

CAPÍTULO 10

SISTEMAS ELEITORAIS E PARTIDÁRIOS

10.1. Sistemas eleitorais

O sistema eleitoral constitui elemento de grande relevância para a compreensão da democracia representativa, por exercer influência direta sobre o modo como a representação política concretamente se dará. Aspecto essencial conexo a este é o dos sistemas partidários, igualmente crítico para a operação das instituições democráticas, de modo que ambos serão aqui examinados.

A abordagem deste tópico será a seguinte: primeiramente examinaremos três tipos principais de sistemas eleitorais (majoritário, proporcional e misto). Após, a perspectiva será ampliada e detalhada, fazendo-se uma breve panorâmica que cobre os sistemas eleitorais existentes de maneira mais ampla, examinando-se nove tipos de sistemas eleitorais. Por fim, serão examinados os sistemas partidários em seus aspectos principais e a relação existente entre sistemas eleitorais e sistemas partidários.

Sgarbossa & Iensue

Os sistemas eleitorais poderiam ser definidos como conjuntos de instituições que visam possibilitar a representação política, contemplando diversas técnicas, como votações, eleições, apurações e outros procedimentos (GOMES, 2017). A democracia moderna, diversamente da democracia existente na Antiguidade, é baseada em eleições, e não em outros critérios, como o sorteio, sendo inclusive denominada por alguns de democracia representativa eleitoral (VAN REYBROUCK, 2016)⁵⁶⁰, o que ressalta a importância do tema em estudo.

Os sistemas eleitorais encontram-se estruturados em torno dos princípios, regras e critérios informativos das eleições e dos procedimentos a elas ligados, como o alistamento eleitoral. O aspecto fundamental dos sistemas eleitorais é aquele que diz respeito à própria estrutura das eleições e os critérios de atribuição dos mandatos eletivos (maioria simples, maioria absoluta, proporcionalidade, entre outros aspectos).

Muitos autores fazem referência a três sistemas eleitorais distintos, a saber, o sistema majoritário, o sistema proporcional e o sistema distrital. O sistema eleitoral conheceria algumas variantes (como o sistema majoritário de um ou dois turnos) assim como o distrital (sistema distrital puro ou misto) (BONAVIDES, 2009).

Aqui adotaremos outra classificação, que contempla o sistema majoritário, o sistema proporcional e os denominados sistemas mistos

⁵⁶⁰ Por oposição exatamente à democracia representativa aleatória, baseada em sorteios, identificada pelo autor não apenas em democracias da Antiguidade, mas também em alguns reinos, repúblicas ou cidades da Idade Média e do Renascimento, como Veneza, Florença e Aragão.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

(GOMES, 2017), por considerarmos o sistema distrital puro uma espécie integrante do sistema majoritário, e o distrital misto o tipo principal dos sistemas mistos. Assim, na classificação aqui adotada, o sistema majoritário compreenderá tanto as variantes tradicionais (um ou dois turnos), normalmente utilizadas para eleições no âmbito do poder executivo e para órgãos unipessoais, quanto o sistema distrital puro, utilizado para as eleições no âmbito do poder legislativo e para órgãos colegiados. Os sistemas ecléticos ou mistos traduzir-se-ão no sistema distrital misto.

Antes de explicar o sistema majoritário, convém fazer alguns comentários preliminares sobre a questão. Primeiramente deve-se ter em mente que, para o provimento de cargos eletivos monocráticos ou unipessoais (isto é, com titular único), somente é possível utilizar o critério majoritário. Isto é, se o cargo possui um único titular, necessariamente terá de ser eleito um dos candidatos que obtiver a maioria (absoluta ou relativa) dos votos em uma eleição. Não será possível – por força do caráter unipessoal do cargo – representar nele os vários partidos concorrentes e as correntes de opinião que os apóiam (BONAVIDES, 2009).⁵⁶¹

Assim a representação proporcional fica limitada a órgãos colegiados, ou seja, compostos por diversos titulares – assembleias, câmaras, conselhos, diretórios ou dietas, por exemplo. Nela busca-se garantir uma proporção entre o número de votos obtidos e o número de

⁵⁶¹ Para que tal fosse possível, impõe-se a adoção de algum tipo de executivo colegiado, como no sistema diretorial, de ocorrência rara.

Sgarbossa & Iensue

representantes eleitos (quanto mais votos, mais mandatos) (GOMES, 2017), de forma que sua aplicação evidentemente não é possível senão para órgãos compostos por diversos titulares ou membros (deputados, representantes, conselheiros, vereadores e outros).

Há que se observar, por outro lado, que órgãos colegiados eletivos poderão ser providos seja pela representação majoritária, seja pela representação proporcional. Assim nada impede que em uma eleição para um órgão colegiado estabeleça-se que o partido que obtiver maioria dos votos tenha para si todos os mandatos ou cadeiras. Outra possibilidade que ilustra a hipótese consiste na adoção de uma variante do sistema majoritário, como o sistema distrital puro (o qual divide o território eleitoral⁵⁶² em distritos e realiza eleições majoritárias em cada um deles, como se verá). Nesse caso, embora o órgão seja colegiado, o critério predominante no provimento de seus cargos será majoritário, e não proporcional.

⁵⁶² Utiliza-se aqui a expressão território eleitoral como designação genérica de uma parcela territorial (que pode coincidir com a totalidade do território nacional ou corresponder a uma fração maior ou menor desta) considerada para fins eleitorais. Os territórios eleitorais podem assim corresponder ao território nacional ou a espaços geográficos menores, que podem ser coincidentes ou não com a divisão política ou administrativa do território (Estados, províncias, municípios). A expressão circunscrição eleitoral normalmente designa um território eleitoral para fins de eleição com representação proporcional. Assim, para a eleição de vereadores ou deputados no Brasil, o município ou o Estado são circunscrições eleitorais. A expressão distrito eleitoral designa um território eleitoral para fins de representação majoritária. Assim, nos EUA ou Alemanha, por exemplo, diversas parcelas do território são distritos eleitorais. (SILVA, 2011). Mas a terminologia revela-se vacilante.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Em resumo: cargos eletivos unipessoais não podem ser eleitos pelo sistema proporcional, mas órgãos colegiados podem ser eleitos tanto pelo sistema majoritário quanto pelo sistema proporcional.⁵⁶³

10.1.1. Sistema majoritário

O sistema majoritário consiste naquele sistema eleitoral estruturado preponderantemente na representação política da maioria, traduzindo, normalmente, uma concepção mais competitiva do que cooperativa da democracia (LIJPHART, 2008). A concepção básica é de que a maioria deve exercer o poder e a minoria deve fazer oposição, não sendo a última incorporada ao governo (em sentido amplo). Assim, enquadram-se como sistemas majoritários aqueles em que o partido ou coligação que obtiverem maioria dos votos na eleição obtenham a totalidade da representação no território eleitoral ou uma porção desproporcionalmente maior da representação (BONAVIDES, 2009).⁵⁶⁴ Nesse mesmo sentido é a lição de BARACHO:

⁵⁶³ Além dessa distinção, há outra apontada por BONAVIDES (2009): o critério majoritário é um critério passível de ser adotado tanto para eleição quanto para decisão; o critério proporcional somente é passível de adoção para eleição, mas não para decisão. Assim veremos o critério majoritário adotado em eleições bem como em consultas populares (plebiscitos e referendos), por exemplo, mas o critério proporcional será encontrado apenas em eleições de órgãos colegiados. Como se vê, o critério majoritário é mais abrangente, ao contemplar eleições e decisões, e contemplar órgãos unipessoais ou colegiados (geralmente executivo e legislativo, respectivamente), ao passo que o critério proporcional é menos abrangente, ao contemplar apenas eleições de órgãos colegiados.

⁵⁶⁴ Há critérios adicionais para identificar sistemas majoritários, embora secundários, como, por exemplo, o tamanho das sobras ou restos, isto é, de votos não utilizados (se entre os candidatos A e B ganha B, os eleitores de A têm a sensação de que “perderam” seus votos, pois seu candidato não foi eleito, e podem não se sentir representados pelo

Sgarbossa & Iensue

“O princípio majoritário supõe a atribuição da totalidade dos cargos de uma circunscrição eleitoral ao Partido que conseguiu maior número de votos. Já a representação proporcional determina a cada Partido um número de representantes que guarda relação com os votos que conseguiram.” (BARACHO, 1979, p. 147).

No mesmo sentido ensina BONNARD que o sistema majoritário “(...) consiste em serem declarados eleitos os candidatos que tenham obtido, na circunscrição, a maioria absoluta ou relativa dos votos. (BONNARD, 1944, p. 49).

No caso de eleição visando o provimento de cargos unipessoais, como os de prefeito, governador e presidente, por exemplo, será utilizado, portanto, o sistema majoritário, em alguma de suas variantes, sendo eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos válidos. No que diz respeito à eleição de órgãos com um único titular, o sistema majoritário apresenta duas variantes, a saber, o sistema majoritário de um turno (anglo-americano)⁵⁶⁵ e o sistema majoritário de dois turnos (franco-alemão) (BONAVIDES, 2009).

No sistema majoritário de um turno, considera-se eleito o candidato a um cargo unipessoal que obtiver, em um único turno de votação,

candidato rival (BONAVIDES, 2009). Os sistemas majoritários costumam ser pouco proporcionais (ou seja, não há uma relação elevada de congruência entre votos e mandatos obtidos, que até pode se dar, mas apenas fortuitamente) e ter níveis elevados de restos ou sobras de votos. Isso ficará mais claro adiante.

⁵⁶⁵ Esse sistema também é chamado de *First-past-the-post* (GOMES, 2017), ou seja, é um sistema no qual alguns ganham e outros perdem, como se verá adiante. É evidente a inspiração competitiva e a ideia de governo da maioria que o inspiram.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

maioria simples ou relativa⁵⁶⁶ de votos (ou seja, mesmo que a maioria de votos seja inferior a 50% dos votos válidos). Assim, se houver 5 candidatos (A, B, C, D e E) e estes candidatos obtiverem, hipoteticamente, 40% dos votos (A), 30% dos votos (B), 15% dos votos (C), 10% dos votos (D) e 5% dos votos (E), estará eleito desde logo o candidato A, com 40% dos votos. Como se vê é um sistema simples, e de apuração igualmente simples, embora tenha alguns problemas (como o tamanho exageradamente elevado das sobras e os impactos negativos no eleitorado).

Note-se que no exemplo acima embora o candidato A tenha, isoladamente, mais votos do que qualquer outro candidato com o qual concorreu naquele pleito, ele não possui maioria absoluta (mais de 50%) dos votos válidos⁵⁶⁷ na eleição. Aliás, as votações dos demais candidatos somadas (60%) superam sua votação, o que pode ser bastante inconveniente (pois a legitimidade democrática de um candidato eleito por pequena maioria ou com a maioria dos votos válidos dados contra si é frágil, como aponta BONAVIDES (2009), bem como a do próprio sistema político).

O sistema majoritário de dois turnos é concebido para lidar com tal fragilidade, permitindo, entre outras coisas, aumentar a votação do

⁵⁶⁶ Maioria simples ou relativa é a maioria inferior a 50%. Exemplificativamente: se em uma eleição entre três candidatos o candidato A obtém 40% dos votos, o candidato B obtém 35% dos votos e o candidato C obtém 25% dos votos, diz-se que o candidato A obteve maioria relativa de votos (que pode ou não ser suficiente à sua eleição, conforme a variante do sistema majoritário, que será estudada logo a seguir). No exemplo, nenhum candidato atingiu maioria absoluta de votos, ou seja, mais da metade.

⁵⁶⁷ Votos válidos pode ser um conceito variável. No Brasil compreende todos os votos dados em uma eleição, exceto brancos e nulos (GOMES, 2017).

Sgarbossa & Iensue

candidato eleito e, com isso, sua legitimidade democrática. Em tal sistema, considera-se eleito o candidato que obtiver maioria absoluta⁵⁶⁸ (mais de 50%) dos votos válidos em primeiro turno de votação. Caso isso não ocorra, realiza-se um segundo turno de votação, normalmente (mas não necessariamente) entre os dois candidatos mais votados no primeiro turno, de modo a ampliar a margem de votos que apoiará o candidato vencedor e, conseqüentemente, sua legitimidade democrática.⁵⁶⁹ Assim, utilizando-se o mesmo exemplo anterior, se o sistema eleitoral fosse o majoritário de dois turnos, se realizaria um segundo turno entre os candidatos A (que obtiver 40% dos votos em primeiro turno) e B (que obteve 30% dos votos em primeiro turno) ou entre mais candidatos,

⁵⁶⁸ A maioria absoluta consiste no primeiro número inteiro superior a 50% dos votos (SILVA, 2011). Assim, em um universo de 100.000 votos válidos, por exemplo, a maioria absoluta corresponde a 50.001 votos. Note-se que é incorreto definir maioria absoluta como 51%: utilizando o exemplo dado, 51% dos eleitores corresponderia a 51.000 votos (uma diferença de 999 votos, no exemplo utilizado). É incorreto, ainda, definir maioria absoluta como 50% + 1, pois como observa José Afonso da SILVA (2011) é de impossível apuração em universos com número ímpar de membros, como, por exemplo, no Senado Federal brasileiro, composto de 81 senadores (3 por Estado). Se fosse possível definir a maioria absoluta como 50% + 1 a maioria absoluta no senado seria 41,5%, e, na realidade, é de 41 senadores. Observe-se ainda, que maioria absoluta e maioria qualificada não se confundem. Maioria qualificada é uma maioria significativamente superior à metade dos votos. Exemplificativamente, se um projeto de lei somente pode ser aprovado por 2/3 (66,66%) ou 3/5 dos votos (60%), diz-se que exige maioria qualificada.

