



IDeIAS

Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

Rever o sistema eleitoral

Luís de Brito

Neste texto, retomamos uma ideia apresentada já em várias ocasiões¹: a vantagem de se adoptar um sistema eleitoral misto (do tipo representação proporcional personalizada) em substituição do actual sistema de representação proporcional. Por outras palavras, trata-se de acrescentar um nível adicional de representação dos cidadãos ao sistema em vigor actualmente, de forma a aumentar a proximidade entre estes e os seus representantes na Assembleia da República.

Embora reconhecendo que a prioridade deve ser a resolução do estado quase permanente de conflito eleitoral que, desde 1994, tem caracterizado a experiência moçambicana do multipartidarismo², pensamos que uma reforma do sistema eleitoral pode não só melhorar a qualidade da representação política, como também ajudar a reduzir a abstenção, que tem sido superior a 50% desde as eleições de 2004.

As três grandes famílias de sistemas eleitorais

Embora possam apresentar uma grande diversidade de variantes, os sistemas eleitorais organizam-se em três grandes "famílias", nomeadamente: os sistemas maioritários, os sistemas de representação proporcional e os sistemas mistos.

Os sistemas de tipo maioritário constituem-se à volta do princípio segundo o qual o que chega à frente ganha. Em geral, nestes sistemas, os círculos eleitorais são uninominais (elegem por apenas um dos candidatos). Na sua forma mais comum, o sistema baseia-se numa maioria simples, ou seja, é declarado vencedor o candidato que recolhe mais votos no círculo eleitoral. Alternativamente, pode ser usado o princípio de maioria absoluta, havendo neste caso uma segunda volta para determinar o vencedor, se nenhum dos candidatos tiver a

maioria absoluta na primeira votação.

Os sistemas de representação proporcional, que também podem apresentar uma grande variedade, baseiam-se no princípio de fazer corresponder a proporção de mandatos de um partido à percentagem da sua votação. Nestes sistemas, os círculos eleitorais são plurinominais (elegem vários candidatos, apresentados em listas pelos partidos concorrentes), pode mesmo haver um único círculo eleitoral para todo o país.

A terceira grande família, dos sistemas eleitorais mistos, é aquela que, como a sua designação indica, junta elementos característicos de cada uma das famílias anteriores. Estes sistemas eleitorais podem resultar de muitas combinações diferentes e, portanto, também podem apresentar numerosas variantes. A principal razão de ser destes sistemas é a preocupação de juntar aspectos positivos da representação maioritária e da representação proporcional e, assim, evitar alguns dos efeitos negativos de cada um desses tipos de representação.

O sistema eleitoral e a governação democrática

O sistema eleitoral é o dispositivo central da governação democrática, pois é através do conjunto das regras que o definem (a legislação eleitoral em sentido amplo) que o governo e os representantes dos cidadãos são periodicamente escolhidos. É através do sistema eleitoral que os votos dos eleitores se traduzem nos resultados que determinam quais os candidatos que os vão representar. Um bom sistema eleitoral deve responder a vários requisitos, por forma a garantir uma efectiva convivência democrática na sociedade.

Em primeiro lugar, o sistema eleitoral deve ser fácil de compreender não só pelos partidos e candidatos, mas também pelos eleitores, ou seja, pelos cidadãos comuns. Estes devem

compreender sem dificuldade como os votos se traduzem em mandatos, mas, sobretudo, devem poder fazer o seu registo eleitoral e depois exercer o seu direito de voto de forma simples e acessível à maioria.

Em segundo lugar, o sistema eleitoral deve ser inclusivo e permitir uma real competição. O sistema eleitoral é inclusivo quando os resultados que produz permitem a representação para todos os sectores significativos do eleitorado, incluindo a representação de minorias sociais. Para isso, a competição deve ser organizada de tal forma que os eleitores possam fazer uma escolha efectiva entre os candidatos, minimizando-se o que se designa por "voto útil".

