

## Sistemas eleitorais locais na Europa ocidental

### INTRODUÇÃO

A ligação entre eleitores e representantes individuais é um elemento que define a democracia representativa. Schumpeter, por exemplo, define o método democrático como o «arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual os *indivíduos* adquirem o poder para decidir através de uma luta competitiva pelo voto popular» (Schumpeter, 1942, p. 269) (itálico meu). Mas a escolha de representantes políticos não é uma simples consequência das preferências e das decisões dos eleitores.

As preferências dos eleitores traduzem-se, através de um sistema eleitoral, em assentos parlamentares ou cargos políticos, mas esta tradução não é de modo algum «neutra». Alguns sistemas eleitorais permitem aos eleitores expressarem as suas preferências sobre cada político apenas de uma forma genérica. Nesses sistemas, a verdadeira escolha é entre partidos políticos. O papel dos partidos políticos é especialmente forte em países que utilizam «sistemas de listas fechadas» proporcionais, como Portugal.

Noutros sistemas eleitorais, contudo, os eleitores podem alterar a ordem das listas apresentadas pelos partidos políticos por meio de votação preferencial dentro do partido ou mesmo por meio de votação preferencial entre partidos. Estes sistemas de listas (semi-)abertas são muitas vezes considerados mais democráticos do que os sistemas de listas fechadas e do que os sistemas com círculos uninominais, porque os eleitores têm um número consideravelmente maior de opções. Nestes sistemas, os eleitores dispõem de um leque mais amplo de possibilidades para determinarem a composição do organismo representativo.

---

\* Universidade de Twente.

O presente artigo explora os sistemas eleitorais locais utilizados na Europa ocidental. Os sistemas eleitorais locais são um tanto ou quanto ignorados na investigação comparativa. A maior parte da atenção é dedicada aos sistemas eleitorais nacionais. Mas em muitos países os sistemas eleitorais locais diferem do sistema utilizado nas eleições nacionais. E, uma vez que é mais fácil experimentar com sistemas eleitorais locais do que com sistemas eleitorais a nível nacional, os países que debatem a possibilidade de alterarem o seu sistema eleitoral, como Portugal, poderiam ser tentados a experimentarem primeiro com os sistemas eleitorais a nível local.

A primeira questão abordada neste artigo é *como* os eleitores podem expressar as suas preferências em eleições locais na Europa ocidental. A resposta a esta questão é dada por uma descrição sistemática e substantiva dos sistemas eleitorais locais. Mostra-se que é possível utilizar muitos sistemas eleitorais locais diferentes e também que muitos países utilizam sistemas distintos a nível nacional e a nível local. A segunda questão abordada é o que sabemos sobre as consequências reais dos sistemas eleitorais locais, explorando-se duas formas potenciais de responder a esta questão. Contudo, os trabalhos de investigação realizados sobre este assunto continuam a ser muito raros, o que significa que o debate sobre os prós e os contras dos sistemas eleitorais locais irá, provavelmente e para já, continuar sem grande orientação por parte da investigação empírica. Experiências cautelosas a nível local poderiam dar tanto aos políticos como aos cientistas políticos ideias mais claras sobre as consequências de se alterar o sistema eleitoral.

## PLANO

Na segunda secção deste artigo discutem-se brevemente três dimensões dos sistemas eleitorais. Essas dimensões são utilizadas para descrever os sistemas eleitorais locais na Europa ocidental na terceira secção, a maior secção desta contribuição. Na quarta secção concentramo-nos nas diferenças entre sistemas eleitorais nacionais e locais, mostrando que os sistemas eleitorais nacionais e locais por vezes diferem. Na secção seguinte iremos perguntar (e em parte responder) se os sistemas eleitorais locais têm importância. Por último, na sexta secção discute-se em que medida as informações e os conhecimentos apresentados nesta comunicação têm utilidade para os decisores políticos.

## CLASSIFICAR OS SISTEMAS ELEITORAIS

Um sistema eleitoral regula os tipos de informação que os eleitores são autorizados a transmitir numa eleição (o seu «voto») e a forma como essa

informação se traduz numa atribuição de lugares políticos. As regras de um sistema eleitoral são frequentemente muito complexas, tendo sido propostos diferentes esquemas de classificação para reduzir essa complexidade (Blais, 1988; Taagepera, 1989). Muitos desses esquemas de classificação baseiam-se em três dimensões: a fórmula eleitoral, a estrutura dos círculos eleitorais e a estrutura do escrutínio. Estas três dimensões reportam-se ao trabalho de Rae (Rae, 1969) (v. quadro n.º 1).