⁵⁶⁹ Esse sistema leva em consideração, de certa forma, a segunda preferência do eleitor, pois se entre um grupo inicial de vários candidatos ele pode preferir o candidato A a todos os outros, eliminado este candidato no primeiro turno, o eleitor pode optar entre os dois (ou mais) remanescentes, ou seja, pode escolher aquele que seria uma segunda opção, na ausência do candidato A. Há outros sistemas que tentam levar em consideração a ordem de preferência do eleitor, como veremos.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

possibilitando, desse modo, que um deles seja eleito com maioria absoluta de votos válidos.⁵⁷⁰⁻⁵⁷¹

Nesse sentido, novamente cabe resgatar o pensamento de BONNARD:

“Comumente, a maioria absoluta de votos é exigida no primeiro turno de votação. Se ela não é atingida, ocorre a *ballotage*. É necessário então realizar um segundo turno de votação, para a qual a maioria relativa basta. Mas em certos países, notadamente na Inglaterra, a maioria relativa basta já em primeiro turno.” (BONNARD, 1944, p. 49).

Como já mencionado, embora seja o critério mais freqüente para a eleição de cargos unipessoais, o sistema majoritário é passível de ser aplicado tanto para eleições para cargos monocráticos ou unipessoais quanto para órgãos colegiados, como câmaras ou assembleias. Ou seja, é possível promover uma eleição de uma câmara de deputados ou de uma

⁵⁷⁰ No Brasil, que adota o sistema majoritário de dois turnos para a maioria dos cargos do poder executivo, o segundo turno compreende apenas os dois candidatos mais votados, mas há sistemas eleitorais estrangeiros em que é possível a presença de mais candidatos no segundo turno de votação, o que, evidentemente, pode redundar novamente em uma eleição por maioria relativa, e não absoluta. Nesse caso, o segundo turno tem o significado principal de colher a segunda preferência de parte dos eleitores do que de elevar o apoio eleitoral do candidato eleito, embora tenda a ter tal efeito também (pois pelo menos os candidatos menos votados são eliminados do pleito para fins de segundo turno).

⁵⁷¹ No Brasil o sistema eleitoral adotado para os cargos do poder executivo é geralmente o sistema majoritário de dois turnos, realizando-se o segundo turno sempre que nenhum dos candidatos obtiver maioria absoluta de votos. Isso é verdadeiro para a eleição presidencial, para a eleição dos governadores dos Estados e para a eleição dos prefeitos de municípios com mais de 200 mil eleitores (arts. 28, 29, II e 77). Para municípios com menos de 200 mil eleitores, adota-se o sistema majoritário de um turno, considerando-se eleito o candidato a prefeito que obtiver maioria de votos (mesmo simples) em um único turno de votação (art. 29, II). O Senado brasileiro, embora colegiado, é eleito pelo sistema majoritário em cada Estado, adotando-se o sistema de um turno. Assim, o candidato mais votado no Estado elege-se senador mesmo com maioria relativa de votos, não havendo segundo turno (GOMES, 2017).

Sgarbossa & Iensue

assembleia pelo critério majoritário, fazendo com que os candidatos do partido ou coligação que obtiver a maioria dos votos válidos obtenha a totalidade dos mandatos eletivos ou, mais frequentemente, uma parte significativamente maior dos mandatos eletivos. Embora o Senado seja um órgão colegiado, composto por 81 Senadores, para a eleição de senadores também adota o sistema majoritário, mas de apenas um turno, ou seja, por maioria simples (GOMES, 2017). É eleito senador aquele que obtiver maioria de votos no território eleitoral (no caso, no Estado em que se candidatou), mesmo que relativa, em um único turno de votação.

Outro exemplo apto a ilustrar essa possibilidade é o colégio eleitoral para a eleição presidencial nos EUA. Naquele país, a eleição presidencial não é direta, mas indireta.⁵⁷² O povo elege, em cada Estado, determinado número de representantes ao colégio eleitoral, e estes delegados elegem o presidente. Distingue-se, assim, o voto popular, aquele pelo qual todos os eleitores elegem os delegados para o colégio eleitoral, do voto presidencial, aquele pelo qual os delegados elegem o presidente (MIRANDA, 2004; CAETANO, 2009).

Cada Estado possui um número variável de delegados no colégio eleitoral, correspondente à soma de seus deputados e senadores. Isso significa que cada Estado representa um número diferente de votos na

⁵⁷² Há emenda constitucional tornando-a direta aprovada pelo Congresso norte-americano, mas a mesma não entrou em vigor ainda por não ter havido ratificação pelo número necessário de Estados, conforme estabelece o art. V da Constituição dos Estados Unidos da América.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

eleição presidencial.⁵⁷³ O partido cujo candidato obtém maioria de votos na eleição para o colégio eleitoral realizada em cada Estado (primárias) elegerá todos os delegados daquele Estado, e não uma proporção maior destes. Se um partido obtém 50% dos votos no Texas, por exemplo, não elegerá 19 delegados, mas terá para si todos os 38 delegados daquele Estado. Note-se a desproporção: recebeu metade dos votos para o colégio eleitoral, mas levou a integralidade da representação, ficando o partido rival sem representantes (naquele Estado).⁵⁷⁴

Também o sistema distrital puro afigura-se, do ponto de vista aqui adotado, como uma variante do sistema majoritário, e conduz a resultados que privilegiam os candidatos ou partidos que obtiveram maioria dos votos em uma eleição em detrimento dos candidatos que obtiveram menor votação. Ele consiste, basicamente, na divisão do território eleitoral em distritos eleitorais (em número igual ao de mandatos ou cadeiras no órgão a ser eleito), e na realização de uma eleição majoritária (de um ou

⁵⁷³ Assim, nas eleições de 2016, exemplificativamente, o Maine representava 4 votos no Colégio Eleitoral, New Hampshire 4 votos, Vermont 3 votos, a Pensilvânia 20 votos, Nova Jersey 14 votos, Ohio 18 votos, o Texas 38 votos, e assim sucessivamente.

⁵⁷⁴ Na eleição presidencial de 2016, por exemplo, Trump e seu partido, o Republicano, receberam 52% dos votos no Texas, que possui 38 delegados no colégio eleitoral (e, consequentemente, 38 votos). Apesar disso, os 38 votos correspondentes àquele Estado foram para Trump (e não 52% deles). Na Califórnia, que tem 55 delegados/votos no colégio eleitoral, a democrata Hilary Clinton recebeu 61% dos votos, e obteve todos os 55 delegados, e não uma proporção deles. No colégio eleitoral, não havia delegados democratas pelo Texas, nem delegados republicanos pela Califórnia, de modo que se percebe facilmente que o partido perdedor fica sem representação em sistemas como este. Foi por força do colégio eleitoral que, embora tendo obtido mais votos populares, em números absolutos, Hilary perdeu a eleição, pois obteve menos votos presidenciais (o que importa, ao final, é a soma dos votos do colégio eleitoral, e não a soma dos votos populares em todo o território nacional). Naquele pleito, Hilary Clinton obteve quase 66 milhões de votos populares, Trump quase 63 milhões (uma significativa diferença de quase 3 milhões de votos). Por força dos Estados onde cada um venceu, no entanto, ela obteve apenas 232 delegados e ele 306.

Sgarbossa & Iensue

dois turnos) em cada um deles, normalmente uninominal, isto é, na qual cada partido ou coligação pode lançar apenas um candidato (BONAVIDES, 2009).

Este sistema produz resultados semelhantes ao da eleição do colégio eleitoral norte-americano, pois determinada circunscrição o partido que obtiver maioria (relativa ou absoluta) de votos obterá a integralidade da representação. Assim, exemplificativamente, se os partidos A, B e C lançam um candidato cada um no distrito eleitoral X, e se o candidato do partido A obtém 35% dos votos e os candidatos dos partidos B e C obtêm 32,5% cada um, por hipótese, o sistema poderá considerar eleito já em primeiro turno o candidato A. Note-se que no exemplo, 65% dos eleitores votaram nos candidatos dos outros partidos, mas que estes partidos ficarão sem representação no distrito, sendo eleito o candidato do partido A, que embora tenha recebido maioria relativa de votos (40%) receberá a integralidade da representação correspondente àquele distrito (BONAVIDES, 2009).

O critério fundamental para identificar sistemas eleitorais majoritários e distingui-los dos sistemas proporcionais é exatamente a proporcionalidade: os sistemas proporcionais tentarão fazer com que, tanto quanto possível, a representação de um partido corresponda ao número de votos por ele obtido (GOMES, 2017); os sistemas majoritários serão caracterizados por uma desproporção, favorecendo aqueles candidatos ou partidos que obtêm mais votos em prejuízo daqueles que obtêm menos votos.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

O sistema majoritário possui pontos positivos e inconvenientes, como ensinam BONAVIDES (2009) e GOMES (2017), entre outros. O sistema majoritário (especialmente de um turno) favorece a formação de uma maioria partidária no parlamento e, assim, tende a auxiliar na estabilidade ao governo, principalmente em sistemas parlamentaristas, pois neles, como vimos, o governo depende do apoio da maioria no parlamento para se manter. Desse modo, costuma-se considerar que o parlamentarismo tende a operar com maior estabilidade em sistemas eleitorais majoritários (e em sistemas bipartidários).

Por outro lado, o sistema majoritário tem alguns inconvenientes sérios, principalmente o de deixar aquela parcela dos eleitores que possui afinidade ideológica com os partidos que obtiveram menor votação sub-representada ou, no limite, sem representação⁵⁷⁵. Isso é problemático, pois exerce um impacto negativo sobre a legitimidade do sistema democrático (BONAVIDES, 2009).

10.1.2. Sistema proporcional

Para resolver os inconvenientes do sistema majoritário – o problema da não-representação ou da sub-representação das minorias nas

⁵⁷⁵ Note-se que no sistema majoritário se o partido A obteve 52% dos votos em determinado distrito e o partido B obteve 48% dos votos, o partido A obterá 100% das cadeiras e o B nenhuma. Isso fará não apenas com que o partido B fique sem representação durante toda a legislatura, mas implicará, igualmente, que os eleitores que votaram no partido B tenham seus votos desconsiderados. Esse problema é resolvido em boa medida pelo sistema proporcional, pois nele o partido A teria 52% dos mandatos e o partido B 48% dos mandatos, sendo que 48% dos votos não seriam desperdiçados, diversamente do que ocorre em eleições majoritárias.

Sgarbossa & Iensue

eleições – surgiu no final do século XIX, na Bélgica⁵⁷⁶, o sistema proporcional, também denominado de sistema belga de representação. Tal sistema inspira-se na ideia de propiciar a representação política, tanto quanto possível, de maneira proporcional à força eleitoral de partidos e coligações (BONAVIDES, 2009). Baseia-se em uma concepção mais cooperativa do que competitiva de democracia (LIJPHART, 2008), na medida em que busca permitir o exercício do poder pela maioria vencedora e pelas minorias vencidas conjuntamente, tanto quanto possível.

Conferindo protagonismo aos partidos políticos, o sistema eleitoral proporcional busca estabelecer critérios para que os partidos (ou coligações) obtenham uma representação proporcional ao número de votos válidos que receberam em cada eleição. Desse modo, exemplificativamente, um partido ou coligação de partidos que obteve 50% dos votos tenderá a obter aproximadamente 50% dos mandatos eletivos; um partido ou coligação que obteve 35% dos votos tenderá a obter aproximadamente 35% dos mandatos eletivos, e assim sucessivamente.⁵⁷⁷

⁵⁷⁶ As propostas iniciais no sentido de se estabelecer uma representação proporcional foram feitas por Thomas HARE, especialmente nas obras *The Machinery of Representation*, de 1857, e *The Elections of Representatives*, de 1859, mas, na Inglaterra, não foram implementadas. Victor D'HONDT publicou um escrito intitulado *Sistema Racional e Prático de Representação Proporcional*, em 1882, e a representação por ele proposta foi adotada na Bélgica na virada do século, em 1899, e, depois, em diversos países Europeus e do resto do mundo (GOMES, 2017).

⁵⁷⁷ Diz-se aproximadamente porque em geral uma correspondência exata é impossível, por várias questões. Primeiramente a possibilidade da correspondência depende do número de eleitores, do número de votos válidos dados a cada eleição e do número de mandatos. Além disso, existem problemas de restos e sobras de votos (BONAVIDES,

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Assim, hipoteticamente, se em uma eleição para uma assembleia ou câmara com 100 cadeiras (mandatos) o partido A obtivesse 51% dos votos, o partido B 24% dos votos e o partido C 25% dos votos, em caso de sistema de representação proporcional a primeira agremiação obteria 51 cadeiras, a segunda 24 cadeiras e a terceira 25 cadeiras, sempre que possível. É evidente que as coisas podem ser bem mais complexas, na realidade, do que no exemplo.⁵⁷⁸ Portanto, como ensina Marcello CAETANO,

“Na *representação proporcional* cada círculo elege vários deputados (lista plurinominal) mas, havendo mais de uma lista, serão eleitos candidatos das várias listas em oposição proporcionalmente ao número de votos obtido por cada uma. Para atingir este objectivo com certa justiça têm sido propostos e experimentados vários processos (sistema do quociente eleitoral, sistema de concorrência de listas, sistema do divisor comum ou sistema de HONDT.” (CAETANO, 2009, p. 249).

O sistema proporcional resolve, em boa medida⁵⁷⁹, os problemas relativos à legitimidade democrática que acometem o sistema majoritário,

2009), como se verá logo a seguir, que impedem uma proporcionalidade exata, fazendo com que esta seja aproximada.

⁵⁷⁸ Note-se que se o sistema eleitoral for distrital puro, por exemplo, a situação pode mudar drasticamente, pois tudo dependerá do resultado das eleições em cada distrito, não havendo proporção necessária entre número de votos recebidos pelo partido em todo o território eleitoral (conjunto dos distritos eleitorais) e o número de mandatos por ele obtidos naquela eleição.

