por meio da representação proporcional de lista fechada, em uma única circunscrição eleitoral, o próprio país. Três fatores são centrais na análise do sistema eleitoral usado no país: a) o sistema proporcional; b) o país inteiro servindo como circunscrição eleitoral, o que aumenta a proporcionalidade do sistema dada a elevada magnitude dessa circunscrição (120 cadeiras); c) o sistema de lista fechada.

Quanto ao primeiro aspecto, a preferência pela representação proporcional vincula-se à percepção de que esse mecanismo seria mais democrático e menos excludente, avaliação compartilhada pelos partidos situados à esquerda do espectro político, pelos pequenos partidos que participaram do processo de criação do estado de Israel (temiam ser excluídos da representação nos sistemas majoritários), pela resolução das Nações Unidas que implicitamente recomendava a adoção do sistema proporcional nos estados a serem criados na região da Palestina, como também pelo fato de que esse sistema já era utilizado no desenvolvimento das instituições voluntárias em funcionamento prévio à criação do estado israelense, em 1948<sup>13</sup>.

Por sua vez, a opção pela circunscrição nacional pode ser vinculada tanto à preocupação de potencializar as virtudes da representação proporcional por meio da disputa eleitoral em uma circunscrição de magnitude elevada, considerando-se que este é o fator mais importante na proporcionalidade entre votos e cadeiras em um sistema eleitoral, como também aos fatores históricos relacionados ao processo de criação do estado de Israel: a) antes das eleições de 1949, no processo deliberativo vinculado à criação do estado, em comitês partidários e organismos pré-estatais, utilizava-se a eleição em uma circunscrição eleitoral nacional (a própria eleição para a escolha dos representantes que elaborariam a primeira Constituição do país foi realizada dessa forma); b) como a composição demográfica do país estava em fluxo, evitou-se dividir o país em distritos que pudessem segmentar minorias em algumas circunscrições (em 1949, cerca de 20% dos habitantes do país eram de origem árabe); c) as guerras que se seguiram ao processo de criação do país exigiam a mobilização de grande contingente de soldados, que eram movidos constantemente entre as diversas regiões do estado israelense; adotando-se circunscrições eleitorais regionais, essa mobilidade constante afetaria demasiadamente o número de eleitores em cada distrito; com a circunscrição nacional os soldados poderiam votar em qualquer lugar do país onde estivessem mobilizados<sup>14</sup>.

Finalmente, a opção pela lista fechada também pode ser explicada pelas peculiaridades históricas da criação do estado de Israel. Nas eleições para o corpo legislativo

<sup>13</sup> RAHAT, Gideon; HAZAN, Reuven Y. 2005. "Israel: the politics of an extreme electoral system". In: GALLAGHER, Michael; MITCHEL, Paul. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, págs. 333-51.

<sup>14</sup> Idem, op. cit., pág. 335.

anterior à institucionalização do estado israelense, havia previsão do voto preferencial em candidatos da lista preordenada. Os nomes que fossem assinalados por mais da metade dos eleitores eram repositionados nos primeiros lugares da lista, o que conferia ao sistema o caráter de “lista flexível”. Essa possibilidade, contudo, foi rejeitada por decisão do Conselho Estatal Provisório, que preferia a lista fechada tradicional. No processo de busca de legitimidade para o novo estado em construção, tanto a proporcionalidade como a adoção da circunscrição eleitoral nacional eram vistos como elementos centrais à institucionalização do estado.

Embora os críticos da lista fechada apontassem para a excessiva centralização do poder nas estruturas partidárias e a reduzida capacidade de influência do eleitor no ordenamento da lista, suas vozes ganhavam pouca repercussão, pois eram as mesmas pessoas que reivindicavam a adoção de circunscrições eleitorais regionais e, portanto, a redução da proporcionalidade do sistema. Os críticos argumentavam, portanto, em um contexto político no qual a circunscrição nacional e o sistema proporcional eram “cláusulas pétreas” para o núcleo estratégico que buscava institucionalizar o estado de Israel.

A sistemática de votação para o eleitor israelense é bastante simples. Cada uma das 30 listas partidárias é impressa em uma folha separada. O eleitor deve escolher uma lista (impressas em hebraico e árabe, as duas línguas oficiais do país), colocá-la em um envelope e depositá-la na urna. A partir do número de votos que cada lista obteve, são calculados os quocientes eleitoral e partidário (quota Hare, a mesma usada no Brasil) e as vagas não distribuídas nessa primeira etapa são atribuídas pelo sistema das maiores médias (Fórmula D’Hondt, a mesma usada no Brasil para as “sobras”). Uma vez distribuídas as cadeiras entre os partidos concorrentes, estarão eleitos, em cada lista, tantos candidatos quantas forem as vagas conquistadas pelo partido, na ordem na qual os candidatos foram registrados.

*Forma de escolha e ordenamento dos candidatos na lista partidária:* os críticos que advogavam alguma forma de interferência do eleitor no ordenamento da lista (como veremos, o modelo de lista flexível adotado na Bélgica) obtiveram algum sucesso na minirreforma eleitoral de 1990. Durante cerca de uma década, todos os partidos instituíram processo de eleições primárias para a definição do ordenamento da lista, iniciativa que “injetou um elemento pessoal em um processo altamente controlado pelos próprios partidos<sup>15</sup>”. Naquele ano, a legislação também previu a eleição direta do Primeiro-Ministro, o que também contribuiu para introduzir um elemento pessoal e majoritário no processo eleitoral vigente, altamente partidarizado e totalmente proporcional. Até então, o processo de seleção e ordenamento dos candidatos era prerrogativa exclusiva dos líderes partidários.

A partir da reforma de 1990, os partidos passaram a organizar eleições primárias para a escolha dos candidatos e a definição do ordenamento da lista. O Partido Trabalhista decidiu ordenar sua lista para as eleições de 1992 por meio do voto direto e secreto de

---

<sup>15</sup> Idem, op. cit., pág. 342.

todos os filiados, que também tiveram a prerrogativa de escolher o líder do partido pelo voto direto e secreto. Em 1993, o *Likud* passou a escolher seu líder por meio do voto dos filiados e, em 1996, adotou o mesmo procedimento para a escolha do ordenamento da lista (os candidatos são ordenados na ordem decrescente de sua votação nominal). O *Knesset*, o terceiro maior partido do país, também adotou em 1996 as primárias para a definição do ordenamento da lista. Em conjunto, as três maiores agremiações do país, o Partido Trabalhista, o *Likud* e o *Knesset*, que ocupam mais de 2/3 das cadeiras do Parlamento, passaram a adotar procedimentos democráticos para ordenamento dos candidatos na lista partidária.