**Aspectos dos sistemas eleitorais**

[QUADRO N.º 1]

Dimensão	Valores
Fórmula eleitoral . . . . .	Maioria relativa/maioria absoluta (sistema maioritário a duas voltas-TRS/voto alternativo)/proporcional.
Estrutura dos círculos eleitorais	Uninominal/plurinominal/um círculo.
Estrutura do escrutínio . . . . .	Pessoas/partidos (o objecto da escolha). Número de votos. (havendo mais do que um voto) cumulação/ <i>panachage</i> .

A maior parte das classificações concentra-se, principalmente, na *fórmula eleitoral*: a forma como os votos se traduzem em lugares. A principal diferença é entre sistemas maioritários, por um lado (sistemas como o de maioria relativa — ou *first-past-the-post* —, o sistema maioritário a duas voltas e o voto alternativo), e sistemas proporcionais, por outro (sistemas de listas abertas e fechadas, por exemplo). Nalguns sistemas, os partidos políticos que ganhem o «maior número» de votos recebem alguns «lugares de bónus» extra.

A fórmula eleitoral não é a única dimensão relevante para descrever os sistemas eleitorais. Uma segunda forma de distinguir entre sistemas eleitorais é através da maneira como os *círculos eleitorais* estão organizados no regime político. Na maior parte dos países, todo o município é um círculo eleitoral. Em certos países, porém, os municípios estão divididos em vários círculos uninominais ou plurinominais. Tal como iremos ver em mais pormenor a seguir, as duas primeiras dimensões (fórmula eleitoral e círculos eleitorais) estão relacionadas entre si, mas são distintas. Nas eleições locais inglesas utiliza-se um sistema maioritário (*first-past-the-post*) com círculos uninominais. Mas em certos municípios em França utiliza-se um sistema maioritário com um círculo plurinomial. Neste sistema, ao partido que ganhe o maior número de votos são atribuídos *todos* os lugares. E, embora muitos sistemas proporcionais não tenham círculos eleitorais pequenos, os sistemas mistos, como o utilizado nas eleições autárquicas na Renânia do Norte-Vestefália (um dos estados da Alemanha), combinam círculos uninominais com represen-

tação proporcional, somando todos os votos de um município relativos a um partido e corrigindo o número de lugares. Temos, portanto, de distinguir com cautela entre as fórmulas eleitorais, por um lado, e a forma como os círculos eleitorais estão organizados, por outro.

A terceira dimensão diz respeito à *estrutura do escrutínio*. Esta dimensão classifica os sistemas eleitorais de acordo com as opções dadas aos eleitores. Esta dimensão contém informações sobre aquilo pelo qual cada pessoa pode votar: candidatos individuais ou partidos políticos. Descreve também se os eleitores podem dar apenas um voto; votar várias vezes em candidatos diferentes dentro de um único partido; acumular vários votos num candidato (cumulação); e/ou votar em candidatos diferentes de partidos políticos diferentes (*panachage*). Pode fazer-se *panachage* «riscando» o nome dos candidatos da lista ou apagando ou acrescentando nomes de candidatos de outros partidos políticos à lista votada. Até pode suceder que os eleitores possam votar nos candidatos (de partidos políticos diferentes) por ordem de preferência (como no voto único transferível). A terceira dimensão está, mais uma vez, relacionada com as outras duas, muito embora seja distinta (Taagepera, 1989, pp. 11-14).

## SISTEMAS ELEITORAIS LOCAIS NAS ELEIÇÕES LOCAIS EUROPEIAS

Se nos concentrarmos nas eleições para organismos representativos (não eleições para presidente da câmara municipal) ao nível substancial mais baixo de governo (municípios ou departamentos comparáveis) na Europa ocidental, deparamos com um grande conjunto de sistemas eleitorais locais (Kummeling e van der Kolk, 2002)<sup>1</sup>. Utilizando a tipologia apresentada na secção anterior, podemos descrever, de uma forma geral, esses sistemas eleitorais locais (v. quadro n.º 2). Os sistemas eleitorais locais são descritos com mais pormenor a seguir.