⁵⁷⁹ Mas não resolve totalmente, podendo ostentar distorções. No Brasil, por exemplo, a proporcionalidade é distorcida por disposição constitucional que estabelece que nenhuma unidade da federação (Estado ou Distrito Federal) pode possuir menos de 8 nem mais de 70 deputados na Câmara dos Deputados (art. 45 § 1º). Isso acarreta distorções e modifica o peso relativo dos votos, desmentindo em certa medida o princípio do *one man, one vote*: “Ela, além do princípio *one man one vote*, traz a ideia da igualdade regional da representação, segundo a qual a cada eleito, no País, deve corresponder o mesmo número ou um número aproximado de habitantes. Contraria a

Sgarbossa & Iensue

na medida em que inclui as minorias vencidas em uma eleição na representação política, evitando, ainda, que parcela significativa dos votos depositados pelo eleitorado em tais partidos seja perdida, como já mencionado. Por outro lado, o sistema proporcional pode ostentar seus próprios problemas, na medida em que tende a fragmentar demasiadamente o sistema partidário, contribuindo para o aumento de partidos (GOMES, 2017), bem como aumentar o peso político de minorias partidárias e de pequenos partidos, às vezes desproporcionalmente, além de reduzir a estabilidade do governo, sobretudo no parlamentarismo (BONAVIDES, 2009).⁵⁸⁰

Como visto, no parlamentarismo o governo depende do apoio da maioria parlamentar para se manter e, como o sistema proporcional parece favorecer a proliferação de partidos políticos, como se verá logo adiante, dificulta a formação de uma maioria parlamentar e, portanto, às vezes se traduz em instabilidade. Do mesmo modo, a proliferação de partidos e a pulverização dos mandatos legislativos entre diversos partidos, alguns não raro muito pequenos, aumenta seu poder e sua influência na medida em que sua concordância se faça necessária para a

regra do valor igual o fato de que um voto, por exemplo, no Acre, vale cerca de vinte vezes mais do que um voto em São Paulo, pois para se eleger um Deputado Federal naquele bastam cerca de dezesseis mil votos enquanto neste são necessários aproximadamente trezentos mil votos.” (SILVA, 2011, p. 354). A desproporção é maior, no entanto, no Senado, dado o número fixo de 3 senadores por unidade da federação, independentemente das diferenças demográficas e de dimensões do eleitorado de cada Estado e do Distrito Federal (art. 46 § 1º da Constituição Federal de 1988).

⁵⁸⁰ Um problema sério associado à representação proporcional é o da transferência de votos entre candidatos do partido ou coligação sem qualquer transparência para a maioria dos eleitores, como observa GOMES (2017). Isso será explorado adiante, ao se estudar as formas de realização concreta da proporcionalidade.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

aprovação de certas matérias – mesmo no presidencialismo – o que por vezes pode se tornar um problema.⁵⁸¹

O sistema proporcional conta com duas variantes principais, estruturadas em torno do método de atribuição dos mandatos eletivos proporcionalmente, a saber, o sistema do quociente eleitoral e do sistema do quociente fixo (BONAVIDES, 2009).

Sob o sistema do quociente eleitoral a atribuição dos mandatos (ou apuração dos candidatos eleitos) a cada partido ou coligação se fará da seguinte maneira: em um primeiro momento apuram-se os votos válidos de toda a eleição, descontando-se os votos em branco e os nulos. Após, divide-se o número de votos válidos pelo número de mandatos a serem conferidos (ou cadeiras a serem preenchidas, o que é o mesmo). O resultado desta divisão será o quociente eleitoral (GOMES, 2017).

O terceiro passo consistirá em apurar os votos válidos de cada partido ou coligação, obtendo o denominado quociente partidário. Por fim, dividir-se-á os votos válidos de cada partido ou coligação com vistas a obter o número de candidatos eleitos por cada um deles (GOMES, 2017).

⁵⁸¹ Várias matérias necessitam de votação expressiva para serem aprovadas no legislativo, como maiorias absolutas ou qualificadas (como 2/3 dos votos exigidos para a admissão do *impeachment* pela Câmara dos Deputados, por exemplo – art. 86 da CF/88 – ou 3/5 dos votos de deputados e senadores para a aprovação de Emendas à Constituição – art. 60 § 2º da CF/88). Se o órgão legislativo (congresso, assembleia ou parlamento) encontra-se excessivamente fragmentado com inúmeros partidos, a formação de tais maiorias se torna difícil, e os pequenos partidos muitas vezes adotam uma posição extorsiva, exigindo benefícios e vantagens para si e para seus membros como condição para apoiarem medidas que saber ser importantes para o governo. O problema revela-se no denominado presidencialismo de coalizão, como o existente no Brasil, no qual o presidente da república depende da formação de uma coalizão (sempre instável) com diversos partidos para conseguir aprovar as medidas que dependam de legislação ou aprovação pelo legislativo.

Sgarbossa & Iensue

Exemplificando: imagine-se que em uma circunscrição eleitoral imaginária existam 120.000 eleitores. Imagine-se que se apurem, em dada eleição, 100.000 votos válidos, em função de ausências, votos em branco e votos nulos. Imagine-se, ainda, que são 50 cadeiras a serem preenchidas para uma câmara legislativa.

Nesse caso, o quociente eleitoral corresponderia a 2.000 votos ($100.000 \div 50 = 2.000$). Isso significa que a cada 2.000 votos obtidos, um partido ou coligação elegeria um candidato. Imagine-se, agora, que há 5 partidos que disputaram esta eleição. O partido A recebeu 20.000 votos; o partido B recebeu 30.000 votos; o partido C recebeu 30.000 votos; o partido D recebeu 10.000 votos e o partido E recebeu 10.000 votos. Constata-se que nessa situação hipotética o partido A teria eleito 10 candidatos; o partido B, 15 candidatos; o partido, C 15 candidatos; o partido D, 5 candidatos e, por fim, o partido E, 5 candidatos (50 cadeiras preenchidas).⁵⁸²

Ou seja, o quociente eleitoral determina o número mínimo de votos que um partido (ou coligação de partidos) deve obter para eleger um representante. Por isso, a votação do partido ou coligação é dividida por tal número, de modo a converter votos em mandatos, como ensina GOMES (2017). Nesse sistema, analisando-se o total de votos válidos de um partido ou coligação, este terá eleito um número de representantes igual ao número de vezes que o quociente eleitoral aparece em sua votação.

⁵⁸² Ou seja: partido A $20.000 \div 2.000 = 10$; partido B $30.000 \div 2.000 = 15$; partido C $30.000 \div 2.000 = 15$; partido D $10.000 \div 2.000 = 5$; partido E $10.000 \div 2.000 = 5$.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Note-se que os números escolhidos em nosso exemplo são propositalmente fixos, para fins didáticos e de simplificação. É evidente que os cálculos serão muito mais complexos com eleitorados reais e parlamentos reais, que não contarão com números “redondos” de eleitores e cadeiras, o que gerará, por exemplo, problemas envolvendo frações de votos no cálculo do quociente eleitoral. Cada sistema estabelecerá como estes problemas devem ser tratados, indicando, por exemplo, que frações devam ser desprezadas, ou que frações inferiores a 0,5 devam ser desprezadas e superiores a 0,5 devam ser arredondadas.

Note-se que no sistema proporcional de quociente eleitoral a distribuição dos mandatos é proporcional à votação; o quociente eleitoral é variável (a depender do número de votos válidos apurados) e o número de mandatos a preencher é fixo (BONAVIDES, 2009).

O sistema contraposto é o do quociente fixo. Nele a legislação estabelece previamente, com base em estudos demográficos e com dados obtidos junto ao cadastro eleitoral, o número de votos necessários para que um partido ou coligação eleja um candidato – daí o nome quociente fixo (pois este, diversamente do quociente eleitoral, não é variável).

Assim, imagine-se que a lei estabeleça que, considerando os dados quantitativos do eleitorado em determinada circunscrição eleitoral o quociente fixo é de 3.000 votos, por exemplo. Nesse caso, após a votação, apurar-se-á o total de votos válidos recebidos por cada um dos partidos ou coligações de partidos. Em seguida, a votação de cada um deles será dividida pelo quociente fixo (no exemplo, 3.000), e cada partido elegerá um representante a cada 3.000 votos recebidos.

Sgarbossa & Iensue

Imagine-se que entre cinco partidos disputando uma eleição sob tal sistema, com quociente fixo, apuraram-se as seguintes quantidades de votos válidos: partido A = 9.000; partido B = 30.000; partido C = 15.000; partido D = 15.000; partido E = 11.000. Nesse exemplo, o partido A terá eleito 3 representantes; o partido B terá elegido 10 representantes; o partido C, 5 representantes; o partido D, 5 representantes e, por fim, o partido E terá eleito, 3 representantes.

Note-se que a votação do partido E (11.000 votos) totaliza 3 representantes se dividida pelo quociente fixo de 3.000 ($11.000 \div 3.000 = 3,6666$). Para eleger 4 representantes, o partido teria que ter obtido no mínimo 12.000 votos, em princípio, e como os votos a mais que obteve (2.000) não chegam a totalizar um quociente inteiro (3.000), não são suficientes para conferir mais uma cadeira ao partido.

Note-se que esses 2.000 votos são “perdidos”, em princípio, no sentido de que não elegem mais nenhum representante para o referido partido (ou coligação) que os recebeu (BONAVIDES, 2009). Isso será um problema do sistema proporcional, compartilhado tanto pela variante do quociente proporcional quanto pela do quociente fixo, como se verá em seguida.

Concluindo: sob o sistema proporcional na variante do quociente fixo, os mandatos são atribuídos em proporção ao número de vezes que a votação de cada partido perfaz tal total, fixado na legislação anteriormente a cada eleição. Nele, portanto, o quociente é fixo e independente do total de votos válidos apurados na eleição. No entanto, normalmente, o número de mandatos ou cadeiras é variável. Existem outras metodologias

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

de cálculo da proporcionalidade, como o método d'HONDT (GOMES, 2017), mas não será possível esgotar tal temática no presente curso.

10.1.2.1. Restos e sobras

Como já advertido, na vida real os valores e os cálculos necessários para se obter o quociente eleitoral costumam não ser tão simples quanto aos números trabalhados acima, sendo os eleitorados compostos por milhares, centenas de milhares ou até mesmo milhões de eleitores, em números fragmentados, e sendo os parlamentos, congressos ou assembleias compostos por um número bastante variável de representantes nos diversos níveis eleitorais, podendo ser integrados de alguns representantes ou algumas dezenas deles (como ocorre, por exemplo, em câmaras de vereadores) até várias dezenas ou centenas (como ocorre, por exemplo, em assembleias estaduais ou distritais, ou em assembleias, congressos e parlamentos nacionais).

Como visto, a representação proporcional, seja ela calculada por meio do quociente eleitoral, do quociente fixo ou de outro método, podem acarretar problemas de sobras e restos, como no último exemplo dado no tópico anterior. Tanto quando os mandatos forem fixos e o quociente variável (sistema do quociente eleitoral), quanto quando os mandatos forem variáveis e o quociente fixo, pode ser necessário estabelecer algum critério pelo qual se possa distribuir eventual mandato não preenchido pelas votações dos partidos ou para tentar aproveitar as sobras ou restos de votos, assim compreendidos os votos remanescentes

Sgarbossa & Iensue

conferidos a um partido ou coligação que não integralizarem o quociente eleitoral (BONAVIDES, 2009).

Por exemplo, se apuradas todas as votações dos partidos e providas todas as vagas correspondentes ao número de quocientes eleitorais presentes em suas respectivas votações ainda assim sobrar uma ou mais cadeiras (mandatos a preencher), será necessário um critério alternativo.

Em alguns sistemas adota-se o critério da maior votação subsequente ao quociente eleitoral, de modo que esta vaga ou estas vagas remanescentes sejam atribuídas ao partido ou aos partidos que tiveram a maior votação, ainda que inferior ao quociente eleitoral. Em outros sistemas, preconiza-se a realização de uma média da votação obtida pelos partidos, de modo a atribuir o mandato remanescente ao partido que obtiver a maior média (GOMES, 2017).

Registre-se ainda que embora o sistema proporcional tenha melhorado significativamente o problema – pois como vimos o sistema majoritário faz com que uma grande parte dos votos não tenha efeito algum –, não é correto imaginar que resolveu totalmente. Desse modo, é preciso observar que não sendo o caso de cadeiras remanescentes, referido linhas atrás, caso haja na votação apurada de um partido uma fração inferior a um quociente eleitoral (como ocorre no segundo exemplo acima), tal parcela de votos será desperdiçada, por exemplo.

De modo geral, sempre haverá uma parcela de votos que será perdida, ficando sem efeito, mas tal parcela é significativamente menor em sistemas eleitorais proporcionais do que em sistemas majoritários (BONAVIDES, 2009).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Alguns temas finais devem ser examinados antes de deixarmos a análise dos sistemas de representação proporcional e focarmos no sistema distrital puro e misto, a saber, a questão da lista partidária, o voto de legenda e o fenômeno associado da transferência de votos que ocorre nos primeiros.⁵⁸³

No sistema proporcional o território eleitoral, denominado de circunscrição eleitoral, não é dividido em distritos, de modo que os vários partidos podem lançar diversos candidatos na circunscrição, e o eleitor pode votar em qualquer um deles.⁵⁸⁴ A eleição é, portanto, plurinominal, ou seja, o eleitor optará não apenas pelo partido A ou B, mas pode ser que a ele seja conferida a capacidade de optar por um ou outro candidato de

⁵⁸³ Ensina CAETANO: “O sufrágio pode ter por objecto escolher indivíduos e assim recair nos seus nomes, dizendo-se nesse caso *individual*; ou destinar-se a designar o partido, a orientação ou tendência organizada que se prefere, e então o voto incide sobre uma *lista* preparada pelas organizações políticas, contando-se o número de votos recolhidos pela lista para efeito da eleição e sendo secundário o número de votos obtido por cada nome dela. Pode um desses nomes ter menos votos que outro incluído noutra lista sem que tal impeça a sua eleição desde que esteja na lista triunfante.” (CAETANO, 2009, p. 232).