Os efeitos dessa política de abertura para o voto dos filiados logo se fez sentir no comportamento dos candidatos. Na busca dos votos necessários a uma boa colocação na lista, os candidatos ganharam autonomia em relação aos dirigentes partidários (que antes da reforma tinham a prerrogativa exclusiva de posicioná-los na lista) e passaram a se dirigir diretamente ao eleitorado interno do partido, mostrando-se mais suscetíveis ao conhecimento das opiniões do eleitorado sobre os impactos de determinadas políticas públicas, o que não deixa de ser positivo para a democracia representativa<sup>16</sup>. O resultado dessa maior autonomia dos candidatos foi redução da habilidade do partido de agregar posições e políticas, redução da coesão em termos ideológicos e da capacidade de operar de maneira concertada na arena legislativa e no processo político mais amplo. Como consequência dessa perda de coesão e do impacto negativo provocado na esfera da formulação das políticas de governo no parlamentarismo, em 1999, todos os partidos, exceto o Trabalhista, encerraram o processo de prévias na definição do ordenamento da lista.

O fechamento inicial, a abertura e a posterior retomada do controle partidário sobre a escolha e o ordenamento dos candidatos da lista preordenada ilustram bem as tensões, conflitos e estratégias de comportamento dos candidatos em dois processos distintos de escolha. O primeiro, centrado nas prerrogativas decisórias dos líderes partidários, tende a produzir alta coesão interna, grande disciplina e elevada lealdade dos candidatos aos líderes e às propostas partidárias. Em contrapartida, a abertura do processo de seleção dos candidatos, por meio das prévias abertas à participação dos filiados, introduz no próprio partido a possibilidade de influências que estão além do controle dos líderes, tais como o poder econômico dos concorrentes ao voto dos filiados, sua presença na mídia ou o apoio dos grupos de interesse<sup>17</sup>. Em ambos os modelos há aspectos positivos (em especial tratando-se de um país parlamentarista, que requer o compromisso partidário dos membros do partido no exercício do poder) e negativos, não havendo situação ideal, isenta de críticas.

---

<sup>16</sup> Idem, op. cit., pág. 344.

<sup>17</sup> Idem, op. cit., pág. 344.

### Espanha

Depois da morte do ditador Francisco Franco, em 1975, a Espanha iniciou um processo de transição democrática no qual foi aprovada a legislação que regula o processo eleitoral desde então. O país adota o regime parlamentarista, com sistema bicameral. A Câmara baixa é composta de 350 membros, eleitos pelo sistema eleitoral em 52 circunscrições. A redução do caráter proporcional do sistema, em função da magnitude reduzida de muitas circunscrições (o nº mínimo é de duas cadeiras e o máximo de 35)<sup>18</sup>, foi uma decisão intencional dos constituintes para evitar a excessiva fragmentação partidária e, assim, reduzir a polarização e as incertezas de um regime em processo de transição democrática, depois de uma ditadura que perdurou por 36 anos (1939-75). A mesma justificação usada para a utilização do sistema eleitoral proporcional em circunscrições com baixa magnitude pode ser aplicada à escolha do sistema de listas fechadas, pois os legisladores que elaboraram as normas eleitorais esperavam fortalecer as lideranças dos grandes partidos, mais comprometidas com a “transição negociada” para a democracia representativa liberal<sup>19</sup>.

Embora a distribuição do país em 50 províncias tenha sido estabelecida no século XIX, a decisão do legislador em preservar essa herança para o desenho das circunscrições eleitorais contribuiu para gerar agudas distorções entre o número de eleitores e de cadeiras no processo eleitoral, considerando-se a elevada disparidade populacional entre as províncias. Madri, que elege 35 deputados, conta com uma cadeira para cada 127.387 eleitores. Por sua vez, a província de Soria conta com uma cadeira para cada 26.177 eleitores.

A sistemática de votação nas listas partidárias preordenadas é bastante simples. Como não há possibilidade do eleitor votar em candidatos da lista, o eleitor escolhe entre os partidos concorrentes manifestando sua preferência por uma das listas em disputa. A distribuição das vagas entre os partidos é definida por meio da Fórmula D’Hondt<sup>20</sup>.

Forma de escolha e ordenamento dos candidatos na lista partidária: a escolha dos candidatos e da posição no ordenamento da lista é definida em acordos firmados entre as lideranças partidárias nacionais e os líderes dos partidos nas províncias. Nem todos os partidos são igualmente bem sucedidos no controle da escolha dos candidatos mais afinados com as lideranças centrais. Enquanto a liderança da União de Centro Democrático, sediada em Madri,

---

<sup>18</sup> No total, 46 circunscrições elegem no máximo 9 representantes, totalizando 223 cadeiras, isto é, 63,7% do parlamento é escolhido em circunscrições de reduzida magnitude. Ademais, há 27 circunscrições com 3, 4 e 5 cadeiras, isto é, em mais da metade das circunscrições do parlamento espanhol o número não é adequado à utilização do sistema proporcional.

<sup>19</sup> HOPKIN, Johanatan. 2005. “Spain: proportional representation with majoritarian outcomes”. In: GALLAGHER, Michael; MITCHEL, Paul. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, págs. 375-94.

<sup>20</sup> O total de votos de cada lista partidária é dividido, sucessivamente, por uma série de divisores (1, 2, 3, 4, 5, 6...) e os quocientes são comparados entre si. Cada cadeira é distribuída, em sequência, à agremiação que conquistou o maior quociente para aquele lugar disputado. O processo é repetido para cada cadeira em disputa, até que sejam distribuídos todos os lugares da circunscrição.

mantém elevado controle sobre o desenho do ordenamento da lista partidária, os líderes do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) encontram grandes resistências das lideranças regionais, que querem ver os nomes por eles indicados em posições “elegíveis” da lista.