Em terceiro lugar, o sistema eleitoral deve garantir que os resultados sejam considerados legítimos pelos actores políticos e pelos cidadãos. O sistema eleitoral deve ajudar a reduzir eventuais conflitos, em vez de os exacerbar. Uma das condições de base para que isso aconteça é que os resultados possam ser conhecidos rapidamente. Mais importante ainda: é preciso que todas as forças políticas tenham consciência de ter igual oportunidade de vencer eleições e de não ficarem totalmente excluídos da governação, quando não as ganham. Esta é a condição para que os derrotados não sejam tentados - ou empurrados - a actuar fora do quadro democrático, recorrendo eventualmente à violência como forma de luta política.

Em quarto lugar, o sistema eleitoral deve ser sustentável, tanto do ponto de vista financeiro, como do ponto de vista da sua gestão. A sustentabilidade depende do grau de desenvolvimento e dos recursos disponíveis no país para consagrar aos processos de formação da representação democrática. Este princípio deve ser tomado em consideração no processo de desenho e negociação do sistema eleitoral e deve ser uma preocupação permanente.

Finalmente, o sistema eleitoral deve ser baseado

num forte consenso no seio das forças políticas e dos cidadãos. Tal como a Constituição, o sistema eleitoral estabelece regras básicas da convivência democrática, pelo que deve ser integralmente assumido por todos, como condição para se assegurar ao país a desejável estabilidade política. Assim, a sua elaboração e aprovação não deve obedecer a interesses partidários conjunturais, traduzindo consensos superficiais, mas a um processo de real negociação interpartidária, complementado por um movimento amplo de consultas e de debate público³.

As vantagens de um sistema eleitoral misto para Moçambique

A concepção de um sistema eleitoral misto do tipo "representação proporcional personalizada" integra o princípio de representação proporcional com o exercício do voto personalizado em círculos eleitorais uninominais⁴. Neste sistema, o eleitor dispõe de dois votos: um para escolher o seu candidato preferido entre os concorrentes do círculo eleitoral (mandatos primários) e outro para votar no seu partido preferido (mandatos de compensação). Daqui resulta que a composição da assembleia obedeça a várias operações: em primeiro lugar, consideram-se os mandatos que correspondem aos círculos eleitorais uninominais, que cobrem a totalidade do território cujo número está pré-definido; em segundo lugar, os votos expressos em favor dos diferentes partidos determinam a percentagem total de mandatos a que cada um dos partidos tem direito na assembleia; em terceiro lugar, faz-se a determinação dos mandatos de compensação a atribuir a cada partido através do cálculo da diferença entre a percentagem de mandatos obtida por cada partido a partir da eleição dos seus candidatos nos círculos uninominais e a percentagem obtida no voto partidário (de lista nacional). Essa diferença (no caso de o partido ter uma menor percentagem de eleitos que a sua

votação) é preenchida pelos candidatos da lista partidária nacional.

A proposta de um sistema eleitoral misto para Moçambique pretende combinar as vantagens do sistema actual, de representação proporcional, com destaque para a relativa correspondência que este permite entre a percentagem do voto obtida por um partido e a percentagem da sua representação no parlamento, reflectindo assim de forma razoável o peso que cada um dos partidos tem na sociedade, com uma das principais vantagens dos sistemas maioritários, que consiste numa espécie de representação territorial, resultante da ligação - e identificação - entre uma candidatura personalizada e o respectivo círculo eleitoral (uninominal).

Em resumo, os partidos apresentariam um candidato em cada um dos distritos, sendo essa eleição feita por maioria simples, e uma lista de candidaturas a nível nacional, para determinar a percentagem de mandatos de que o partido deve dispor no final do processo eleitoral. A este último grupo, seriam atribuídos os mandatos necessários para alcançar a sua percentagem de voto⁵, depois de contados os seus candidatos eleitos nos distritos.