### SISTEMAS MAIORITÁRIOS

No Reino Unido, o sistema eleitoral mais comum utilizado nas eleições para as assembleias municipais é o sistema de maioria relativa (*first-past-the-*

---

<sup>1</sup> V., por exemplo, para a Alemanha, <http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm> (apenas em alemão). Para todos os países europeus (mas menos específico), v. <http://www.electionsineurope.org>. Uma boa fonte escrita (embora incompleta) é CDLR (1998). No texto principal são indicadas algumas referências complementares. Uma grande parte da investigação, em parte baseada no estudo de leis eleitorais e em entrevistas com especialistas, está descrita com mais pormenor num livro holandês sobre sistemas eleitorais locais europeus (Kummeling e van der Kolk, 2002).

Sistemas eleitorais locais na Europa Ocidental

[QUADRO N.º 1]

País	Principais diferenças num país	Local basicamente idêntico ao nacional?	Fórmula eleitoral*	Estrutura dos círculos eleitorais (um ou vários círculos)	Estrutura do escrutínio		(Havendo mais votos) cumulação/panachage?
					Pessoas/partidos	Número de votos	
Áustria . . . . .	Länder (pequenas diferenças)	Não	RP	1 (vários)	Pessoa/partido	1 a 3 lugares	Cumulação
Bélgica . . . . .	—	Sim	RP	1	Pessoa	1	Não
Dinamarca . . . . .	—	Sim	RP	1	Pessoa/partido	1	—
Finlândia . . . . .	—	Sim	RP	1	Pessoa	1	—
Finlândia . . . . .	< 3 500 hab	Não	TRS	1	Pessoa	lugares	Panachage
França . . . . .	> 3 500 hab	Não	TRS/RP (bónus)	1	Pessoa	1	—
Alemanha . . . . .	NRW	Não	FPTP (corrigido)	Vários	Pessoa	1	—
	SH	Não	FPTP (corrigido)	Vários	Pessoa	1 a 7 lugares	Panachage
	Bay/BW/Hes/RP	Não	RP	1	Pessoa/partido	lugares	Sim
	Br/MV/NS/Sach/SachA/Th	Não	RP	1	Pessoa/partido	3	Panachage
Grécia . . . . .	< 5 000	Não	FPTP/RP (bónus)	1	Pessoa/partido	1	—
	> 5 000	Não	TRS/RP (bónus)	1	Pessoa/partido	1	—
	—	Não	VUT	Vários	Pessoa	lugares (ordem)	Panachage
Irlanda . . . . .	—	Sim	FPTP/RP (bónus)	1	Pessoa	(2)	Não
Itália . . . . .	< 15 000 hab	Não	FPTP/RP (bónus)	1	Pessoa	(2)	Panachage
	> 15 000 hab	Não	TRS/RP (bónus)	1	Pessoa	lugares	Sim
Noruega . . . . .	—	Não	RP	1	Pessoa	1	—
Luxemburgo . . . . .	< 3 000 hab	Sim	TRS	Vários	Pessoa	lugares	Sim
	> 3 000 hab	Sim	RP	1	Pessoa	1	—
Holanda . . . . .	—	Sim	RP	1	Pessoa	1	—
Portugal . . . . .	—	Sim	RP	1	Partido	1	—
Espanha . . . . .	< 250	Não	FPTP	1	Pessoa	4	Panachage
	> 250	Sim	RP	1	Partido	1	—
Suécia . . . . .	—	Sim	RP	1	Partido (pessoa)	1	—
Suécia . . . . .	Não sistemáticas	Não	Diferente	—	—	—	—
Suíça . . . . .	Inglaterra/Escócia/País de Gales	(Sim)	FPTP	Vários	Pessoa	lugares	Panachage
Reino Unido . . . . .	Irlanda do Norte	Não	VUT	Vários	Pessoa	lugares (ordem)	Panachage

\* RP: representação proporcional; FPTP: first past the post; TRS: maioria absoluta a duas voltas; VUT: voto único transferível.

-post) com círculos uninominais (*wards*). Trata-se de um dos sistemas eleitorais mais claros. Vários candidatos concorrem a um lugar na assembleia municipal e o candidato que obtém o maior número de votos é eleito. Os eleitores dispõem de um número de votos idêntico ao dos lugares em disputa, o que significa, normalmente, que cada eleitor tem apenas um voto. No entanto, em certos municípios britânicos maiores utilizam-se círculos binominais e trinominais. Nos círculos binominais ou trinominais, os candidatos que ganharem o maior número de votos são eleitos. Isto também significa que, nos *wards* maiores, os eleitores podem ter 2 ou 3 votos. Estes eleitores não têm de votar nos candidatos do mesmo partido político<sup>2</sup>, o que significa que conseguem fazer *panachage* (Rallings e Thrasher, 1997).