A crescente institucionalização dos partidos no transcurso da “transição democrática” e a preponderância conferida aos líderes no processo crucial de definição do ordenamento da lista contribuiu para ampliar a disciplina e a lealdade dos deputados no parlamento. No PSOE, sob a liderança incontestável de Felipe Gozález, os deputados que oferecessem alguma resistência à aprovação das políticas elaboradas pelo governo invariavelmente eram colocados, na eleição seguinte, em posições “não elegíveis” da lista partidária.

Os problemas da impossibilidade da separação entre o voto partidário e o voto nominal (permitida na lista flexível) ampliaram-se com os escândalos que envolveram lideranças importantes do PSOE em episódios de corrupção. Na década de 1990, o partido decidiu colocar em uma das primeiras posições da lista o ministro do interior, José Barrionuevo, investigado por seu papel na “guerra suja” contra os grupos militantes no país Basco, assegurando, assim, sua imunidade parlamentar e foro privilegiado em eventual processo judicial. Assim, na Espanha, além da reduzida participação dos filiados dos partidos no processo de ordenamento da lista, o sistema eleitoral de listas fechadas e bloqueadas causa constrangimentos ao eleitor em situações na qual há rejeição em um dos candidatos da lista do partido de sua preferência, pois não há mecanismo de escolha, como o voto em um candidato específico para mudar o ordenamento da lista, que permita distinguir entre o partido e seus candidatos individuais. O escândalo não foi inócua para a organização interna do partido, ainda que a mudança tenha sido de pequeno impacto. Depois desse episódio, o PSOE decidiu adotar um sistema de primárias “partidárias”, isto é, os filiados do partido escolheriam não os candidatos da lista mas certos candidatos aos cargos de primeiro-ministro, prefeito ou presidente de uma comunidade autônoma.

Outra característica da adoção do sistema de lista partidária preordenada é o a relativa independência dos candidatos em relação às demandas dos eleitores em sua circunscrição. Por um lado, considerando-se que muitos candidatos atentos às demandas dos eleitores podem se engajar exclusivamente em atividades clientelistas ou de patronagem, um certo isolamento pode ser um fator positivo. Por outro lado, quando se trata de votar cegamente de acordo com a orientação da liderança partidária com o objetivo de preservar seu posicionamento adequado na lista, independentemente do impacto social positivo ou regressivo que determinada medida pode causar, a relativa independência em relação ao eleitorado pode produzir efeitos negativos.

Entre 1910 e 1994, a África do Sul utilizou o sistema distrital em circunscrições uninominais com voto majoritário. Como é usual em todos os países que adotam o sistema distrital majoritário com turno único de votação, o sistema produzia aguda disparidade entre o número de votos e de cadeiras conquistadas pelos partidos<sup>21</sup>. Em função da concentração ou da dispersão de seus votos no território ou da margem na qual vence ou perde uma eleição em um distrito, um partido pode ter mais cadeiras do que votos, ou vice-versa. Ademais, até 1994, com parte das políticas excludentes e segregacionistas do *apartheid*, apenas a minoria branca tinha direito de voto<sup>22</sup>.

Na década de 1990, sob pressão internacional e mobilização política dos grupos excluídos política e socialmente, inicia-se o processo de transição democrática e o fim do *apartheid*, a partir da libertação de Nelson Mandela e a legalização dos partidos proscritos pelo regime, inclusive o Congresso Nacional Africano (CNA). Naquele contexto, a representação proporcional em circunscrições de elevada magnitude e o sistema de lista partidária preordenada foram escolhidos como mais adequados à representação das diversas clivagens políticas existentes do país, sejam ideológicas, étnicas, linguísticas ou regionais.

O parlamento sul-africano conta com 400 membros, escolhidos em dois níveis de alocação das cadeiras. No primeiro nível, 200 cadeiras são alocadas com base nas listas regionais de 9 províncias, com a magnitude das cadeiras variando entre 4 e 56. No segundo nível, 200 cadeiras são destinadas de acordo com as listas partidárias nacionais, com mecanismo para compensar qualquer desproporcionalidade gerada na eleição nas circunscrições provinciais. O primeiro passo é calcular quantas cadeiras cada partido conquistou nas eleições nas províncias, o que é feito pelo sistema proporcional (Quota Droop<sup>23</sup>), para a primeira rodada do cálculo, e pelo sistema das maiores médias para as cadeiras não alocadas nessa primeira fase. Depois de distribuídas todas as cadeiras nas províncias, as 200 cadeiras restantes são repartidas entre os

---

<sup>21</sup> No Reino Unido, em 1983, o Partido Conservador obteve 42,4% dos votos, mas conquistou 60,24% das cadeiras. Em 2001, o Partido Trabalhista obteve 10.724.953 votos (42,0%) mas ficou com 412 das cadeiras (62,52%). O Partido Conservador, por sua vez, com 8.535.193 de votos (32,7%) conquistou 166 cadeiras, que correspondem a apenas 25,19% do parlamento. Ver relatório da *Electoral Commission*, órgão vinculado ao parlamento inglês: <http://www.electoralcommission.org.uk>.

<sup>22</sup> GOUWS, Amanda; MITCHELL, Paul. 2005. "South Africa: one party dominance despite perfect proportionality". In: In: GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, págs. 353-373.

<sup>23</sup> Na quota de Andrae e Hare (quociente eleitoral usado no Brasil), o valor do quociente eleitoral é encontrado por meio da divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa. Na quota Droop, divide-se o total de votos pelo número de cadeiras em disputa mais uma unidade, e acrescenta-se uma unidade ao resultado dessa divisão. Isto é:  $c = \lfloor v / (\text{cadeiras} + 1) \rfloor + 1$ . O objetivo de acrescentar uma unidade ao denominador é distribuir um número maior de cadeiras na primeira etapa do cálculo, pois nos países que adotam algum tipo de quociente ou quota as cadeiras são divididas em duas etapas. A primeira corresponde ao número inteiro do quociente partidário (a divisão do número de votos do partido pelo quociente eleitoral). Na segunda rodada, as cadeiras remanescentes são alocadas pelos sistemas das maiores médias (usado no Brasil, mas que exclui da disputa os partidos que não atingiram o quociente eleitoral) ou dos maiores restos (número absoluto de votos não aproveitados na primeira rodada do cálculo).



partidos de acordo com os votos agregados conquistados em cada uma das províncias, isto é, nesta segunda rodada, há uma única circunscrição eleitoral (com magnitude de 200 cadeiras) que compensará a eventual desproporcionalidade gerada nas circunscrições menores. Nessa segunda etapa também utiliza-se a Quota Droop e o sistema das maiores médias.