Uma das vantagens do sistema de representação proporcional personalizada é, como foi dito, que ele permite que a representação parlamentar reflecta de forma muito aproximada o voto dos cidadãos e, portanto, o peso social de cada formação política concorrente às eleições. Por outro lado, o recurso a uma lista nacional para a atribuição dos mandatos de compensação proporciona aos partidos, entre outras, a possibilidade de apresentarem candidatos com qualidades e competências necessárias para o trabalho parlamentar, mas que dificilmente seriam eleitos num escrutínio maioritário (entre outros motivos, por não disporem de legitimidade local, ou não serem suficientemente conhecidos). Pelo seu lado, o voto personalizado próprio dos

círculos uninominais facilita a relação dos eleitores com os eleitos e contribui para uma maior responsabilização e prestação de contas (*accountability*) por parte destes. Em geral, os eleitores votam no candidato apresentado pelo seu partido preferido, mas pode acontecer que façam uma escolha diferente. Assim, o facto de o eleitor poder não votar no candidato do seu partido alarga o campo do exercício democrático e conduz os partidos a darem uma maior atenção à opinião dos seus militantes, simpatizantes e aos eleitores, em geral. Note-se que a falta de ligação clara entre o deputado e os seus eleitores que hoje existe no sistema moçambicano reduz o nível de responsabilização e prestação de contas e tem sido uma das críticas mais frequentes da parte dos cidadãos em relação ao sistema eleitoral⁶.

O sistema de representação proporcional personalizada, pelas suas características, nomeadamente o facto de proporcionar uma maior aproximação (de uma parte) dos deputados aos seus eleitores e da consequente maior e melhor prestação de contas, pode também contribuir para reduzir a abstenção que tem dominado as eleições desde 2004.

Embora possa parecer complexo à primeira vista, o sistema de representação proporcional personalizada é muito simples e fácil de compreender pelos eleitores⁷. Em termos de administração eleitoral, apenas necessita, em relação ao actual sistema, da definição geográfica dos círculos eleitorais uninominais. De um ponto de vista ideal, esses círculos eleitorais uninominais devem ter aproximadamente o mesmo número de eleitores. No entanto, para manter o sistema a um nível de administração simples pode-se admitir o uso dos actuais distritos como base, apenas os subdividindo no caso dos grandes centros urbanos e dos distritos rurais com um efectivo populacional muito elevado (usando neste caso os Postos Administrativos como círculos)⁸.

1. Ver: Brito, L. (2010). O Sistema Eleitoral - Uma Dimensão Crítica da Representação Política em Moçambique. In Brito, L. et al, *Desafios para Moçambique - 2010*. IESE: Maputo, pp. 17-29.

2. O debate sobre a legislação e, em especial, sobre as formas de melhorar a administração eleitoral para garantir uma gestão dos processos eleitorais conducente a resultados aceites por todas as partes, é absolutamente essencial, pois a estabilidade do país depende em parte da existência de um clima de competição política pacificado.

3. Esta é a condição para se ultrapassarem as fortes clivagens e conflitualidade (incluindo armada), que têm oposto as forças políticas e marcado a história recente de Moçambique, e criar as condições para o desenvolvimento de uma nova cultura política baseada na cooperação e no alcance de verdadeiros consensos.

4. A outra variante dos sistemas mistos é o chamado sistema de votação paralela. Neste caso, um certo número de mandatos é atribuído por meio de uma eleição seguindo o princípio da representação proporcional e, em paralelo, tem lugar uma eleição obedecendo ao princípio maioritário para eleger os deputados dos círculos uninominais. Num sistema paralelo não há mandatos de compensação para garantir a proporcionalidade do resultado final.

5. Há uma possibilidade do número de eleitos do partido no distrito representar uma percentagem maior de mandatos em relação à sua votação. Nestes casos não é atribuído nenhum mandato compensatório.

6. Para compensar esse défice, os partidos têm atribuído aos deputados a "responsabilidade" em relação a distritos específicos, mas esta via informal de procurar resolver o problema da ligação entre deputados e eleitores tende a ser pouco efectiva.

7. Na África Austral, este sistema foi adoptado pelo Lesotho desde as eleições de 2002. Embora nas eleições de 2007, o sistema tenha sido voluntariamente desvirtuado pela acção dos partidos, o que criou grandes tensões políticas, é relativamente fácil incorporar na legislação eleitoral medidas que impedem esse tipo de manipulação. O sistema é igualmente usado na África do Sul para as eleições municipais (metropolitanas e locais).

8. Para um maior equilíbrio, pode-se considerar igualmente a hipótese de juntar distritos geograficamente contíguos e com pouca população num único círculo eleitoral.