O sistema eleitoral britânico pode ser altamente desproporcional. Os candidatos de um partido político podem ganhar todos os lugares na assembleia municipal com pouco mais de 50% dos votos. Diz-se, por vezes, que este sistema «responsabiliza» (pessoalmente) os representantes pelos seus actos na assembleia municipal (Blais, 1991). Cada membro da assembleia municipal responde perante um grupo bem definido de eleitores. Mas, uma vez que muitos *wards* no Reino Unido são pequenos e relativamente homogéneos, independentemente do candidato, irá sempre ganhar o mesmo partido político («lugares seguros») (Rallings e Thrasher, 1997)<sup>3</sup>.

Resultados desproporcionais conducentes a uma maioria de um partido na assembleia municipal são o objectivo explícito nos municípios franceses (Norton, 1994, p. 171). Nos municípios mais pequenos (até 3500 habitantes), e antes de 1982 em todos os municípios franceses (Martin, 2001), os eleitores votam numa lista. Podem também apagar e acrescentar nomes a essa lista, o que irá ter influência em quem é eleito na lista. Se uma lista ganhar uma maioria absoluta dos votos e for apoiada por pelo menos 25% dos eleitores recenseados, ganha *todos* os lugares na assembleia municipal. Se nenhum partido ganhar uma maioria absoluta, realiza-se uma segunda volta entre os dois partidos que obtiveram mais votos. Isso significa que o sistema é idêntico a um sistema maioritário a duas voltas, no qual todo o município é um círculo eleitoral.

Os municípios espanhóis mais pequenos (entre 100 e 250 habitantes) têm, de facto, um sistema de maioria relativa com círculos plurinominais (Alba e Navarro, 2003, p. 208). Os eleitores têm até 4 votos, sendo eleitos os cinco candidatos com o maior número de votos.

---

<sup>2</sup> Em Londres utiliza-se um sistema de candidato adicional (*additional member system*, ou AMS) para as eleições da assembleia municipal da «Grande Londres». O AMS é praticamente idêntico ao sistema misto utilizado nas eleições nacionais na Alemanha.

<sup>3</sup> Para mais informações sobre os sistemas eleitorais (locais) na Grã-Bretanha, v. <http://www.electoral-reform.org.uk/> e os *links* nesse *site* na Web.

SISTEMAS DE LISTAS FECHADAS

Os sistemas eleitorais mais simples (pelo menos para quem está habituado aos sistemas proporcionais) são os sistemas de listas fechadas, como os utilizados em Portugal e nos municípios maiores em Espanha (Alba e Navarro, 2003, p. 208; COR, 2004). Os eleitores votam num dos partidos. A distribuição de lugares na assembleia municipal reflecte a distribuição de votos no eleitorado. Na ausência de um (grande) limiar, e desde que o sistema partidário não seja completamente nacionalizado (dominado por partidos políticos nacionais), mesmo os sistemas de listas «fechadas» podem ser formalmente bastante abertos para os candidatos individuais fortes. Estes candidatos «só» têm de organizar um partido político local. Mas os candidatos *dentro* dos partidos políticos não são encorajados a concorrerem pelos votos individuais. E, considerando que os sistemas partidários são fortemente «nacionalizados» em muitos países e que muitos eleitores votam nos partidos políticos nacionais, a possibilidade de os candidatos individuais fortes entrarem para a assembleia municipal sem o apoio de um partido político nacional é, provavelmente, bastante reduzida (Alba e Navarro, 2003, p. 209).

SISTEMAS SIMPLES DE LISTAS (SEMI-)ABERTAS

Na maior parte da Áustria<sup>4</sup>, na Holanda, Suécia (Häggroth, Kronvall, Riberdahl e Rudenbeck, 1999, p. 97; Norton, 1994, p. 311), Dinamarca (Norton, 1994, p. 342) e Finlândia utilizam-se sistemas simples de listas (semi-) abertas. Os eleitores dispõem de um voto e podem votar num candidato de uma lista. Nalguns destes países, os eleitores têm também a possibilidade de votarem na lista completa, aceitando, assim, explicitamente, a ordem proposta pelo partido político. O número de lugares para um partido é determinado pelo número de votos. Mas, em contraste com os sistemas de listas fechadas, não cabe ao partido determinar exclusivamente qual o candidato que irá ocupar o lugar, uma vez que o número de votos nos candidatos individuais afecta quem irá ser eleito. Isso significa, de facto, que os candidatos individuais fortes *dentro* do partido político conseguem ganhar uma forte implantação individual no eleitorado.