*Forma de escolha e ordenamento dos candidatos na lista partidária:* no CNA, o partido de Nelson Mandela, o processo de seleção de candidatos e definição de seu ordenamento na lista partidária inicia nas convenções regionais. Cada organização regional do partido, a partir do voto direto e secreto dos filiados, seleciona os candidatos de acordo com critérios de gênero, região da atividade política do candidato e, especialmente, tempo de filiação e lealdade à causa partidária. Numa segunda etapa, os nomes indicados pelas províncias são submetidos às convenções provinciais (equivalentes aos estados), onde outros delegados com direito à voto (como a Liga das Mulheres, a Liga da Juventude e os Parceiros Aliados, como o Partido Comunista) também têm direito à indicar candidatos.

Finalmente, as listas provinciais são submetidas à Conferência Nacional do partido, que realiza o ordenamento final da lista colocando os candidatos com maior experiência e visibilidade nacional nas primeiras posições da lista partidária. Há também a necessidade de adequar as listas regionais aos critérios de gênero, pois a lista nacional a ser apresentada pelo CNA também adota a política de quotas para as mulheres, o que tem contribuído para o aumento da representação feminina no parlamento (de 28%, em 1994, para 33%, em 2004)<sup>24</sup>. Não há previsão de quotas na legislação, pois cabe aos próprios partidos decidir incluir ou não essa regra em seus estatutos. Em 2004, das 131 mulheres eleitas para o parlamento sul-africano, 82% eram do ANC. O partido tem procurado recrutar maior número de mulheres para a lista partidária: em 1994, 30% dos candidatos eram mulheres; em 1999, esse percentual subiu para 39%. Além desse maior recrutamento, o partido tem posicionado as mulheres em posições “elegíveis” na lista, o que tem contribuído para a ampliação da representação feminina no parlamento<sup>25</sup>.

### *2.1 A representação proporcional com lista flexível*

Uma combinação interessante entre a representação proporcional com lista fechada e lista aberta é utilizada nos países que adotam a representação proporcional com lista flexível. Tal como na representação proporcional de lista fechada, no modelo de lista flexível o partido também registra seus candidatos por meio de uma lista partidária preordenada. Diferentemente do primeiro, contudo, o modelo de lista flexível oferece ao eleitor a possibilidade de intervir no ordenamento dos candidatos feito pelos partidos antes das eleições. Se os eleitores concordarem com o ordenamento da lista, eles votam no partido. Se desejarem alterar o

<sup>24</sup> GOUWS, Amanda; MITCHELL, Paul, op. cit., pág. 367.

<sup>25</sup> Idem, op. cit.

ordenamento da lista, os eleitores podem fazê-lo de duas maneiras: a) votando nominalmente em candidatos, ao assinalar o seu nome na lista (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Grécia e Suécia); b) reordenando a lista segundo suas preferências (Noruega).

Em relação às críticas de que o sistema proporcional de lista fechada conferiria poder excessivo às lideranças partidárias na definição do ordenamento da lista, no sistema de lista flexível o eleitor pode manifestar sua preferência em relação a um candidato, contribuindo, portanto, para alterar o ordenamento da lista. Assim, dependendo do número de votos pessoais, um candidato situado em uma posição “não elegível” da lista pode alcançar sua eleição por meio de expressivo número de votos nominais.

#### 2.1.1 *A lista flexível na Bélgica*

A Câmara de Representantes da Bélgica conta com 150 Deputados, com mandato de 4 anos, eleitos, desde a reforma de 2003<sup>26</sup>, em 11 circunscrições eleitorais, cujo número de cadeiras varia entre 4 e 22, de acordo com o número de habitantes do distrito. O Senado é composto de 71 membros, eleitos por voto direto, em sistema proporcional idêntico ao aplicado à Câmara dos Representantes, em duas circunscrições, com 25 e 15 cadeiras, respectivamente (as restantes são preenchidas pelos 31 delegados dos parlamentos flamengo e francófono, em eleições indiretas). Nas eleições de 2003, estavam inscritos 7.570.637 de eleitores, com comparecimento médio, entre as regiões do país, em torno de 90% do eleitorado (o voto é obrigatório)<sup>27</sup>.

A Bélgica foi o primeiro país a adotar o sistema eleitoral proporcional, em 1899. Entre 1831 e 1899, a Constituição belga estabelecia o sistema majoritário em circunscrições de um ou mais membros e o voto censitário. Nas circunscrições com uma vaga adotava-se o voto majoritário, com dois turnos; nas circunscrições com mais de uma vaga, usava-se o “voto em bloco”, no qual os partidos apresentavam tantos candidatos quantos o número de cadeiras em disputa e o partido majoritário ficava com todas as vagas. No final do século XIX, o sistema eleitoral passou a sofrer forte questionamento de amplos setores da população, seja pelas dificuldades de representação criadas pelo sistema majoritário ou pela exclusão censitária da absoluta maioria da população.

Os reformistas, críticos das distorções criadas pelo sistema majoritário, exigiam o fim do voto censitário, a adoção do voto universal masculino e da representação

<sup>26</sup> Entre 1945 e 1993, havia 13 circunscrições eleitorais, com magnitude entre 2 e 33 cadeiras; nas eleições de 1995 e 1999, os deputados foram eleitos em 20 circunscrições, com magnitude entre 2 e 22 cadeiras. DE WINTER, Lieven. 2005. “Belgium: Empowering Voters or Party Elites?”. In: GALLAGHER, Michael; MITCHEL, Paul. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, págs. 417-432.