⁵⁸⁴ Para deixar mais claro, utilizando o Brasil como exemplo, a circunscrição eleitoral nas eleições municipais (para prefeito e vereadores) corresponde ao território do município, e nas eleições estaduais ao território do Estado (para governador e deputados estaduais). Os partidos podem lançar diversos candidatos em cada uma dessas circunscrições e o eleitor pode escolher o partido e o candidato que mais lhe agradarem. A apuração dos votos válidos para fins de cálculo do quociente eleitoral será feita em toda a circunscrição, ou seja, será obtida pela divisão do total de votos válidos no município ou Estado pelo número de mandados a serem preenchidos na câmara de vereadores ou na assembleia legislativa. O quociente partidário, resultante da divisão do total de votos válidos obtido por cada partido ou coligação, será calculado a partir da soma da votação de cada partido ou coligação em toda a circunscrição (no exemplo, o município ou o Estado).

Sgarbossa & Iensue

cada partido. Tal capacidade, no entanto, dependerá o tipo de lista adotado.⁵⁸⁵

10.1.3. Sistemas distritais e suas variantes

Examinados brevemente os sistemas majoritário de proporcional de representação, cabe analisar brevemente alguns aspectos particulares sobre o sistema distrital puro e do sistema distrital misto.

Como dito, em geral alguns autores costumam classificar o sistema distrital como um terceiro sistema eleitoral, ao lado do majoritário e do proporcional. Com o devido respeito aos autores que perfilham tal entendimento, parece mais adequada uma solução classificatória alternativa.

Consideramos no presente estudo que os sistemas dividem-se em majoritário, proporcional e ecléticos ou mistos. O sistema distrital puro consistiria em uma variante do sistema majoritário, ao lado de outras, notadamente na principal expressão de sistema majoritário para eleição de órgãos colegiados, uma vez que os sistemas majoritários de um e dois turnos normalmente são aplicados a órgãos unipessoais. Já o sistema distrital misto seria o caso representativo dos sistemas ecléticos ou mistos,

⁵⁸⁵ Os dois principais tipos de listas partidárias são as listas abertas e fechadas. Na primeira permite-se que o eleitor altere a ordem dos candidatos, escolhendo não apenas entre partidos, mas também entre candidatos do partido escolhido. Na segunda, a ordem estabelecida na lista partidária é inalterável pelo eleitor. Este elege o partido, mas não escolhe entre seus candidatos, sendo observada a ordem preestabelecida pelo partido independentemente do número de votos individual de cada candidato ou de qualquer outra forma de manifestação sua de preferência por candidatos do partido escolhido.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

pois, como se verá, combina a representação majoritária com a representação proporcional.

O sistema distrital puro caracteriza-se pela divisão do território eleitoral (que pode corresponder ao território de um Estado, por exemplo) em diversos distritos eleitorais – subdivisões menores da circunscrição, em número equivalente ao número de cadeiras do órgão colegiado a ser provido (BONAVIDES, 2009). Assim, por exemplo, se o órgão colegiado contar com 50 cadeiras, deverá haver 50 distritos.

Outro aspecto importante é que os distritos devem ser equivalentes em termos de eleitorado, ou seja, possuir tanto quanto possível o mesmo número de eleitores, para preservar a isonomia do voto – o que fará com que possuam diversos tamanhos e formatos em termos geográficos. Tais distritos são normalmente uninominais, de modo que cada partido deverá lançar apenas um candidato em cada distrito, não havendo concorrência entre candidatos dos mesmos partidos (BONAVIDES, 2009).

Dentro de cada distrito haverá uma eleição majoritária (normalmente por maioria simples, em um só turno de votação) visando a prover, por eleição, uma das cadeiras no órgão colegiado. Assim, caso se trate de uma câmara ou assembleia de legislativa, por exemplo, cada distrito elegerá um deputado; caso se trate de uma câmara municipal, por exemplo, cada distrito elegerá um vereador. Após a apuração da eleição majoritária em todos os distritos estará automaticamente composto o órgão colegiado em questão (câmara, assembleia ou equivalente).

Perceba-se que em lugar de se possuir representação proporcional para o órgão colegiado – hipótese na qual se apuraria a votação total de

Sgarbossa & Iensue

cada partido ou coligação em toda a circunscrição, dividindo-se a mesma pelo quociente fixo ou eleitoral para compor o órgão colegiado –, adota-se representação majoritária em cada distrito. Esta é a razão pela qual consideramos o sistema distrital puro como uma variante do sistema majoritário, embora muitos autores o classifiquem como um sistema à parte.

Como todo sistema majoritário, o sistema distrital enfrenta alguns problemas, notadamente a redução da representação das minorias políticas e o aumento das sobras ou restos de votos não aproveitados, além de poder contribuir para com a redução do número de partidos políticos, como se verá (BONAVIDES, 2009). Com efeito, o sistema proporcional reparte de maneira relativamente equitativa os assentos em função da votação, favorecendo não apenas a representação dos partidos e setores que os apoiam que obtiveram maioria (absoluta ou relativa) na eleição.

No sistema distrital, que obteve maioria absoluta ou relativa ganha toda a representação, de modo que o mandato ou cadeira disputado em um distrito poderá ser conferido ao candidato de um partido que obteve pouco mais de 50% dos votos válidos, ou até menos, como 40% ou 30%. Isso significa que contingentes elevados de eleitores, que podem corresponder a 50% ou mais dos votos, inclusive, ficarão sem representante e terão seus votos desconsiderados, ineficazes. Em longo prazo, o sistema parece dificultar a representação das minorias políticas nas eleições, bem como contribuir para com a redução do número de partidos, o que também pode ser problemático.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Para evitar alguns dos inconvenientes do sistema distrital puro criou-se o sistema distrital misto. Este sistema visa combinar a representação majoritária distrital com a representação proporcional, de modo a obter, através de tal combinação, os melhores resultados de ambos os sistemas (GOMES, 2017).

Muito esquematicamente, sob tal sistema o território eleitoral opera dividido em distritos para o provimento de metade das cadeiras em disputa na eleição e, para a outra metade, opera como uma circunscrição eleitoral única, com eleição em lista partidária de representação proporcional. Ou seja, dizendo-se de outro modo, metade dos mandatos eletivos em questão será provida pelo sistema distrital, em eleições majoritárias dentro de cada distrito, no qual cada partido lançará apenas um candidato, sendo eleito em cada distrito o candidato que obtiver maioria dos votos. A outra metade será eleita pelo sistema proporcional, de acordo com os votos recebidos por cada partido ou coligação, apurados em toda a circunscrição, de acordo com algum sistema de apuração proporcional (quociente eleitoral, quociente fixo, método d'HONDT).⁵⁸⁶

Observe-se, por fim, que os sistemas distritais possuem inúmeras variantes específicas nos diferentes países que os adotam, de modo que o que aqui foi exposto foi em de linhas bastante gerais e esquemáticas.

⁵⁸⁶ Imagine-se um órgão legislativo estadual que conte com 80 cadeiras. O território eleitoral do Estado será dividido em 40 distritos uninominais, ou seja, nos quais cada partido lançará um candidato, e este será eleito por maioria de votos. As 40 cadeiras remanescentes serão disputadas por candidatos em listas plurinominais de todo o Estado (circunscrição), sendo que cada partido ou coligação obterá mandatos relativamente proporcionais à sua votação em toda a circunscrição.

Sgarbossa & Iensue

Como ensina BONAVIDES (2009), o sistema distrital possui aspectos positivos e negativos, sendo que seus defensores e opositores possuem diversos argumentos em seu favor e contra ele. Há quem argumente que ele melhora a representação de todas as regiões da circunscrição, que fortaleça a unidade partidária, que barateie as campanhas, que aumente a proximidade entre candidatos e eleitores. Por outro lado, é plausível que reduza a representação das minorias (especialmente o sistema distrital puro), que aumente os votos perdidos, que contribua para diminuição do número de partidos políticos. Ainda, segundo alguns, favoreceria a corrupção eleitoral, o abuso do poder econômico, as oligarquias, e reduziria a renovação e o surgimento de novos líderes.⁵⁸⁷

10.1.4. Panorama comparativo dos sistemas eleitorais

Como visto, a literatura (ou doutrina), ao se dedicar à temática dos sistemas eleitorais, tende a distingui-los em majoritário, proporcional e distrital (puro ou misto), principais expressões dos sistemas eleitorais contemporâneos. Há, no entanto, estudos recentes e mais aprofundados que fazem uma análise mais minuciosa dos diferentes sistemas eleitorais, e que merecem uma menção, ainda que breve. Os sistemas sucintamente

⁵⁸⁷ O Brasil possui diversas experiências com sistemas eleitorais distritais ao longo de sua história, experiências estas que, de modo geral, não foram boas. O sistema proporcional, implementado com o Código Eleitoral de 1932 e mantido pela Constituição federal de 1934 (GOMES, 2017), parece ter constituído um avanço, embora tenha gerado seus próprios problemas, como a proliferação excessiva de partidos (em número de 35 no ano de 2018), e os custos e problemas associados a isso.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

apresentados a seguir podem ser compreendidos como subdivisões ou variantes daqueles que genericamente são denominados de sistemas majoritários, proporcionais ou mistos.

O panorama traçado neste tópico é inteiramente desenvolvido com base nos resultados de pesquisa integrantes do Projeto ACE – *Administration and Cost of Elections*, desenvolvido pelo *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* – IDEA, em parceria com outras instituições, que mantém um portal com vastos dados sobre as eleições mundiais com dados de grande relevância.⁵⁸⁸

A classificação em estudo identifica 4 grupos de sistemas eleitorais, 3 deles constituindo “famílias” de sistemas eleitorais próximos entre si, e o último constituindo um grupo de sistemas eleitorais não classificáveis naquelas famílias. Entre estes 4 grupos, distinguem-se 12 sistemas eleitorais, classificados em função de critérios como a) o grau de proporcionalidade dos sistemas (relação votos x assentos e nível de votos perdidos), número de membros eleitos em cada território e número de votos por eleitor.⁵⁸⁹

Os grupos de sistemas eleitorais são 1) sistemas de pluralidade ou maioria (*plurality/majority*); 2) sistemas de representação proporcional (*proportional representation*); 2) sistemas mistos (*mixed*) e 4) outros sistemas. Os sistemas de pluralidade ou maioria são cinco: a) *first-past-the-post* (FPTP); b) *block vote* (BV); c) *party block vote* (PBV); d) *alternative vote* (AV) e e) *two-rounds system* (TRS). Os sistemas de representação

⁵⁸⁸ O endereço na rede mundial de computadores é <http://aceproject.org/>.

⁵⁸⁹ Confira-se, para maiores detalhes, o estudo completo: < <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/default>>. Acesso em: 04.08.2018.

Sgarbossa & Iensue

proporcional são dois: a) lista proporcional e b) *single transferable vote* (STV). Os sistemas mistos também são dois: a) *parallel system* (PS) e b) *mixed-member proportional* (MMP). Os sistemas classificados como outros são três: a) *single non transferable vote* (SNTV); b) *limited vote* (LV) e c) *borda count* (BC).⁵⁹⁰

Faremos uma brevíssima explicação dos sistemas mais importantes (os de pluralidade/maioria, os de representação proporcional e os sistemas mistos), para o leitor perceber a complexidade e a intensa variação possível dos sistemas eleitorais, deixando de abordar os sistemas não classificados em família (SNTV, LV e BC), por sua importância reduzida em comparação com aqueles. O objetivo desta breve exposição é traçar um panorama mais completo dos sistemas eleitorais do que aquele clássico, que os reduz a 3 ou 4 sistemas, já examinado.

I – *Plurality/Majority Systems*:

Os sistemas de pluralidade⁵⁹¹ ou maioria têm por característica principal serem majoritários, ou seja, marcados por nenhuma ou por baixa

⁵⁹⁰ < <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/default> >. Acesso em: 04.08.2018.

⁵⁹¹ A expressão pluralidade (*plurality*) deve-se ao fato de que nem todos estes sistemas são majoritários estritamente falando (isto é, baseados em maioria absoluta), contentando-se com meras “pluralidades de votos”, como maiorias relativas (que não são, rigorosamente, maiorias, podendo corresponder inclusive a uma minoria de votos em comparação com o total de votos, como já visto. Por isso estão classificados como uma família de sistemas de *plurality/majority*. É o caso do *first-past-the-post* (FPTP), do *Block Vote* (BV) e do *Party Block Vote* (PBV). Já os sistemas do *Alternative Vote* (AV) e do *Two-Round System* (TRS) são estritamente majoritários, por serem baseados em maioria absoluta, como se verá. Devido à semelhança de todos estes sistemas, no entanto, fazem parte de uma mesma categoria.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

proporcionalidade e, ao mesmo tempo, por elevadas quantidades de votos perdidos. São sistemas simples, nos quais, basicamente, os candidatos ou partidos com mais votos vencem as eleições. Eventualmente sistemas não proporcionais podem ostentar resultados relativamente proporcionais, no entanto, mas isso é fortuito, ocorrendo acidentalmente, em geral. O *Alternative Vote System* (AV) e o *Two-Round System* (TRS) baseiam-se na maioria absoluta e na possibilidade de manifestação da segunda preferência do eleitor, embora de formas diferentes.

a) *First-Past-The-Post* (FPTP)

O sistema em que “o primeiro passa o último”, em tradução literal, também chamado de *plurality single-member district system* (sistema distrital uninominal) evidencia uma concepção majoritária e competitiva das eleições. Quem ganha, leva tudo. Consiste na divisão do território eleitoral em distritos uninominais⁵⁹² correspondentes ao número de cadeiras a serem preenchidas, na apresentação de um candidato por partido por distrito eleitoral e na atribuição de apenas um voto para cada eleitor no distrito eleitoral. Os candidatos são eleitos em um turno único de votação, por maioria ainda que relativa, ou seja, inferior a 50% dos votos. É adotado em países como o Reino Unido, o Canadá, a Índia e os Estados

⁵⁹² “O sufrágio diz-se *uninominal* quando cada eleitor só pode votar num candidato: cada círculo elege um único representante. É *plurinominal* (que alguns também chamam de lista) quando a cada círculo corresponde o direito de eleger vários representantes, pelo que cada eleitor pode votar em mais de um nome. Ora, se o sufrágio por listas é sempre plurinominal, o sufrágio individual tanto pode ser uninominal como plurinominal. Neste último caso o eleitor vota em vários candidatos, mas cada um é considerado de per si e não enquanto membro de um conjunto (lista).” (CAETANO, 2009, p. 242)

Sgarbossa & Iensue

Unidos. Como se percebe, corresponde ao arquétipo do sistema distrital puro, na tipologia anteriormente examinada e mais amplamente conhecida.

b) *Block Vote* (BV)

O voto em bloco consiste em outro sistema que evidencia uma concepção competitiva e majoritária das eleições, correspondendo à divisão do território eleitoral em distritos plurinominais, ou seja, distritos nos quais são lançados mais de um candidato por partido ou coligação, de modo a corresponder ao número de assentos a serem preenchidos. Ao eleitor são conferidos tantos votos quanto o número de assentos por distrito (2, 3 ou mais), e o eleitor vota em candidatos individuais, independentemente de partido (ou seja, pode votar em candidatos de partidos diferentes). Os candidatos também são eleitos por maioria relativa, em um turno de votação apenas. Já foi adotado em países como a Somália, as Filipinas e a Tailândia.

c) *Party Block Vote* (PBV).