Os sistemas pertencentes a este grupo diferem principalmente no que diz respeito à capacidade de os candidatos individuais conseguirem alterar a ordem das listas apresentadas pelos partidos políticos. Em certos países,

---

<sup>4</sup> A Áustria é uma república federal. Os *Länder* da Áustria utilizam sistemas eleitorais diferentes. Em certos *Länder*, as listas são fechadas, como em Portugal e nos municípios espanhóis maiores. Na maior parte dos *Länder*, as pessoas podem votar em indivíduos. Em Kärnten têm mesmo três votos, o que torna o sistema comparável ao utilizado em alguns *Länder* alemães.

como a Áustria, a Suécia e a Holanda, os partidos políticos ainda desempenham um papel dominante, o que se deve, em parte, ao sistema eleitoral. Para alterarem a ordem das listas, por vezes, os candidatos individuais têm de ganhar pelo menos uma percentagem do voto popular (limiar individual). Na Dinamarca, em contraste, não há nenhum número mínimo de votos para alterar a ordem das listas. Neste país, o candidato que ganhe o maior número de votos ganha o lugar. Além disso, os votos preferenciais dos eleitores em muitos dos países acima referidos ainda são dados aos candidatos que, em qualquer caso, teriam sido eleitos: os líderes partidários e a primeira mulher da lista. Os outros candidatos não ganham votos suficientes para alterarem a ordem das listas.

#### SISTEMAS MAIS COMPLEXOS DE LISTAS (SEMI-)ABERTAS

Na Bélgica, na maior parte da Alemanha, nos municípios maiores do Luxemburgo e na Noruega utilizam-se sistemas de listas (semi-)abertas nos quais os eleitores podem utilizar mais do que um voto. Na maior parte dos sistemas, o número de votos é idêntico ao número de lugares na assembleia municipal. Na Baviera, Baden-Vurtemberg, Hesse e Renânia-Palatinato (*Länder* alemães), por exemplo, os eleitores dispõem de tantos votos quantos os lugares na assembleia municipal. Podem votar numa das listas (na qual todos os candidatos individuais dessa lista obtêm um voto) ou distribuir os seus votos pelos candidatos individuais de listas diferentes. Dentro das limitações do número máximo de votos, os eleitores podem dar aos candidatos individuais um, dois ou três votos (acumulação de votos). Estes candidatos não têm de ser do mesmo partido (*panachage*). É possível votar em candidatos individuais de partidos diferentes escrevendo os nomes dos candidatos numa lista «principal» ou entregando listas diferentes de partidos diferentes e indicando quais os candidatos apoiados. A ordem da lista desempenha apenas um papel marginal: só se dois candidatos de uma lista obtiverem o mesmo número de votos é que é eleito aquele que aparece primeiro na lista.

O sistema norueguês difere ligeiramente do sistema utilizado em Baden-Vurtemberg. Na Noruega, os eleitores podem votar numa lista específica de candidatos. Podem aceitar a ordem da lista apresentada pelo partido político ou expressar um voto preferencial *depois* de declararem uma preferência por um dos partidos. Os votos preferenciais podem ser dados (a) riscando nomes da lista (embora esta opção tenha sido recentemente abolida)<sup>5</sup>, (b) dando dois votos a uma pessoa constante da lista, o que é feito escrevendo outra vez o nome dessa pessoa, ou (c) acrescentando o nome de um candidato *de outra*



*lista*. Tudo isto, no entanto, tem limites. A distribuição de lugares pelos partidos é determinada pelas preferências declaradas pelos partidos. A distribuição de lugares num partido político é completamente determinada pelos votos preferenciais, o que torna a ordem da lista irrelevante.

VUT

Nos sistemas de voto único transferível ou VUT (utilizados apenas na Irlanda e na Irlanda do Norte), o município está dividido em vários círculos eleitorais. Os eleitores de um círculo eleitoral votam nos candidatos, não nos partidos. Podem votar por ordem de preferência em quantos candidatos quiserem. Se um dos candidatos atingir uma quota especificada (número de primeiros votos), é eleito. Os votos excedentes do candidato eleito são transferidos para o candidato que aparece a seguir na ordem de preferência no boletim de voto. Se ainda houver lugares por preencher, o candidato com o menor número de votos é excluído e os votos são transferidos para o candidato que aparece a seguir no boletim de voto.