<sup>27</sup> BLAISE, Pierre; COOREBYTER, Vincent de. 2003. “Les résultats des élections fédérales du 18 mai 2003”. Bruxelas: *Centre de recherche et d’information socio-politiques*, pág. 95.

proporcional, sob a influência da *Association Reformiste Belge pour l'Adoption de la Représentation Proportionnelle* e da repercussão dos trabalhos de Thomas Hare (Inglaterra), Eduard Hagenbach-Bischoff (Suíça), A. Saint-Laguë (França) e Victor D'Hondt (Bélgica, um dos fundadores da Associação) na Europa<sup>28</sup>. Nesse contexto, o sistema eleitoral era debatido em uma atmosfera de grande animosidade, dentro e fora do parlamento, com conflitos abertos nas ruas e frequentes convocações de greves gerais pelas organizações trabalhistas<sup>29</sup>.

Sob o efeito da mobilização social, mas limitada em seu alcance, a primeira mudança significativa ocorreu em 1893: o eleitorado masculino censitário (2 eleitores para cada 100 habitantes) foi substituído pelo eleitorado masculino ampliado (22 eleitores para cada 100 habitantes), ponderado por um voto plural (eleitores com um, dois ou três votos, dependendo das qualificações educacionais e da profissão do eleitor)<sup>30</sup>. Em 1899 foi instituído o voto universal simples (um eleitor, um voto) para os homens maiores de 21 anos e a representação proporcional (o voto feminino foi introduzido em 1948, em consequência, naquele ano, para cada 100 habitantes, 58 eram eleitores).

Quando introduzido pela primeira vez entre as democracias europeias, na Bélgica, em 1899, o sistema proporcional foi adotado em pequenas circunscrições, o que reduzia a acuidade da conversão de votos em cadeiras. Com o propósito de reduzir essas distorções, o sistema belga foi reformado, em 1919, para permitir que as cadeiras não distribuídas pela adoção dos quocientes eleitoral (as “sobras” da quota Hare, correspondente ao quociente eleitoral adotado no Brasil) e partidário fossem distribuídas numa segunda rodada, na qual os votos dos partidos nas várias circunscrições no interior de uma mesma província pudessem ser somados, sendo que, nessa segunda rodada, as cadeiras eram distribuídas pela fórmula D'Hondt<sup>31</sup>.

Em seus traços centrais, o sistema eleitoral belga permaneceu inalterado ao longo de todo o século XX. Desde a última reforma pontual do sistema, em 2003, em cada uma das 11 circunscrições, aplica-se a fórmula D'Hondt para a distribuição das cadeiras entre os

---

<sup>28</sup> A influência dos trabalhos desses autores está presente nas fórmulas eleitorais em funcionamento nos diversos países que adotam a representação proporcional: a quota Hare (o quociente eleitoral usado no Brasil), o quociente de Hagenbach-Bischoff (usado na Suíça, adicionando-se uma unidade ao denominador da quota Hare), o divisor de Sainte-Laguë (série de divisores ímpares, 1; 3; 5; 7; 9...), o divisor de Sainte-Laguë modificado (divisores ímpares, começado por 1,4) e a Fórmula D'Hondt.

<sup>29</sup> CASTAIRS, Andrew Mc. 2010. *A short history of electoral systems in Western Europe*. Londres: Routledge, pág. 49.

<sup>30</sup> DEWACHTER, Wilfried. 1983. “Les modes de scrutin en Belgique pour l'élection des assemblées parlementaires”. In: CADART, Jacques (Org.). *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de L'Europe Occidentale. Leur résultats et leurs effets comparés*. Paris: Presses Universitaires de France, págs. 93-95.

<sup>31</sup> Até 2003, a alocação das cadeiras realizava-se por meio de dois procedimentos. Na primeira etapa, calculava-se o quociente eleitoral e partidário para distribuição das vagas entre os partidos, no âmbito de cada uma das 30 circunscrições das 9 províncias. Na segunda etapa, as cadeiras que não eram distribuídas por esse método (as “sobras” de cada circunscrição) eram distribuídas, em âmbito provincial, por meio do somatório dos votos dos partidos em todas as circunscrições de uma mesma província, e sua posterior divisão sucessiva por uma série de divisores (Fórmula D'Hondt). Apenas os partidos que atingiram 2/3 do quociente eleitoral em, pelo menos, uma circunscrição poderiam participar da segunda rodada de distribuição das cadeiras.

partidos concorrentes, isto é, os votos de legenda ou nominais de cada um dos partidos são somados e divididos pela série de divisores, de modo que todas as cadeiras em disputa na circunscrição sejam distribuídas entre os partidos. Uma vez definido o número de cadeiras que serão preenchidas por cada partido em disputa, inicia-se o procedimento de definição dos nomes dos candidatos eleitos por agremiação. Todas as cadeiras passaram a ser distribuídas no interior da circunscrição, sem a segunda rodada de cálculo.

A estrutura da cédula eleitoral: segundo o Código Eleitoral belga, duas alternativas são oferecidas ao eleitor, que dispõe de um único voto: a) endossar a ordem dos candidatos registrados na lista partidária preordenada, votando no partido; b) escolher um candidato de sua preferência, por meio do voto preferencial em um dos nomes registrados na lista. A primeira etapa do cálculo é definir, pela fórmula D'Hondt, a distribuição das cadeiras entre os partidos concorrentes, por meio da soma dos votos de legenda e dos votos nominais de cada partido e sua sucessiva divisão pela sequência de divisores.

Cumprida esta primeira etapa, adota-se os seguintes procedimentos para a definição dos nomes dos eleitos:

1) Os candidatos cujos votos nominais ultrapassarem a quota do partido (calculado pela divisão do número total de votos do partido na circunscrição eleitoral pelo número de cadeiras em disputa, mais um) conquistam uma cadeira cada; em regra, apenas os candidatos localizados no topo da lista são eleitos desta forma, pois os eleitores que votam em candidatos tendem a votar nos primeiros da lista;

2) O segundo passo é alocar os votos da lista a cada um dos candidatos posicionados nos primeiros lugares da lista, até que estes atinjam a quota; o processo de transferência se encerra quando forem transferidos todos os votos de legenda;

3) Se ainda restarem vagas a serem preenchidas, estas serão ocupadas pelos candidatos de acordo com sua votação nominal, em ordem decrescente;

Embora a incidência do voto preferencial em candidatos tenha crescido de 16%, em 1919, para 60%, em 1999, como os votos nominais dos eleitores se concentram nos candidatos posicionados nos primeiros lugares da lista, em todas as eleições desde 1919, apenas 1% dos candidatos garantiram sua eleição graças ao voto nominal. É bastante disseminada entre os partidos belgas a estratégia de colocar uma personalidade com atuação nacional na primeira posição da lista na circunscrição, o que acaba ampliando o voto de legenda e permitindo a manutenção do ordenamento da lista.