Trata-se de mais um sistema do grupo dos *plurality/majority systems*, baseando-se na divisão do território eleitoral em diversos distritos plurinominais (*multi-member districts*), ou seja, distritos nos quais cada partido ou coligação pode lançar mais de um candidato. Ao eleitor, no entanto, é conferido apenas um voto (e não tantos votos quantos

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

mandatos ou cadeiras, tal como ocorre no *Block Vote*), devendo o mesmo votar em listas partidárias e não em candidatos individuais. As listas contém candidatos em número igual ao de assentos a serem preenchidos naquele distrito. O partido é considerado vencedor mesmo por maioria relativa, inferior a 50% dos votos do distrito, e elege a lista inteira, preenchendo assim todas as cadeiras/mandatos do distrito. Tal sistema já foi adotado por países como Camarões, Djibouti, Chade e Singapura.

d) *Alternative Vote (AV)*

Outro sistema da família dos majoritários ou baseados em pluralidade de votos é o do voto alternativo, também chamado de *Preferential Voting*, o qual busca apreender a ordem sucessiva de preferências do eleitor, baseando-se em maioria absoluta, e não relativa. É um sistema majoritário estritamente falando, portanto, assim como o TRS. Consiste na divisão do território eleitoral em distritos uninominais (*single-member districts*), ou seja, distritos nos quais cada partido ou coligação pode lançar apenas um candidato. A despeito disso, o eleitor conta com mais de uma opção de candidato na cédula, cabendo-lhe indicar a ordem de sua preferência (1ª, 2ª, 3ª, e assim sucessivamente). Após a votação e a apuração dos votos, se algum candidato atingiu a maioria absoluta, reputa-se eleito desde logo. Se nenhum candidato atinge a maioria absoluta, no entanto, elimina-se o candidato menos votado e seus votos são recontados, agora de acordo com sua segunda preferência. Ou seja, os votos do candidato com menor votação, eliminado quando nenhum

Sgarbossa & Iensue

atinge maioria absoluta, são transferidos para os candidatos remanescentes, na ordem de preferência indicada pelo eleitor. Este processo de eliminação do menos votado e transferência dos votos se repetirá até a obtenção da maioria absoluta. O sistema do voto alternativo contempla, portanto, como dito, tanto a ordem de preferência indicada pelo próprio eleitor quanto o critério da maioria absoluta. O *Alternative Vote* ou *Preferential Voting* é adotado em países como a Austrália, a Coreia do Norte e Papua-Nova Guiné.

e) *Two-Rounds System* (TRS)

O sistema de dois turnos baseia-se em maioria absoluta, como o *Alternative Vote*, mas de forma diferente. Neste sistema, se em primeira votação algum candidato receber maioria absoluta de votos reputa-se eleito desde logo. Caso nenhum candidato atinja a maioria absoluta, realiza-se um segundo turno de votação entre os dois mais votados – sistema denominado *majority run off trs* – ou com todos os candidatos que tenham obtido certo percentual de votos.⁵⁹³ Na hipótese do segundo turno ser realizado entre os dois candidatos mais votados, o vencedor será

⁵⁹³ Neste sentido, CAETANO: “O *sistema da maioria simples*, que é o inglês, dá a vitória ao candidato que tiver maior número de votos, seja qual for a maioria sobre os adversários; o *sistema dos dois escrutínios* exige, para um candidato ser eleito à primeira vez, a maioria absoluta dos votos (metade e mais um do número total dos votos válidos entrados), e, quando tal maioria não for obtida, força a novo acto eleitoral (*segundo escrutínio, ballotage*) do qual sairá eleito aquele que tiver maior número de votos em relação aos outros (maioria relativa), ou se tornará a exigir a maioria absoluta o que em qualquer caso leva à desistência dos menos votados da primeira vez, reduzindo o número de candidatos em presença.” (CAETANO, 2009, p. 248).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

reputado eleito e contará com maioria absoluta de votos. Nesta configuração é, tal como o *Alternative Vote*, um sistema majoritário estritamente falando. Na hipótese do segundo turno se realizado entre mais de dois candidatos, será eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos, ainda que relativa, não sendo tal modalidade majoritária em sentido estrito. O TRS é adotado em Cuba, na França, na República do Congo, na República Centro-Africana, no Irã, no Uzbequistão e no Vietnã.

II – *Proportional Representation Systems*

Os sistemas de representação proporcional consistem naqueles sistemas eleitorais nos quais se busca fazer corresponder a força eleitoral com a distribuição de assentos ou mandatos. A tendência, como é evidente, é procurar estabelecer uma representação proporcional à votação.

*a) Lista proporcional*⁵⁹⁴

Neste sistema, versão mais conhecida da representação proporcional, os partidos políticos apresentam uma lista de candidatos ao eleitorado em cada circunscrição eleitoral (isto é, em cada território

⁵⁹⁴ Ensina BONNARD sobre a representação proporcional que ela “pressupõe o escrutínio de lista, ou seja, que em cada circunscrição haja diversos deputados a eleger. Ela consiste em declarar eleitos, em cada lista, um número de candidatos proporcional ao número de votos obtido pela lista. Disso resulta que, em cada circunscrição, todos os partidos são representados e isso proporcionalmente à sua importância numérica.” (BONNARD, 1944, p. 50).

Sgarbossa & Iensue

eleitoral não dividido em distritos e destinado à representação proporcional). O eleitor vota precipuamente no partido, e este obterá número de mandatos proporcional à sua votação.⁵⁹⁵ Os candidatos serão eleitos conforme sua colocação na lista partidária (lista fechada) ou conforme a votação obtida (listas abertas).⁵⁹⁶ O sistema de lista proporcional traz consigo diversas outras questões já mencionadas, como a adoção de um critério de coeficiente ou *quota* (que pode ser quociente eleitoral ou fixo, ou outro método), e problemas de sobras e restos, para os quais, como já visto, existem diferentes critérios (maior média ou maiores sobras, por exemplo). O sistema é adotado em países como o Brasil⁵⁹⁷, a Argentina, o Paraguai, o Chile, o Peru, o Equador, a Colômbia, Costa Rica, Nicarágua, El Salvador, Groenlândia, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Islândia, Noruega, Suécia, Finlândia, Polônia, Itália, Portugal, Espanha, Cazaquistão, Turquia, Iraque, entre outros. Consiste no sistema de representação proporcional típico, de ampla utilização.

⁵⁹⁵ Veja-se a distinção feita acima entre lista aberta e lista fechada, sendo que a primeira permite também que o eleitor escolha entre candidatos de cada partido ou coligação, ao passo que o segundo permite apenas a escolha do partido ou coligação, mas não dos candidatos preferidos pelo eleitor.

⁵⁹⁶ Os sistemas que admitem a denominada *panachage* permitem que o eleitor vote em candidatos de mais de uma lista partidária, misturando-os, sentido da expressão em língua francesa.

⁵⁹⁷ É adotado no Brasil para a maioria dos cargos eletivos no âmbito do legislativo em nível municipal, estadual, distrital e federal, exceto para a eleição dos senadores, eleitos pelo sistema majoritário de um turno.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

b) *Single Transferable Vote* (STV)

O segundo sistema eleitoral baseado na representação proporcional é o *Single Transferable Vote*, ou seja, o sistema de voto único transferível. Consiste na divisão do território eleitoral em circunscrições eleitorais plurinominais, ou seja, frações territoriais nas quais os partidos lançam diversos candidatos a serem eleitos pelo sistema proporcional. Nele, ao votar os eleitores ranqueiam os candidatos em uma ordem de preferência, de forma semelhante ao que ocorre no *Alternative Vote System*. A indicação da ordem de preferência costuma ser opcional, de modo que se o eleitor preferir poderá, também, votar em um único candidato. Encerrada a votação, apuram-se apenas os votos da primeira opção (*first-preference votes*). Estabelece-se um quociente eleitoral (*droop quota*⁵⁹⁸) (donde se percebe claramente a filiação do sistema à representação proporcional). Cada candidato com votação igual ou superior ao quociente é considerado eleito na primeira contagem de voto. Encerrada esta primeira apuração, após não haver mais candidatos com votação igual ou superior ao quociente, realizam-se contagens subseqüentes nas quais as sobras de votos (votos excedentes ao quociente ou *quota*) dos candidatos já eleitos são redistribuídas aos remanescentes, observada a ordem de preferência indicada pelos eleitores na cédula.⁵⁹⁹ Se a cada nova contagem não houver

⁵⁹⁸ O quociente (*quota*) corresponde, em geral, à seguinte fórmula: $(\text{votos}/(\text{assentos}+1))+1$. Fonte: < <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/default>>. Acesso em: 04.08.2018.

⁵⁹⁹ Em geral cada voto redistribuído corresponderá a uma fração (proporcional) de voto. Assim, se a *quota* (quociente) é de 100 votos, e o candidato eleito recebeu 110 votos, os

Sgarbossa & Iensue

candidato que atinja a *quota* (quociente) após receber os votos redistribuídos, elimina-se o candidato com menor votação e redistribuem-se seus votos conforme a ordem de preferência expressa pelo eleitor. Assim, realizam-se contagens sucessivas até que se verifique o preenchimento de todos os mandatos ou que restem candidatos iguais aos assentos remanescentes mais 1, hipótese na qual todos estarão eleitos, exceto ou último.

III – *Mixed Systems*

Trata-se de sistemas que combinam a representação majoritária e a representação proporcional, buscando obter os resultados positivos associados a ambas ou reduzir os resultados negativos de ambas. São caracterizados, assim, pela combinação ou paralelismo dos dois sistemas de representação. Pode-se adotar, por exemplo, uma combinação de *First-past-the-post* (FPTP) com lista de representação proporcional (PR). Neles a adoção parcial de elementos de representação proporcional pode ou não operar como um corretivo às distorções ocasionadas pela representação majoritária. Na última hipótese, trata-se do sistema denominado *Mixed-Member Proportional* (MMP), na primeira, do *Parallel System* (PS).

10 votos excedentes, que serão redistribuídos, corresponderão ao 1/10 de voto cada (no exemplo, corresponderão a 1 voto).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

a) *Mixed-Member Proportional* (MMP)

O sistema em apreço constitui, como dito, uma combinação da representação majoritária e proporcional, de forma a fazer com que a última constitua um corretivo a distorções causadas pela primeira. Por isso, no MMP o nível de representação proporcional em uma eleição depende do que se verifica na eleição majoritária ou plural (*plurality/majority*). Assim, se um partido obtém certo percentual de votos no território eleitoral, mas não consegue eleger nenhum candidato nas eleições majoritárias distritais, receberá aproximadamente o mesmo percentual de assentos, como compensação. Em tal sistema o eleitor pode contar com 1 ou 2 votos (tal como ocorre na Alemanha e na Nova Zelândia). Na primeira hipótese, a apuração da votação partidária (para fins de cálculo da proporcionalidade) será feita a partir das votações obtidas pelos candidatos individuais filiados a cada partido, na segunda a partir do segundo voto. Os sistemas prevêm, para fim da compensação das distorções resultantes da eleição majoritária, assentos ou mandatos compensatórios, em determinado número, que serão providos se necessário, para reduzir a eventual distorção. Caso a compensação feita por meio de tais assentos revele-se insuficiente, há a possibilidade ainda de existirem assentos ou mandatos extras ou sobressalentes (*extra seats, overhang mandates, Überhangsmandaten*), novamente tal como ocorre na Alemanha e na Nova Zelândia. É evidente que tal possibilidade aumenta o tamanho do órgão legislativo, em termos de número de membros. O sistema é adotado por diversos países, tais como a Bolívia, a Hungria e a

Sgarbossa & Iensue

Romênia, além dos já citados Alemanha e Nova Zelândia. As análises apontam que o sistema do MMP tende a produzir resultados eleitorais proporcionais.

b) *Parallel System* (PS)

O sistema paralelo consiste na combinação do sistema majoritário com o de representação proporcional de forma paralela, ou seja, sem que a representação proporcional funcione especificamente como um corretivo a distorções causadas pela representação majoritária. Nele a representação proporcional não depende do que acontece na eleição majoritária, diversamente do que se verifica no MMP, como se acaba de examinar. Antes, há duas eleições simultâneas e paralelas, uma majoritária, outra proporcional, separadas e independentes entre si. O eleitor pode titularizar 1 ou 2 votos, sendo que na primeira hipótese vota no candidato e para o partido, e na segunda, um de seus votos é destinado a eleger um candidato pela representação majoritária e outro para a eleição proporcional. Apurar-se-ão, naturalmente, os votos da eleição majoritária e os votos da eleição proporcional, elegendo os candidatos por ambos os tipos de representação conforme o número de cadeiras ou mandatos destinados a cada um dos sistemas em cada país. Como se percebe, trata-se de um sistema bem mais simples do que o MMP, sendo adotado em diversos países, como Coréia do Sul, Filipinas, Japão, Lituânia, Paquistão e Ucrânia. O sistema paralelo, que pela descrição corresponde claramente ao sistema distrital misto, parece conduzir, de modo geral, a resultados

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

intermediários entre aqueles que seriam obtidos por sistemas de representação puramente proporcional ou puramente majoritária.