#### SISTEMAS MAIORITÁRIOS CORRIGIDOS (SISTEMAS MISTOS)

Os sistemas utilizados na Renânia do Norte-Vestefália e em Schleswig-Holstein (Alemanha) são bastante interessantes. Estes sistemas têm a designação de mistos porque combinam uma perspectiva maioritária com um resultado proporcional (Massicotte e Blais, 1999). Na Renânia do Norte-Vestefália, por exemplo, os eleitores votam num candidato num círculo eleitoral. O candidato que ganhe o maior número de votos num círculo eleitoral ganha o lugar. No entanto, nem todos os lugares da assembleia municipal são preenchidos por estas eleições realizadas no círculo eleitoral. Ficam alguns «lugares de compensação» por preencher. Uma vez que os candidatos também pertencem a um partido político, no município adicionam-se todos os votos em todos os candidatos de um partido. Os totais dos votos relativos a todos os partidos políticos são então utilizados para calcular um resultado proporcional, tal como se faz na maior parte dos outros sistemas proporcionais. Os «lugares de compensação» (de uma lista fechada) são utilizados para obter a proporcionalidade. Se não houver lugares de compensação suficientes para obter a proporcionalidade, dá-se prioridade aos lugares do círculo eleitoral, aceitando-se (pequenos) desvios em relação à proporcionalidade.

#### SISTEMAS PROPORCIONAIS CORRIGIDOS (SISTEMAS DE BÓNUS)

Uma das principais características dos sistemas proporcionais é a existência de governos de coligação. Embora, por vezes, um dos partidos ganhe

uma maioria absoluta, e embora, por vezes, o presidente da câmara municipal directamente eleito seleccione os seus adjuntos, na maioria dos municípios é necessário formar coligações governamentais. As coligações por vezes, são vistas como uma ameaça à estabilidade e à responsabilização, razão por que a França, a Grécia e a Itália, embora de formas diferentes, optaram por um sistema proporcional com uma forte perspectiva maioritária. De uma certa forma, estes sistemas são o espelho dos «sistemas mistos» anteriormente referidos. Os sistemas mistos «efectivam» a proporcionalidade num sistema maioritário; o que os sistemas de bônus têm em comum é que o partido maior ganha sempre *pelo menos* metade do número de lugares na assembleia municipal. Este resultado é obtido de formas diferentes.

Desde 1982 que os municípios maiores da França utilizam um sistema ligeiramente mais proporcional do que utilizavam antes dessa data (Martin, 2001). Nos municípios mais pequenos e antes de 1982, o partido que ganhasse o maior número de votos ganhava todos os lugares. Actualmente, a estes partidos políticos vencedores (vencedores à primeira volta ou vencedores à segunda volta) são atribuídos apenas *pelo menos* 50% + 1 dos lugares. Só se um partido ganhar mais de 50% dos votos na primeira volta é que recebe mais lugares na assembleia municipal. Os restantes lugares são distribuídos proporcionalmente por todos os partidos políticos (incluindo o partido político que já ganhou 50% dos lugares).

O sistema grego é ligeiramente diferente do sistema utilizado em França, mas também foi concebido para criar maiorias fortes na assembleia municipal. Em Itália, os sistemas para eleição da assembleia municipal e do presidente da câmara estão estreitamente ligados, sendo esta ligação ligeiramente diferente para os municípios com mais e com menos de 15 000 habitantes (Fabbrini, 2000). Os eleitores podem votar num candidato a presidente da câmara e numa lista de candidatos. Os candidatos a presidente da câmara estão associados a uma ou mais listas. Dependendo do resultado da eleição para presidente da câmara (vencer na primeira volta — em municípios maiores — ou vencer por maioria relativa — em municípios menores) e do resultado da eleição para a assembleia municipal (o grupo de listas associadas ao candidato a presidente da câmara ganha pelo menos 50% dos votos ou não), ao grupo de listas associadas ao candidato a presidente da câmara são atribuídos lugares extra de forma a assegurar um governo eficaz.

## DIFERENÇAS ENTRE SISTEMAS ELEITORAIS NACIONAIS E LOCAIS

Embora evitemos a comparação sistemática entre sistemas eleitorais nacionais e locais, basta uma breve consulta ao quadro n.º 2 e um conhe-

cimento tácito dos sistemas eleitorais nacionais para perceber que os sistemas eleitorais locais por vezes diferem dos seus homólogos nacionais. No quadro n.º 2 dá-se uma indicação geral das semelhanças ou diferenças entre os sistemas eleitorais nacionais e locais.