As formas de ordenamento da lista: quanto ao processo de escolha do ordenamento da lista apresentada ao eleitor, três procedimentos são mais utilizados pelos partidos na Bélgica: a) o voto secreto (e nominal em um dos candidatos) dos filiados do partido na circunscrição onde a lista será elaborada; b) ordenamento da lista por decisão de um comitê de

dirigentes partidários; c) um terceiro, intermediário entre os dois primeiros, submete essa lista organizada pelos “notáveis” do partido à deliberação dos filiados na circunscrição onde a lista deve ser elaborada; por meio do voto nominal nos candidatos da lista, os filiados do partido podem alterar o ordenamento proposto pelos dirigentes<sup>32</sup>. Considerando-se o número de circunscrições no qual o voto secreto e nominal dos filiados é adotado, o Partido Socialista ocupa a primeira posição entre os partidos belgas, seguido pelo Partido Liberal-Cristão e o Partido Liberal. Esse procedimento conta com taxa de participação de aproximadamente 50% dos filiados do partido, o que corresponde a 5% dos eleitores do partido (informações dos anos 70)<sup>33</sup>.

*Comportamento do eleitor e dos partidos e funcionamento do sistema:*

Um dos pontos interessantes do sistema de lista flexível é que ele pode se tornar, dependendo do comportamento dos partidos ou dos eleitores, um sistema mais próximo da lista fechada ou da lista aberta. No sistema proporcional de lista flexível, só haverá votos a serem transferidos para os primeiros candidatos da lista se o eleitor do partido manifestar sua preferência pelo voto de legenda. Se, para um determinado partido, houver mais votos de legenda do que votos nominais, então, para aquela agremiação específica, o sistema funcionará de maneira semelhante ao voto em lista partidária preordenada. Por outro lado, se outro partido contar com número de votos nominais bem mais elevado do que sua votação na legenda, o sistema funcionará, para este outro partido, como lista pós-ordenada. O “tamanho” dos partidos no parlamento continua a ser medido pelo voto único do eleitor.

*Sistema mais próximo da lista fechada:* partido faz grande campanha para a lista e o eleitor vota mais na legenda do que em candidatos nominais. Resultado: o ordenamento da lista tende a prevalecer na “lista final”.

*Sistema mais próximo da lista aberta:* partido não faz campanha para a lista e o eleitor tende a votar mais em candidatos nominais do que na legenda. Resultado: ordenamento decorrente da votação nominal tende a prevalecer na “lista final”.

O sistema, portanto, pode abrigar tanto os partidos e os eleitores com cultura, interesse e estratégia voltados ao voto nominal quanto os partidos com cultura, interesse e estratégia voltados para o voto de legenda e para a valorização do discurso partidário, inclusive nas eleições proporcionais.

### 2.1.2 A lista flexível na Noruega

<sup>32</sup> DEWACHTER, Wilfried. 1983. “Les modes de scrutin en Belgique pour l’élection des assemblées parlementaires”. In: CADART, Jacques (Org.). Op. cit., pág. 93.

<sup>33</sup> Idem, op. cit.

A Noruega adota a representação proporcional de lista desde 1919. O país é dividido em 20 circunscrições e as cadeiras são alocadas entre os partidos no interior de cada circunscrição, por meio da fórmula D'Hondt. Em 1953, passou a adotar a fórmula Sainte-Laguë modificada, ainda em utilização. O eleitor pode votar na lista preordenada pelo partido ou reordenar completamente a lista de acordo com suas preferências, dispondo de número de votos equivalente ao número de nomes da lista partidária (que pode ser igual ao número de cadeiras em disputa na circunscrição). Se a lista partidária tiver 5 nomes, por exemplo, o eleitor poderá reordená-la completamente escrevendo os números de 1 a 5 ao lado dos nomes dos candidatos.

A apuração da ordem da “lista final”, com a ponderação entre os votos de legenda e o reordenamento da lista proposto pelo eleitor, ocorre por um sistema de pontuação. Em uma lista com cinco nomes, se o eleitor votou na legenda partidária o primeiro candidato da lista recebe 5 pontos, o segundo 4, o terceiro 3 e assim, sucessivamente. Quanto o eleitor reordena a lista partidária, o candidato que recebeu o número 1 do eleitor conquista 5 pontos, o que ficou com o número 2 recebe 4 pontos, o que recebeu o número 3 fica com 3 pontos e, assim, sucessivamente. A “lista final” será organizada a partir da ordem decrescente dos pontos recebidos por cada um dos candidatos que compõem a lista partidária<sup>34</sup>.

### 3. O sistema proporcional de lista aberta

No que se refere ao princípio partidário da representação política, a mesma clareza na operacionalidade do sistema proporcional não é atingida pelo sistema de lista aberta, tal como adotado no Brasil. Isto ocorre em razão de dois fatores: a) em virtude do fato de que a lista de candidatos não apresentar qualquer tipo de ordenamento prévio, não há regra para a transferência dos votos de legenda, tal como é usual nos sistemas de lista flexível; b) as normas que disciplinam as coligações eleitorais e, especialmente, a ausência de qualquer regra proporcional para a distribuição intrapartidária das cadeiras conquistadas pelos partidos que integram a coligação eleitoral.

Quanto ao primeiro aspecto, nos países que adotam a representação proporcional com lista flexível, como veremos, o eleitor pode votar na legenda partidária ou em um candidato nominal, tal como no sistema de lista aberta adotado no Brasil. Se concordar com o ordenamento da lista o eleitor vota na legenda; do contrário, ao votar em um candidato nominal, ele contribui para alterar o ordenamento final da lista, a partir de um cálculo que considerará o número de votos de legenda, os votos nominais e a posição de cada candidato na lista partidária preordenada.