Há, sem dúvida, outras classificações e outras formas de abordar o tema dos sistemas eleitorais. Dieter NOHLEN (1994), por exemplo, após distinguir sistemas de representação majoritária e proporcional, bem como sistemas de representação parlamentares e presidenciais, identifica sistemas tais como sistema de pluralidade, sistema de representação por maioria absoluta, sistema de representação proporcional pura, sistema de representação proporcional personalizada, sistema de representação proporcional em circunscrições plurinominais variáveis, sistema binominal, sistema segmentado majoritário, sistema de voto simultâneo, sistema proporcional de circunscrições plurinominais variáveis e voto nominal, sistema proporcional com voto de preferência, sistema proporcional personalizado e sistema proporcional com voto de arrasto, além do *Single Transferable Vote* – STV, já estudado.

Estudar cada um desses sistemas, no entanto, extrapolaria bastante o objetivo do presente capítulo, que no contexto do curso de Teoria do Estado pretende apenas expor aspectos gerais dos sistemas eleitorais.

Examinada satisfatoriamente a temática dos sistemas eleitorais, resta analisar assunto próximo e fortemente vinculado a este, consistente nos partidos políticos e nos sistemas partidários, o que se passa a fazer no tópico a seguir, que encerrará o presente capítulo.

10.2. *Partidos políticos e sistemas partidários*

10.2.1. *Partidos políticos*

Um tópico fundamental para a compreensão da representação política é o dos partidos políticos, tema é absolutamente central para o Estado e a democracia contemporâneos, a ponto de se falar em Estado de partidos (BARACHO, 1979).⁶⁰⁰

Um partido político é tradicionalmente compreendido como uma associação de pessoas unidas em torno de determinados ideais políticos ou interesses, e que pretende conquistar ou manter o poder para colocar em prática tais ideais ou defender tais interesses (BONAVIDES, 2009).⁶⁰¹ Trata-se, normalmente, de formações sociais espontâneas (não criadas pelo Estado⁶⁰²), organizadas e estáveis, que têm a atividade política como finalidade principal.⁶⁰³ Distinguem-se, assim, de outras figuras, como coalizões momentâneas de grupos e facções políticas (desprovidas de

⁶⁰⁰ BARACHO observa que Maurice DUVERGER propôs a adoção da expressão *estasiologia* para designar o estudo científico dos partidos políticos (a palavra grega *stasis* designa partido ou facção).

⁶⁰¹ Os partidos políticos costumam ostentar dois elementos típicos, a saber, o vínculo sociológico que lhes dá origem e o fim político que lhes confere sentido, como ensina VIRGA. O primeiro consiste na união de pessoas em torno de ideais ou interesses, o segundo na finalidade de conquista do poder.

⁶⁰² A exceção aqui fica por conta dos regimes de partido único, nos quais geralmente o partido tem caráter oficial e estatal ou quase-estatal.

⁶⁰³ “O *partido político* é uma associação de cidadãos que pretendem, mediante ação concertada junto da opinião pública, obter o exercício e os benefícios do poder.” (CAETANO, 2009, p. 388).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

organização e efêmeras) ou grupos de pressão e *lobbies*⁶⁰⁴ (que podem ser organizações que não têm como finalidade exclusiva de influência nas decisões políticas e que não disputam eleições, buscando exercer sua influência de forma indireta, por meio de cooptação, persuasão ou métodos análogos).

Os partidos políticos normalmente são criados com fundamento na liberdade de associação, reunindo cidadãos (nacionais no gozo dos direitos políticos) na busca de conquistar e manter-se no poder, geralmente por meios considerados legítimos (GOMES, 2017), isto é, democráticos e pacíficos. No entanto houve na história, evidentemente, de agremiações partidárias que ostentaram caráter paramilitar e que pregaram e lançaram mão também da violência, por meio de revoluções ou golpes de Estado ou processos semelhantes, para a tomada ou manutenção do poder.

Os partidos políticos são descendentes das antigas facções, uma espécie de protopartidos, e tiveram uma história que foi da indiferença legal à legalização e institucionalização/constitucionalização⁶⁰⁵ (BONAVIDES, 2009). As facções, consistentes em grupos de pessoas reunidas em torno de certos líderes ou ideias políticas, acabaram por

⁶⁰⁴ Grupos de pressão e *lobbies*, aliás, podem ser definidos exatamente como qualquer grupo distinto de partido que vise influenciar o governo, como ensina Dieter NOHLEN (1994), com base em KOLLMAN. Ensina Marcello CAETANO que “o grupo de pressão é o agrupamento que se destina a fazer valer certos interesses econômicos, morais ou espirituais mediante uma ação continuada destinada a influir no ânimo e na decisão dos governantes.” (CAETANO, 2009, p. 404).

⁶⁰⁵ A constitucionalização dos partidos, ou seja, o estabelecimento de normas básicas relativas ao Direito Partidário nas constituições, surge na primeira metade do século XX e intensifica-se após o final da Segunda Guerra Mundial (BARACHO, 1979).

Sgarbossa & Iensue

transformar-se em partidos políticos, tal como ocorreu com *Thories* e *Whigs* (conservadores e liberais) na Inglaterra (BARACHO, 1979).

Os partidos variaram bastante em termos de sua concepção e operação ao longo do tempo. Assim, utilizando a tipologia de DUVERGER, percebe-se que no século XIX preponderaram os partidos de quadros, ou seja, aqueles que tinham a pretensão de reunir apenas a elite intelectual e econômica, com caráter nitidamente aristocrático ou oligárquico. Já durante o século XX assiste-se ao surgimento dos partidos de massa, ou populares, assim entendidos aqueles abertos à participação maciça da cidadania, que buscavam arregimentar grande número de filiados para si, normalmente partidos com apelo popular (BONAVIDES, 2009).⁶⁰⁶

Ao longo do desenvolvimento do Estado e da democracia, os partidos revestiram-se de importância crescente, dado o papel que se pretendeu conferir aos mesmos, principalmente após o advento da denominada democracia de partidos, surgida após a década de 1930. Como já examinado no tópico relativo ao desenvolvimento da democracia, a partir daquele período concebia-se o partido político como uma estrutura central à democracia representativa, pois os diversos partidos, com seus diferentes programas, ofereceriam aos eleitores alternativas em termos de valores, objetivos e políticas, o que conferiria

⁶⁰⁶ “Partidos de quadros são os primeiros que surgem dentro de um sentido moderno, em decorrência do sistema eleitoral: tipo tradicional (conservadores, liberais e ‘radicais’), tipo americano e partidos ‘indiretos’; (...) partidos de massa, com técnicas criadas pelos movimentos socialistas, que seriam usados pelos Partidos comunistas, pelos Partidos fascistas e pelos Partidos das nações subdesenvolvidas: tipo socialista, tipo comunista, tipo fascista e os Partidos dos Estados subdesenvolvidos.” (BARACHO, 1979, p. 131).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

um caráter quase plebiscitário às eleições. Além disso, posteriormente à eleição, os partidos assegurariam a observância das preferências do eleitorado, manifestadas através do voto.

Diversas funções que comumente são atribuídas aos partidos políticos, podendo ser identificados três conjuntos principais, como ensina GOMES (2017) com base em KOLLMAN, a saber, as funções exercidas pelos partidos junto ao governo, as funções desempenhadas pelos partidos como organização e, por fim, aquelas desempenhadas junto ao eleitorado. Junto ao governo, os partidos desempenhariam diversos papéis, como, por exemplo, influir sobre a atuação do poder público. Enquanto organização, as agremiações partidárias atuariam na arregimentação de filiados e na organização de esforços para a campanha eleitoral. Já no diz respeito à sua atuação junto ao eleitorado, os partidos seriam importantes orientadores do eleitor (GOMES, 2017).

Outras funções aos partidos políticos são frequentemente atribuídas aos partidos, tais como as de formação da cidadania, orientação do eleitor, seleção e designação de candidatos, controle dos eleitos, atuação na disputa eleitoral, condução ou crítica ao governo, entre outras (BARACHO, 1979).

Algumas das principais manifestações deste Estado de partidos traduzem-se no surgimento de regras rígidas de disciplina e fidelidade partidárias ao longo do século XX, elementos essenciais para o funcionamento de uma democracia de partidos, revelando-se em componentes tais como o mandato partidário e a partitocracia (BARACHO, 1979). A partitocracia, como já visto, consiste em uma

Sgarbossa & Iensue

modificação sofrida pelo parlamentarismo, em que a fonte real de poder deixa de ser o parlamento e passa a ser a liderança partidária⁶⁰⁷. O mandato partidário (GOMES, 2017), por sua vez, instaura-se nos sistemas em que a infidelidade partidária (mudança de partido) ou a indisciplina partidária (atuação dos mandatários eleitos em desconformidade com a orientação partidária) são sancionadas⁶⁰⁸, inclusive podendo acarretar a perda do mandato, de modo que se compreende que este pertence ao partido, e não ao candidato.⁶⁰⁹

É evidente que o esquema ideal de funcionamento da democracia de partidos não operou como o esperado, e não faltam visões realistas ou mesmo críticas relativamente aos partidos políticos. Tais visões são variadas, merecendo destaque as concepções realistas dos partidos políticos, que os vislumbram como máquinas caçadoras de votos no sentido único e exclusivo da conquista do poder em troca dos benefícios decorrentes (WEBER, 2004), em razão de os partidos terem sido

⁶⁰⁷ É fruto da coincidência entre o cargo de primeiro ministro e de chefe do partido detentor da maioria dos assentos no parlamento, que faz com que o primeiro ministro, enquanto líder do partido majoritário e detentor de poder sobre os parlamentares de seu partido em função de regras de disciplina e fidelidade partidárias, possa, de fato, exercer poder sobre o parlamento (CAETANO, 2009).

⁶⁰⁸ “Os partidos tinham uma disciplina muito frouxa e os seus membros, no governo ou no parlamento, decidiam com relativa liberdade. A pouco e pouco, porém, e por razões que noutra altura se referem, a disciplina das formações políticas reforçou-se. O deputado e o próprio membro do governo dependem acentuadamente do partido e dificilmente podem votar contra as suas orientações. As maiorias parlamentares e quantas vezes os próprios governos – embora nestes tenham por via de regra assento os chefes partidários – deixam de deliberar autonomamente para se limitarem a formalizar o que foi decidido pelos órgãos competentes dos partidos ou o que foi acordado entre eles.” (CAETANO, 2009, p. 206).

⁶⁰⁹ Ou seja, para além das tradicionais concepções do mandato imperativo e do mandato livre, agrega-se esta do mandato partidário.

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

percebidos muitas vezes como essencialmente pragmáticos ou fisiológicos.⁶¹⁰

Seja como for, os partidos políticos desempenham um papel crucial na vida política contemporânea, o que se pode demonstrar por vários expedientes, como, por exemplo, pelo poder que exercem sobre a seleção dos candidatos a serem lançados. Com efeito, a proibição de candidaturas livres – i.e., candidatos não filiados partido político –, existente em muitos sistemas, diminui as opções dos eleitores nos sistemas que não as admitem, tornando os partidos em atores com poder de veto sobre as candidaturas.

Além disso, o papel fundamental dos partidos políticos fica muito claro em sistemas de representação proporcional, nos quais, como visto, a votação do partido ou da coligação de partidos revela-se decisiva, e sob a qual o voto é, em realidade, voto de legenda (ou seja, voto no partido ou coligação) (GOMES, 2017), e não na pessoa do candidato, e isso não apenas em sistemas com lista fechada, mas também em sistemas de lista aberta, tendo em vista a transferência de votos entre candidatos (pois os votos válidos apurados são os da legenda, e não dos candidatos individuais, como já examinado). Os partidos políticos exercem, portanto, uma influência relevante sobre o sistema representativo e são por ele influenciados, como se examinará adiante.

⁶¹⁰ A distinção entre partidos ideológicos e partidos pragmáticos encontra-se relacionada com esta temática. São considerados ideológicos os partidos comprometidos com determinada ideologia política, que orienta seu programa e informa sua atuação. Os partidos pragmáticos, por sua vez, não possuem orientação ideológica definida, e parecem atuar precipuamente com vistas a interesses do próprio partido, de seus membros ou de grupos ou setores sociais específicos, sendo de atuação mais fisiológica (BARACHO, 1979).

Sgarbossa & Iensue

O regime jurídico ao qual os partidos políticos se encontram sujeitos é bastante variável, a começar por sua personificação jurídica. Registram-se sistemas que tratam os partidos políticos como entes despersonalizados, isso é, desprovidos de personalidade jurídica. Outros os consideram entes paraestatais ou pessoas jurídicas de direito público, por força de sua relevância no sistema democrático e na escolha dos titulares de alguns dos mais importantes órgãos estatais. Há ainda sistemas que, privilegiando a natureza de associação dos partidos políticos, os consideram como pessoas jurídicas de direito privado, como ocorre no Brasil (GOMES, 2017).

A despeito disso, dada a importância das agremiações partidárias para diversos fins, os partidos sempre estão sujeitos a uma série de regras constitucionais e legais para sua constituição e desenvolvimento, tais como comprovar o apoio de um número mínimo de eleitores em um número mínimo de Estados para poderem ser constituídos, registrar seus estatutos em órgãos estatais ou ainda prestar contas de recursos recebidos e despendidos em campanhas eleitorais.