Em estados unitários, como Portugal, a Holanda e a Finlândia, as principais características do sistema eleitoral proporcional nacional são idênticas ao sistema eleitoral utilizado nos municípios. O mesmo se aplica à Irlanda, que utiliza o VUT tanto a nível local como nacional, e à Inglaterra, que utiliza um sistema de maioria relativa na maior parte dos municípios, embora alguns municípios utilizem círculos plurinominais. Noutros países, contudo, como a Suécia, a Dinamarca e a Bélgica, o sistema nacional é diferente do utilizado a nível local, mas isso deve-se, principalmente, ao facto de os sistemas eleitorais nacionais nestes países se basearem em (grandes) círculos eleitorais, ao passo que os municípios formam apenas um círculo.

Em certos países (Espanha<sup>6</sup>, Luxemburgo), as eleições nos municípios maiores são regulamentadas pelo mesmo sistema utilizado nas eleições nacionais, enquanto as eleições nos municípios mais pequenos são regulamentadas de forma diferente<sup>7</sup>. O motivo para esta diferença parece óbvio. Os municípios mais pequenos não têm um sistema partidário bem desenvolvido (a base do sistema eleitoral em ambos os países) e as suas dimensões reduzidas fazem com que os eleitores conheçam muitos, se não todos, os candidatos.

Em contraste, os três estados federais da Europa ocidental (Áustria, Suíça e Alemanha) deixam as leis eleitorais locais para as partes constituintes do país, mostrando que as diferenças entre o sistema eleitoral nacional e o sistema eleitoral local estão longe de serem impossíveis. A Alemanha é o exemplo mais claro do que pode acontecer se as leis eleitorais locais forem descentralizadas. Antes da década de 90, a maioria dos estados federados da Alemanha utilizava um sistema eleitoral bastante fechado. Mas em Baden-Vurtemberg e na Baviera utilizava-se um sistema que dava aos eleitores um amplo leque de possibilidades para expressarem as suas preferências relativamente aos candidatos. Em parte devido à popularidade crescente de outros elementos da organização institucional de Baden-Vurtemberg e da Baviera, que incluía um presidente da câmara directamente eleito, estes estados federados do Sul tornaram-se uma espécie de ideal nos novos estados da

---

<sup>6</sup> Apesar das suas «regiões autónomas», a variação entre sistemas eleitorais locais em Espanha é espantosamente limitada. A única diferença é um limiar ligeiramente mais elevado para os partidos políticos em certas regiões. Esta subtilidade não é descrita nesta comunicação.

<sup>7</sup> Mesmo na Holanda, que utiliza basicamente o mesmo sistema eleitoral para todos os níveis de governo, existem algumas diferenças subtis entre os sistemas eleitorais dos municípios grandes e pequenos. Os municípios mais pequenos utilizam o sistema de Hare, enquanto os municípios maiores e o parlamento nacional utilizam o método de Hondt.

Alemanha unificada. Tal suscitou uma alteração nas leis eleitorais de muitos estados alemães (van der Kolk e Vetter, 2004).

Embora a relação entre federalismo, por um lado, e uma diferença entre um sistema eleitoral nacional e um sistema eleitoral local, por outro, seja óbvia, alguns estados unitários utilizam sistemas diferentes também a nível nacional e local. Em França, em Itália e na Grécia, o sistema a nível local parece estar mais direccionado do que o sistema a nível nacional para a «governabilidade» dos municípios, criando, artificialmente, maiorias. Mas o sistema eleitoral nacional norueguês é um sistema de listas fechadas (com alguns círculos eleitorais grandes), enquanto, a nível local, o sistema eleitoral permite aos eleitores *acumularem* e fazerem *panachage* do seu voto, afectando, assim, a composição da assembleia municipal. Isto faz com que o sistema eleitoral local seja mais «aberto» do que o sistema eleitoral nacional. Estes exemplos mostram que os países podem optar por sistemas eleitorais diferentes em diferentes níveis de governo.

## É IMPORTANTE?

As secções anteriores contêm simplesmente uma descrição substancial dos sistemas eleitorais locais existentes na Europa ocidental e uma comparação entre sistemas eleitorais nacionais e locais. Essas descrições e comparações podem ser uma fonte de inspiração, podendo até contribuir para um debate normativo/político se o objectivo for simplesmente o de aumentar as possibilidades dos eleitores de expressarem as suas preferências. E a comparação entre sistemas eleitorais nacionais e locais mostra que os países podem dispor de sistemas diferentes em níveis diferentes. Mas o que interessa é saber se isso é importante. Será que outro sistema eleitoral local vai mudar o funcionamento da democracia local?