No modelo brasileiro de voto de legenda, não há tal mecanismo de transferência, exatamente porque, pela legislação em vigor, os partidos apenas registram os

<sup>34</sup> CASTAIRS, Andrew McLaren. Op. cit., pág. 93.

candidatos que concorrerão às eleições proporcionais, sem manifestar qualquer ordenamento da posição dos candidatos nesse registro. Assim, o voto de legenda acaba contribuindo apenas para a primeira etapa do cálculo do número de eleitos no sistema proporcional, isto é, o eleitor que vota na legenda não tem qualquer possibilidade de interferir na ordem dos eleitos do partido ou coligação, que será definida de acordo com a ordem decrescente dos votos nominais recebidos pelos candidatos.

Quanto ao segundo aspecto, as normas vigentes na distribuição intrapartidária das cadeiras da coligação não estabelecem qualquer regramento a respeito da proporcionalidade em relação ao aporte de votos de cada partido à coligação. Por exemplo, se a coligação entre os partidos A-B-C-D conquistar 6 cadeiras na eleição para Deputado Federal em uma circunscrição, a distribuição das vagas entre essas agremiações não respeitará a proporcionalidade entre o percentual de votos que cada partido aportou à coligação, pois as vagas serão ocupadas pelos seis candidatos nominalmente mais votados da coligação.

Assim, o partido D pode ter contribuído com apenas 10% dos votos totais da coligação e conquistar 2 cadeiras (o que corresponde a 33% das vagas), justamente porque concentrou todos os seus votos em apenas dois candidatos registrados na lista aberta da coligação (estratégia utilizada pelos pequenos partidos). Na medida em que as coligações eleitorais, segundo as regras atuais, desvirtuam o cálculo do quociente partidário, alguns críticos das regras vigentes advogam pela extinção das coligações (que enfrenta resistências, pela exclusão dos pequenos partidos nas circunscrições eleitorais com número reduzido de vagas) ou a distribuição intrapartidária das vagas de modo proporcional ao aporte de cada partido ao conjunto de votos conquistados pela coligação.

É, portanto, o sistema proporcional de lista aberta, com a cultura política de voto nominal e personalizado e baixa expressão dos votos de legenda que deve ser contrastado com as regras vigentes nos países que adotam o sistema proporcional de lista aberta ou flexível. Evidentemente, é possível alterar as regras da distribuição intrapartidária das cadeiras conquistadas pela coligação estabelecendo-se outro critério, como a estrita proporcionalidade entre os votos e as cadeiras de cada partido integrante da coligação, o que exigiria alteração na legislação em vigor.

Contudo, num sistema de lista fechada ou flexível tais distorções não existiriam, pois mesmo na hipótese de que sejam admitidas coligações, os partidos A-B-C-D deveriam definir internamente, seja por meio de uma convenção conjunta ou reunião dos dirigentes partidários qual seria o ordenamento da lista preordenada. Em cada uma das posições da lista, seria preciso definir o nome e o partido do candidato que ficaria com cada uma das posições da lista preordenada. No caso da lista fechada, as 6 vagas seriam ocupadas pelos 6 primeiros candidatos registrados na lista. Como não há voto nominal em candidatos ou voto na legenda de um dos partidos que compõem a lista partidária, apenas uma legenda específica que

aglutina todas as legendas, não há qualquer distorção, produzida pelas próprias regras do sistema proporcional, na distribuição intrapartidária das cadeiras entre os partidos coligados.

No caso da lista flexível, como o partido ou coligação deve apresentar uma lista preordenada de candidatos e os votos de legenda são transferidos de acordo com o posicionamento dos candidatos na lista, exclui-se a hipótese de um partido coligado conquistar mais vagas do que votos contribuídos para a coligação. As distorções, como vimos, poderão ocorrer na disputa política mais importante nos países que adotam a representação proporcional de lista fechada: a convenção ou reunião para a definição do ordenamento da lista partidária. No caso da lista preordenada flexível, essas distorções podem ser corrigidas pelo próprio eleitor que, por meio do voto nominal nos candidatos da lista, pode alterar o seu posicionamento na lista final dos eleitos.

#### 4. *Conclusão*

Como vimos, a despeito de certo senso comum disseminado pelos críticos do sistema proporcional de lista preordenada, há variações na sistemática de funcionamento das democracias que adotam o sistema proporcional, seja na forma de ordenamento da lista (com maior ou menor grau de democracia interna nos partidos) bem como no grau em que os eleitores podem interferir no ordenamento da lista apresentado pelo partido. Ainda que a lista de países estudados não tenha sido exaustiva, as informações levantadas pelo estudo permitem questionar a consistência de certa crítica apressada ao sistema de lista partidária preordenada. De fato, existem problemas relacionados à falta de democracia interna dos partidos no momento de definição do ordenamento da lista bem como ausência de possibilidade de interferência no ordenamento por parte do eleitor. Contudo, esses problemas não decorrem necessariamente da lista preordenada, como quer certa crítica, pois podem ser equacionados pela adoção da lista flexível com prévias abertas à participação dos filiados.

Fazendo o vínculo com a situação política de um país como o Brasil, devemos lembrar que os avanços recentes no combate à inflação, na política de ampliação do emprego formal e na redução das desigualdades sociais e regionais (por meio de inúmeras políticas públicas elaboradas pelo Estado), só foram possíveis de serem obtidos por intermédio de propostas coletivas (e partidárias) para enfrentar os problemas vividos pelo país. As cinco últimas eleições presidenciais corroboram amplamente essa interpretação, pois a população referendou, por duas vezes, as políticas associadas ao combate da inflação (por beneficiar-se economicamente do fim do “imposto inflacionário”) e, quando as consequências sociais de um modelo neoliberal ortodoxo se fizeram sentir com maior clareza, apostaram na mudança de rumo que, desde então, tem sido apoiada pela maioria dos eleitores nos três últimos pleitos. Nada disso aconteceria sem a existência, na cena pública, de partidos políticos e seus quadros comprometidos com a elaboração e sustentação de determinadas políticas públicas.