Além disso, é importante compreender o grau de liberdade de criação, organização e funcionamento de partidos políticos e até que ponto os partidos encontram-se sujeitos a algum tipo de controle por parte do Estado. VANOSSY, por exemplo, distinguia os sistemas que submetiam os partidos políticos a um controle quantitativo dos sistemas que os submetiam a um controle qualitativo. O primeiro consistiria no controle de meras exigências formais, como constituição conforme a legislação e número mínimo de filiados; o segundo, em um controle que

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

além de aspectos formais permitia ou não determinadas tendências ideológicas nos programas partidários, excluindo, por exemplo, a possibilidade de criação de partidos racistas, contrários à democracia ou aos direitos humanos, entre outros.

Na mesma esteira, Pietro VIRGA e BISCARETTI DI RUFFIA distinguem o controle minimalista e o controle maximalista dos partidos políticos. O primeiro abrangeria apenas aspectos de controle externo para esses autores, ou seja, elementos formais. O segundo consistiria um controle mais intenso, chegando ao ponto de buscar regular as estruturas internas do partido, ou seja, a própria forma de organização das agremiações partidárias. Estes autores reconheciam, ainda, a possibilidade de controle ideológico-programático, que normalmente manifesta-se na exclusão de partidos fundados em ideologias consideradas subversivas ou antidemocráticas, considerando este um modelo de controle intermediário entre o controle maximalista e o controle minimalista.

Note-se que as categorias do controle quantitativo e qualitativo de VANOSI não correspondem perfeitamente às categorias do controle minimalista e maximalista de VIRGA e BISCARETTI DI RUFFIA, embora tenham semelhanças. O controle minimalista dos primeiros corresponde aproximadamente à noção de controle quantitativo do último, mas o controle maximalista não corresponde à noção de controle qualitativo de VANOSI, que equivale, na realidade, à categoria do controle ideológico-programático, que não é considerado maximalista, mas uma tendência intermediária.

Sgarbossa & Iensue

Outro aspecto importante a ser mencionado ao se tratar de partidos políticos são as coligações. Denomina-se coligação uma associação temporária de dois ou mais partidos, estabelecida para fins de disputar uma eleição como se estes partidos fossem um só (GOMES, 2017), podendo também ser constituída para outros fins. Observa DUVERGER que

“As alianças entre partidos possuem formas e graus muito variáveis. Algumas são efêmeras e desorganizadas: simples coalizões provisórias, para beneficiar-se de vantagens eleitorais, para derrubar um governo ou para sustentá-lo. Outras são duráveis e estão providas de uma sólida estrutura, que faz com que por vezes elas pareçam um superpartido.” (DUVERGER, 1957, p. 349).

A coligação reveste-se da maior importância, sobretudo considerando que em sistemas como o brasileiro determinam diversas questões cruciais, como tempo de propaganda em rádio e televisão, além de recebimento de recursos pelos partidos. A coligação é essencial, ainda, nos sistemas proporcionais, pois a eleição dependerá fundamentalmente do desempenho da coligação.

Embora as coligações eleitorais sejam as mais óbvias, há outros tipos, como recorda NOHLEN (1994), como as coligações parlamentares e as coligações governamentais⁶¹¹. Podemos considerar as primeiras como uma associação temporária de partidos (ou bancadas partidárias) para fins

⁶¹¹ DUVERGER assume a mesma distinção: “No plano vertical, podem distinguir-se em primeiro lugar as alianças eleitorais, as alianças parlamentares e as alianças governamentais. As primeiras situam-se no nível dos candidatos; as segundas, no nível dos deputados; as terceiras, no nível dos ministros. Uma e outras podem coexistir ou manifestar-se isoladamente.” (DUVERGER, 1957, p. 356)

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

de coordenar a atuação parlamentar dos partidos coligados em certo sentido. A coligação parlamentar pode ter importância fundamental, pois dela podem depender a aprovação ou rejeição de matérias importantes no órgão legislativo, como emendas constitucionais, aprovação ou rejeição de contas ou de programas de governo, além de votos de censura e moções de desconfiança.

A coligação governamental seria aquela coligação ou coalizão parlamentar cuja finalidade seria a de formar uma maioria para permitir a escolha do governo (primeiro ministro e gabinete) em sistemas parlamentaristas ou semiparlamentaristas, dando suporte assim a um governo. Desnecessário dizer que muitas vezes este tipo de coalizão partidária desempenha papel fundamental nos sistemas políticos contemporâneos.⁶¹²

10.2.2. Sistemas partidários

Além de compreender em que consistem os partidos, quais seus tipos, suas funções, seu regime jurídico e seus mecanismos de controle, faz-se necessário traçar pelo menos um panorama dos sistemas partidários. Como ensina DUVERGER (1957), “salvo nos Estados de

⁶¹² Recentemente as coalizões de partidos foram fundamentais para a composição dos governos alemão e italiano, por exemplo. Ressalve-se que no direito brasileiro são consideradas coligações apenas os consórcios de partidos organizados de acordo com a legislação eleitoral para fins de campanhas, ocasião na qual as mesmas desempenham todos os direitos e deveres de um partido político, embora não gozem de personalidade jurídica, mas meramente para fins judiciais e eleitorais (GOMES, 2017). As alianças de partidos no congresso nacional costumam ser denominadas de outra forma, como coalizões ou frentes partidárias, por exemplo.

Sgarbossa & Iensue

partido único, vários partidos coexistem em um mesmo país: as formas e as modalidades dessa coexistência definem o ‘sistema de partidos’ do país considerado.” NOHLEN (1994, p. 38), por sua vez, explicita que

“por ‘sistema de partidos’ entende-se a composição estrutural da totalidade dos partidos políticos em um Estado. Os elementos ou variáveis mencionados, tratados pelos pesquisadores dos sistemas partidários, são os seguintes: a) o número de partidos; b) seu tamanho; c) a distância ideológica entre eles; d) seus padrões de interação; e) sua relação com a sociedade ou com grupos sociais; f) sua atitude em face do sistema político.”

Como se vê, os critérios são vários, o que redundará em diferentes classificações e em certa complexidade na matéria, de modo que aqui somente será possível explorar os aspectos principais. A primeira distinção fundamental a ser feita é a existente entre sistemas partidários competitivos e não-competitivos. Os primeiros são aqueles sistemas em que se pode identificar, ao longo do tempo, fases de alternância de partidos no poder (apesar da possibilidade de fases de predominância de um partido). Os últimos, contrariamente, são sistemas em que um partido revela-se hegemônico, superando os demais sistematicamente⁶¹³ (BARACHO, 1979).

Além disso, tradicionalmente distinguem-se os sistemas partidários em pluripartidários (ou multipartidários), bipartidários e de partido

⁶¹³ São exemplos de sistemas partidários não competitivos os sistemas de partido único, como o existente em sistemas políticos fascistas e comunistas. Há que se distinguir, ainda, os sistemas de alternância ideológica dos sistemas de alternância pragmática, conforme o tipo de partidos que se sucedam no poder, bem como os sistemas hegemônicos ideológicos dos sistemas hegemônicos pragmáticos, com base no mesmo critério (NOHLEN, 1994).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

único⁶¹⁴, com base principalmente em dois critérios, a saber, o número de partidos existentes e seu tamanho, embora outros critérios possam ser levados em conta.

Os sistemas pluripartidários ou multipartidários, quando utilizados como sinônimos, normalmente são concebidos como caracterizados pela existência de diversos partidos políticos, alguns maiores, alguns médios e diversos partidos pequenos. O número de partidos varia, mas pode chegar ou mesmo ultrapassar uma dezena de partidos.⁶¹⁵ Nesses sistemas algumas características do sistema representativo favorecem a criação de novos partidos, o que parece favorecer sua multiplicação, gerando, juntamente com outros fatores, o multipartidarismo ou pluripartidarismo. Como ensina DUVERGER,

“A tipologia do multipartidarismo é difícil: de três ao infinito, pode-se conceber inúmeras variantes; dentro de cada uma delas, quantas formas e matizes. O tripartidarismo francês de 1945 não tem nada em comum como o tripartidarismo belga tradicional; o quadripartidarismo escandinavo é fundamentalmente diferente do quadripartidarismo suíço; a dispersão da direita francesa não tem o mesmo significado que o

⁶¹⁴ Nesse sentido, confira-se o magistério de PIZZORUSSO: “Para tais fins as principais distinções a se fazer são duas: uma relativa à repartição das forças políticas concretamente ativas em determinado país em um número mais ou menos elevado de organizações partidárias (...) e, deste ponto de vista, deve-se distinguir principalmente as três hipóteses de ‘pluripartidarismo’, ‘bipartidarismo’ (ou ‘bipolarismo’, que ocorre quando há mais de dois partidos, mas giram ao redor de dois ‘pólos’) e ‘monopartidarismo’, a segunda diz respeito, por sua vez, ao equilíbrio concreto das relações entre as diversas forças políticas e deste ponto de vista deve-se distinguir as hipóteses do ‘governo consorciativo’ que se verifica quando todas as forças políticas (ou pelo menos as principais) colaboram na direção do Estado, a hipótese da ‘alternância’ de forças políticas diversas no governo e a hipótese de ‘hegemonia’ de uma única força política.” (PIZZORUSSO, 1998, pp. 213-214).

⁶¹⁵ Em casos extremos, como no Brasil, pode passar várias dezenas. Em 2018 o país conta com 35 agremiações partidárias. Tal grau elevadíssimo de fragmentação partidária ostenta diversos inconvenientes.

Sgarbossa & Iensue

fracionamento dos partidos na Tchecoslováquia antes da guerra ou na República Espanhola.” (DUVERGER, 1957, p. 255-256)

Os sistemas bipartidários (também chamados de sistemas com dualismo de partidos) igualmente são integrados por vários partidos políticos, embora, em geral, em menor número do que os sistemas pluripartidários, ou seja, possuem menor fragmentação partidária do que estes. A razão de serem classificados como bipartidários é que dois destes partidos normalmente se tornam muito maiores que os demais e tendem a dominar a cena quando se trata das mais importantes eleições (BONAVIDES, 2009). Nesses sistemas, geralmente os pequenos partidos não têm chances significativas nas eleições mais relevantes, tais como as do órgão legislativo nacional (congresso ou parlamento) ou eleições presidenciais (nas repúblicas). Como reconhece DUVERGER,

“Distinguir o dualismo e o multipartidarismo nem sempre é fácil, por causa da existência dos pequenos grupos ao lado dos grandes partidos. Nos Estados Unidos, por exemplo, se encontram alguns pigmeus por detrás dos gigantes democrata e republicano: o Partido Trabalhista, o Partido Socialista, o Partido dos Agricultores, o Partido Proibicionista, o Partido Progressista.” (DUVERGER, 1957, p. 235).

Observe-se que geralmente não existe qualquer norma jurídica proibindo a criação de mais de dois partidos em sistemas bipartidários⁶¹⁶,

⁶¹⁶ Há exceções. Nesse sentido, cabe fazer menção a uma espécie de bipartidarismo artificial que conhecemos no Brasil no período ditatorial que existiu entre as décadas de 1960 e 1980. Como é sabido, neste período os partidos políticos foram reduzidos a dois apenas: a Aliança Renovadora Nacional – ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB. O primeiro representava o regime militar então existente ao passo que o segundo constituía uma espécie de oposição consentida dentro de certos limites, e amalgamava diversas orientações políticas bastante variadas. Apesar de não proibida

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

sendo que o surgimento de um arranjo partidário de tal tipo possui diversas teorias que tentam explicá-lo, algumas de natureza culturalista, outras de natureza institucional, como se verá no tópico próprio, logo adiante. Vários países ao redor do mundo caracterizam-se pelo bipartidarismo, sendo os exemplos mais notórios a Inglaterra e os Estados Unidos da América.⁶¹⁷

Os sistemas de partido único, por sua vez, sequer costumam ser considerados verdadeiros sistemas partidários, sendo característicos de autocracias ou regimes autoritários ou totalitários, com pouca ou nenhuma liberdade política, e caracterizando sistemas partidários não competitivos, como já visto. Os sistemas de partido único, diferentemente dos outros dois, caracterizam-se pela existência de proibição legal à criação de outro partido político além daquele oficial, que representa a ideologia oficial do regime (BARACHO, 1979).

São exemplos desses sistemas aqueles representados pelos vários fascismos conhecidos ao longo da história, bem como o nacional-socialismo alemão e o socialismo real do leste europeu. Atualmente alguns

formalmente a criação de outros partidos, estabeleciam-se critérios que tornavam tal criação extremamente difícil, de modo a se traduzir, na prática, em impedimento de criação de novos partidos. Trata-se de uma espécie *sui generis* de sistema bipartidário que não corresponde à experiência em geral do bipartidarismo, que não se encontra vinculada a nenhum regime político autoritário ou autocrático (SILVA, 2011).

⁶¹⁷ Na Inglaterra, sistema tradicionalmente considerado bipartidário (embora os partidos principais mudado ao longo do tempo), registram-se diversos partidos, como *Democratic Unionist Party*, o *UK Independence Party – UKIP*, o *Conservative Party* (Partido Conservador), o *Liberal Democrats*, o *Labour Party* (Partido Trabalhista), e o *Scottish National Party*. Nos EUA, apesar da predominância do Partido Democrata e do Partido Republicano, há outros, como o Partido da Constituição, o Partido Verde e o Partido Libertário.

Sgarbossa & Iensue

Estados adotam o sistema de partido único, como a China e a Coréia do Norte.⁶¹⁸

Entre as classificações mais importantes dos sistemas partidários contemporâneos encontra-se a de Giovanni SARTORI, para quem os sistemas distinguem-se em bipartidários, multipartidários e pluripartidários (note-se que, aqui, multipartidários e pluripartidários deixam de ser considerados sinônimos, passando a designar sistemas partidários distintos). Os critérios propostos pelo cientista político italiano são três: grau de fragmentação do sistema partidário, grau de polarização ideológica dos partidos e dinâmica partidária (NOHLEN, 1994).

A fragmentação pode estar presente ou ausente, correspondendo a um número elevado de partidos. Assim, sistemas bipartidários, que possuem poucos partidos, revelam ausência de fragmentação, diversamente dos sistemas multipartidários e pluripartidários, caracterizados, ambos, por número elevado de partidos, ou seja, pela fragmentação partidária.

A polarização corresponde ao grau de distância dos partidos políticos em termos ideológicos. Para SARTORI, a polarização é inexistente nos sistemas bipartidários, baixa nos sistemas multipartidários e alta nos sistemas pluripartidários (NOHLEN, 1994).

⁶¹⁸ Assim em regimes socialistas, por exemplo, o marxismo, em alguma de suas variantes, era a ideologia oficial e os partidos políticos eram vistos como representantes da divisão da sociedade em classes. Desse modo, buscava-se justificar o sistema de partido único, ao afirmar que a sociedade socialista seria uma sociedade sem divisões de classe e, portanto, sem partidos políticos. Em tais regimes de modo geral verificou-se uma forte ascendência do poder do partido sobre o Estado, sendo que por vezes havia quase uma confusão entre estas duas estruturas políticas. (MIRANDA, 2004; CAETANO, 2009).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Por fim, os partidos podem possuir uma tendência voltada ao centro ou contrária ao centro, o que SARTORI denomina de dinâmica centrípeta ou centrífuga, respectivamente. Para ele, os sistemas bipartidários e multipartidários ostentam dinâmica centrípeta, tendendo os partidos a aproximarem-se, ao passo que os sistemas pluripartidários ostentam dinâmica centrífuga, tendendo os partidos ao afastamento (NOHLEN, 1994).

Em síntese, de acordo com a classificação proposta por SARTORI, os sistemas bipartidários seriam caracterizados pela ausência de fragmentação partidária, pela ausência de polarização ideológica entre os partidos e pela dinâmica centrípeta; os sistemas multipartidários, por sua vez, pela fragmentação partidária, pelo baixo grau de polarização ideológica e pela tendência centrípeta; e, por fim, os sistemas pluripartidários, pela fragmentação, pela polarização ideológica elevada e pela dinâmica centrífuga.

Desse modo, há diferenças sutis, mas importantes entre o sistema multipartidário e pluripartidário, como o fato de os programas partidários serem mais ideológicos e bem-definidos nos últimos do que nos primeiros, por exemplo.

Há vários outros aspectos e classificações que não é possível explorar aqui, tais quais os conceitos de partido hegemônico/dominante, pluralismo moderado ou polarizado entre outras questões. Os temas aqui abordados já são suficientes para a finalidade da presente obra.

O sistema partidário possui reflexos importantes no sistema político, afetando, por exemplo, o sistema de governo e a representação

Sgarbossa & Iensue

partidária das correntes de opinião, entre outros aspectos. Tanto bipartidarismo quanto o multipartidarismo ou pluripartidarismo possuem aspectos positivos e negativos. O bipartidarismo, por exemplo, favorece a formação de uma maioria no legislativo, sendo decisivo para a composição e manutenção da estabilidade de governos em sistemas parlamentaristas ou semiparlamentaristas, e sendo importante também em sistemas presidencialistas, na medida em que possibilita que o presidente possua maioria no congresso (embora o inverso também possa se dar).

O multipartidarismo ou pluripartidarismo tendem a dificultar a formação de uma maioria estável no legislativo, sendo normalmente problemáticos para sistemas parlamentaristas ou semiparlamentaristas (razão da introdução dos institutos de parlamentarismo frenado ou racionalizado, já examinados no tópico relativo aos sistemas de governo). Revelam-se problemáticos, também, no presidencialismo, pois tendem a fazer surgir o presidencialismo de coalizão (tal como ocorre no Brasil, por exemplo), nos quais o presidente, para aprovar medidas legislativas necessárias a seu governo, precisa negociar constantemente com o congresso para obter as maiorias, o que encarece, dificulta e, no limite, pode inviabilizar o governo.

Para evitar a proliferação excessiva de partidos políticos, evitando que partidos ínfimos que conquistam mandatos por força do sistema de representação proporcional possam adotar uma atitude estratégica oportunista, extorquindo o governo e exercendo um poder desproporcional, tem-se adotado diversas técnicas, como a instituição de cláusulas de barreira ou desempenho (BONAVIDES, 2009). Estas

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

normalmente traduzem-se na exigência de que o partido obtenha um desempenho mínimo nas eleições para que possa eleger representantes, ou técnicas similares, que visam evitar tal problema sem abandonar o sistema eleitoral proporcional.

Do ponto de vista da representação das correntes ideológicas ou de pensamento, naturalmente os sistemas multipartidário e, principalmente, pluripartidário (no sentido adotado por SARTORI) tenderão a traduzir mais fielmente as mesmas no sistema partidário, consequentemente, no sistema representativo. Os sistemas de dualismo partidário, por sua vez, tenderão a produzir partidos pouco ideológicos, que amalgamam em seu interior representantes de muitas correntes de pensamento diferentes e até distantes entre si, sendo difícil representarem posições ideológicas bem definidas. Além disso, várias correntes de pensamento político presentes na sociedade não encontrarão representação no sistema partidário (BONAVIDES, 2009), tendendo a buscar influenciar a esfera pública por outros meios, como, por exemplo, por meio de organizações não-governamentais e movimentos da sociedade civil organizada em geral. É o caso dos movimentos ambientalistas, pelos direitos civis, feministas, entre outros, que dificilmente encontrarão representação partidária nos sistemas bipartidários.

Examinados brevemente tais aspectos gerais relativos aos partidos políticos e aos sistemas partidários, resta examinar um tema particularmente importante, a saber, a influência existente entre sistema partidário e sistema eleitoral e a influência do último na formação do primeiro.

10.3. Sistema partidário e sistema eleitoral

Diante do fato de que não existem normas jurídicas proibindo a criação de diversos partidos políticos em sistemas bipartidários, foi muito discutido na Ciência Política e na Teoria do Estado quais seriam os fatores determinantes da estrutura partidária ser marcada por dualismo ou pluralismo de partidos. Diversas explicações foram ensaiadas, tais como a ideia de que alguns povos teriam uma propensão a tender a uma entre duas correntes de opinião políticas, e outros a dispersar-se entre diversas delas, o que geralmente não costuma ser aceita atualmente como uma explicação válida do surgimento dos diferentes sistemas partidários.

Um dos principais elementos relacionados à proliferação de partidos políticos e à configuração de um sistema pluripartidário ou à menor fragmentação partidária e ao surgimento de um sistema bipartidário parecer ser a existência da representação proporcional ou majoritária (BONAVIDES, 2009). Ou seja, parece haver uma relação importante entre o sistema eleitoral e o sistema partidário. Assim, como ensina BARACHO,

“Duverger aponta as relações existentes entre os sistemas eleitorais e o sistema de Partidos nesses termos: a) escrutínio⁶¹⁹ nominal de um só turno tende ao dualismo de Partido; b) escrutínio majoritário de dois turnos tende para o pluripartidarismo; c) sistema proporcional encaminha para o sistema multipartidarista.” (BARACHO, 1979, p. 148).

⁶¹⁹ Como esclarece eminente juspublicista português, “escrutínio pode significar a apuração dos votos (contagem) ou, por vezes, o próprio ato da votação (CAETANO, 2009, p. 250).

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

Com efeito, o sistema proporcional parece favorecer a criação de partidos políticos, na medida em que permite com que um pequeno partido, recém criado, seja capaz de eleger alguns representantes, logo no primeiro pleito que dispute, conquistando viabilidade política e financeira, conseguindo manter-se e crescer. Em um sistema majoritário parece mais difícil, em princípio, a criação exitosa e a manutenção de um pequeno partido, pois é mais difícil, caro e demorado conseguir algum êxito nas eleições e, conseqüentemente, obter viabilidade política e financeira.

Esta é uma explicação que parece plausível, e que foi desenvolvida principalmente por DUVERGER, que ensina:

“Pode-se esquematizar a seguinte fórmula: *o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo de partidos*. De todos os esquemas que definimos neste livro, este último é, sem dúvida, o mais próximo de uma verdadeira lei sociológica. Destaca-se uma coincidência quase geral entre escrutínio majoritário de um turno e bipartidarismo: os países dualistas são majoritários e os países majoritários são dualistas. As exceções são muito raras e podem ser explicadas geralmente por circunstâncias particulares.” (DUVERGER, 1957, p. 245)

Vê-se que DUVERGER sustenta uma relação forte entre sistema eleitoral e sistema partidário, portanto, baseando-se na coincidência entre sistemas majoritários de um turno e sistema bipartidário, encarando as poucas situações em que esta coincidência não se dá como exceções.⁶²⁰ O cientista político francês aduz, mais adiante, que

⁶²⁰ No mesmo sentido, o magistério de CAETANO (2009, p. 249): “Efectivamente a representação proporcional conduz sempre à multiplicidade de partidos, e ao enfraquecimento e à instabilidade dos governos.”

Sgarbossa & Iensue

“Por trás de todos os fatores particulares do multipartidarismo está presente um fator geral, que se compõe deles: o regime eleitoral. Vimos que o sistema majoritário de um turno tende ao bipartidarismo; contrariamente, *o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo*. As influências de um e de outro não são absolutamente idênticas, sendo a do regime de dois turnos mais difícil de precisar.” (DUVERGER, 1957, p. 266)

Ou seja, embora reconheça a possibilidade de concorrência de fatores para a formação dos sistemas partidários, bem como a dificuldade de estabelecer os efeitos de certas versões do sistema majoritário (como o de dois turnos) sobre a estrutura partidária, DUVERGER enfatiza ser determinante o impacto do sistema eleitoral sobre o sistema partidário, explicação que parece preferível às demais já referidas.

A contribuição de DUVERGER para a compreensão da formação dos sistemas partidários não nos parece negligenciável. A despeito disso, outros autores, como SARTORI, fazem diversas ressalvas relativamente às conclusões daquele autor.

Para SARTORI a estrutura partidária não depende apenas do sistema eleitoral, mas de múltiplos fatores (NOHLEN, 1994). De acordo com o pensamento do cientista político italiano, diversas variáveis devem ser levadas em consideração para compreender, classificar e formular um quadro taxonômico dos sistemas partidários, para além do número e do tamanho dos partidos políticos existentes em um Estado.

Entre nós, JOSÉ AFONSO DA SILVA (2011) destacou o equívoco daquela que considera uma leitura simplista das teses de DUVERGER, enfatizando que os efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário não são inexoráveis nem exclusivos, mas apenas

Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

tendências que, juntamente com diversas outras variáveis, concorrem para a formação de um sistema de dualismo ou pluralidade de partidos.

O autor utiliza o caso brasileiro como exemplo. Para ele, o pluripartidarismo existente no Brasil não seria fruto do sistema eleitoral proporcional⁶²¹, mas de outros fatores. Segundo SILVA (2011), foi após a extinção dos partidos estaduais e a imposição de um caráter nacional aos partidos, em 1946, que se iniciou a intensa fragmentação partidária no Brasil. Sustenta aquele autor que, como até então existia uma pluralidade de partidos políticos estaduais, expressão do poder das oligarquias regionais e locais, a imposição de caráter nacional aos partidos políticos acaba por fazer com que tais oligarquias criem partidos apenas formalmente nacionais, mas em realidade regionais, inflacionando o sistema partidário com um número crescente de agremiações.⁶²²

Vê-se a partir do exemplo de SILVA que realmente fatores muito peculiares podem conduzir a um sistema pluripartidário, multipartidário

⁶²¹ Para uma concepção distinta confira-se o que ensina José Alfredo de Oliveira BARACHO: “A representação proporcional acarreta a multiplicação de partidos, mas nem sempre estimula conflitos programáticos definidos. Em muitos sistemas políticos, a multiplicidade de partidos não se identifica com as ideias, mas são meras fórmulas de conservação de lideranças políticas existentes. Mesmo que o sistema majoritário possa ser tido como catalizador de grandes agremiações, nem sempre isto ocorre na prática, pela falta também de uma ideologia básica de suporte. No Brasil, de há muito, certos debates revelam os inconvenientes de extrema fragmentação das forças partidárias, pelo que defendem um sistema de poucos partidos. O professor Orlando Magalhães Carvalho, em suas conclusões, afirma que a adoção da representação proporcional ligada à instituição dos Partidos nacionais, levou à fragmentação partidária.” (BARACHO, 1979, p. 149).

⁶²² Com efeito, não se revela de grande dificuldade para grupos poderosos o cumprimento dos requisitos formais estabelecidos como critério para caracterização de um partido como dotado de caráter nacional, tais como a existência de um número mínimo de apoiadores distribuído por um número mínimo de Estados. Apesar de tais formalidades, muitos partidos continuam ostentando caráter regional, do ponto de vista sociológico.

Sgarbossa & Iensue

ou bipartidário. Mas isso não parece retirar completamente o valor à constatação feita por DUVERGER no sentido da existência de uma relação importante (mas não exclusiva) entre sistema eleitoral e sistema partidário, e nas correlações que aquele autor identifica entre sistema majoritário de um turno e sistema bipartidário, de um lado, e entre sistema proporcional ou majoritário de dois turnos e pluralismo partidário, de outro.

Diversas outras questões exsurtem em torno dos partidos políticos e sistemas partidários, tais como a distinção entre, sistemas de partido único (União Soviética, e.g.), sistemas de partido hegemônico (México, p. ex.), sistemas de partido dominante (Índia e Japão, e.g.), sistemas bipartidários (Inglaterra e EUA, p. ex.), sistemas de pluralismo moderado (Países Baixos, Suíça, Bélgica e Alemanha), sistemas de pluralismo polarizado (Itália e Finlândia, e.g.), entre outros fatores (NOHLEN, 1994).

Tal análise extrapola, no entanto, o escopo do presente trabalho, de modo que os elementos até aqui trabalhados parecem suficientes para os fins de compreensão dos partidos políticos e seus sistemas em nível de graduação em Direito.