Ademais, ao contrário da avaliação disseminada por alguns brasilianistas nos anos 80 e 90, o Congresso Nacional não tem sido empecilho para que o país avance no enfrentamento de seus inúmeros problemas sociais e econômicos. Isto porque, a despeito da fragmentação partidária, o Poder Executivo, por intermédio da construção da base aliada a partir do exercício compartilhado dos cargos ministeriais, nomeados a partir da indicação partidária, tem logrado obter apoio do parlamento aos projetos de seu interesse.

Cabe lembrar que essa construção do chamado “Presidencialismo de Coalizão<sup>35</sup>” ocorre *a partir do princípio partidário da representação política*. Quebrar esse princípio a partir da introdução do voto majoritário em circunscrições plurinominais (o chamado “distritão”), sistema de votação no qual os partidos não terão qualquer papel a cumprir, será laborar no sentido contrário das razões partidárias para o avanço político e social do país nas últimas décadas. Do ponto de vista das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, qual seria o custo de uma negociação política totalmente descentralizada, concentrada em personalidades eleitas com seus próprios votos? Não estaríamos construindo uma barreira que, no limite, poderia inviabilizar a continuidade dos avanços sociais, políticos e econômicos alcançados pelo país nos últimos anos?

Mantido o princípio partidário da representação política, o sistema proporcional seria a forma mais adequada de permitir a expressão das diversas correntes de opinião na sociedade<sup>36</sup>. Trata-se, a partir desse princípio, de perguntar qual seria a forma mais pertinente de organizar a representação política do ponto de vista partidário? Como vimos, entre os modelos alternativos à lista aberta vigente no Brasil, uma opção possível seria a adoção da lista preordenada flexível, por seis razões: a) por adequar-se bem à cultura do voto nominal vigente no país desde 1932, qualificando-o por meio do posicionamento do nome do candidato numa lista partidária cuja hierarquia será do conhecimento prévio do eleitor; b) por permitir que os partidos possam apresentar publicamente suas preferências a respeito dos candidatos concorrentes, ampliando o caráter programático das campanhas nas eleições proporcionais e fortalecendo o debate e a vida partidária interna; c) por qualificar e aperfeiçoar o voto de legenda que, no modelo vigente no Brasil, não exerce qualquer interferência na definição da ordem dos candidatos eleitos, apenas para o número absoluto de vagas conquistadas pelo partido ou coligação; d) por ser uma mudança significativa sem afetar a forma como o eleitor habituou-se a votar nas eleições proporcionais: nos candidatos ou na legenda partidária (inclusive sem qualquer alteração no *layout* da urna eletrônica); e) por permitir a redução dos custos das campanhas eleitorais nas eleições proporcionais, na medida em que os partidos poderão ampliar as estratégias coletivas e

<sup>35</sup> ABRANCHES, Sergio. “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, 1988, p. 5-34.

<sup>36</sup> Seria admissível o sistema distrital misto, inspirado no modelo alemão, na medida em que este preserva a proporcionalidade entre votos partidários e cadeiras conquistadas. Contudo, considerando-se o pacto federativo existente, seria difícil compatibilizar a proporcionalidade do sistema com as desigualdades na distribuição geográfica da população.

programáticas nas campanhas, racionalizando custos que, no modelo atual, são pulverizados entre milhares de despesas individualizadas; f) finalmente, o sistema adapta-se bem à diversidade regional e política do país, com partidos e cidadãos habituados ao voto nominal ou ao voto de legenda; no resultado comparativo da eleição, dependendo das estratégias do partido e das preferências dos eleitores, haverá diferenças na composição dos votos dos partidos (algumas agremiações podem ter mais votos nominais, outras mais votos de legenda).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRANCHES, Sergio. “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, 1988, p. 5-34.

BLAISE, Pierre; COOREBYTER, Vincent de. 2003. “Les résultats des élections fédérales du 18 mai 2003”. Bruxelas: *Centre de recherche et d’information socio-politiques*.

BURKE, Edmund. 1996. “Discurso aos eleitores de Bristol”. In: *Textos Políticos*. México: Fondo de Cultura Economica.

CASTAIRS, Andrew Mc. 2010. *A short history of electoral systems in Western Europe*. Londres: Routledge.

DEWACHTER, Wilfried. 1983. “Les modes de scrutin en Belgique pour l’élection des assemblées parlementaires”. In: CADART, Jacques (Org.). *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de L’Europe Occidentale. Leur résultats et leurs effets comparés*. Paris: Presses Universitaires de France.

DE WINTER, Lieven. 2005. “Belgium: Empowering Voters or Party Elites?”. In: GALLAGHER, Michael; MITCHEL, Paul. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, págs. 417-432.

GIUSTI TAVARES, José Antônio. 1999. “O problema do quociente partidário na teoria e na prática brasileiras do mandato representativo”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 42, nº 1.

GOUWS, Amanda; MITCHELL, Paul. 2005. “South Africa: one party dominance despite perfect proportionality”. In: In: GALLAGHER, Michael; MITCHEL, Paul. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, págs. 353-373.

HOPKIN, Johanatan. 2005. “Spain: proportional representation with majoritarian outcomes”. In: GALLAGHER, Michael; MITCHEL, Paul. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, págs. 375-94.

KLEIN, Cristian. 2007. *O desafio da Reforma Política: consequências dos sistemas eleitorais de lista aberta e fechada*. Rio de Janeiro: Mauad.

MARENCO DOS SANTOS, André. 2006. “Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 49, n° 4, págs. 721-49.

MAYHEW, David. 1974. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press.

NORRIS, Pippa. 2002. “Ballot structures and legislative behavior”. Universidade de Harvard: Escola de Governo John F. Kennedy. Ver: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Miami%20Norris.pdf>. Acesso em 15/10/2011.

*Open Secrets.org: Center for Responsive Politics*. “Reelection rates over the years”. Em: <http://www.opensecrets.org/bigpicture/reelect.php>. Acesso em: 17/8/2011.

RAHAT, Gideon; HAZAN, Reuven Y. 2005. “Israel: the politics of an extreme electoral system”. In: GALLAGHER, Michael; MITCHEL, Paul. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, págs. 333-51.

Relatório da *Electoral Commission*, órgão vinculado ao parlamento inglês: <http://www.electoralcommission.org.uk>. Acesso em: 17/8/2011.