Nas últimas décadas, os cientistas políticos melhoraram muito o seu conhecimento sobre muitos aspectos dos sistemas eleitorais *nacionais*, estando os factores relacionados com as diferenças nos sistemas eleitorais nacionais bem analisados (Blais, 1991; Cox, 1997; Lijphart, 1994; Norris, 1997 e 2003; Taagepera, 1989). Demonstrou-se que os sistemas maioritários são menos proporcionais. Demonstrou-se também que o número de partidos aumenta assim que um sistema maioritário substitui um sistema proporcional. O efeito dos sistemas eleitorais na afluência às urnas, na representação das mulheres e das minorias, na coerência no seio dos partidos políticos ou na visibilidade dos políticos está também estudado. A impressão geral que se obtém depois de ler a literatura sobre sistemas eleitorais *nacionais* é que essas instituições têm importância, embora o seu impacto não deva ser sobrestimado. Mas até que ponto é que esse conhecimento é relevante para

a democracia *local*? Por exemplo, será que os partidos políticos locais na Noruega são relativamente abertos porque o sistema eleitoral local é relativamente aberto? Ou será que nas eleições locais em Espanha são eleitas mais mulheres porque os municípios em Espanha utilizam um sistema de listas fechadas proporcional?

#### ESTUDAR O IMPACTO DOS SISTEMAS ELEITORAIS LOCAIS

Os efeitos potenciais das instituições eleitorais locais nos eleitores, nos políticos e nas políticas podem ser ordenados segundo uma escala (Jerome e Lewis-Beck, 1999). Num dos extremos dessa escala, as instituições locais *não* têm um efeito independente em coisas como a afluência às eleições locais ou a representação das mulheres nas assembleias municipais. Esse extremo pode ser designado como a vertente da «nacionalização» da escala. As diferenças entre municípios relativamente à afluência às urnas ou ao recrutamento político de mulheres, por exemplo, podem ser provocadas por diferenças na *composição* do eleitorado municipal, mas *não* pelas instituições (eleitorais) municipais específicas. Se assim for, podem, de facto, designar-se as eleições locais por «eleições de segunda ordem» (Reif e Schmitt, 1980; Reif, 1985). Aqueles que pensam que a democracia local devia ser estudada de acordo com este pressuposto podem chamar a atenção para o facto de a afluência às urnas nas eleições locais diferir substancialmente entre municípios, mas, ao mesmo tempo, a afluência nas eleições nacionais está altamente correlacionada com a afluência nas eleições locais.

No outro extremo da escala, as instituições eleitorais locais *afectam* a política local. Nesse caso, as instituições locais podem explicar as diferenças entre municípios. E alterar as instituições eleitorais locais pode afectar o funcionamento da democracia local. Esta vertente da escala pode ser designada como a vertente da «localização». O verdadeiro impacto de um sistema eleitoral local num país situa-se, provavelmente, algures entre os dois extremos, mas onde (van der Kolk, 2000)?

Um outro problema é que o nível de «nacionalização» (ou o seu inverso, o nível de «localização»), provavelmente, não é constante nos países. Na Suécia, por exemplo, as eleições municipais são realizadas juntamente com as eleições nacionais, o que significa que o efeito potencial das instituições eleitorais locais será ensombrado por factores nacionais. Uma mudança no sistema eleitoral dos municípios suecos irá, por conseguinte, ter um efeito limitado (se o tiver).

Se quisermos estudar o impacto real dos sistemas eleitorais locais, a simples investigação transnacional não faz sentido. Os municípios da Europa são demasiado diferentes para serem comparados no que diz respeito ao impacto do sistema eleitoral, e o impacto das instituições nacionais e locais

não pode ser deslindado numa simples investigação transnacional porque os sistemas eleitorais locais e nacionais estão fortemente relacionados. Há, contudo, duas formas potenciais de estudar o efeito das instituições eleitorais locais: comparando os municípios que utilizam diferentes sistemas eleitorais num mesmo país ou, em alternativa, comparando os mesmos municípios antes e depois de alterarem o seu sistema eleitoral local. Estes tipos de estudos podem revelar em que medida a democracia local é influenciada pelo sistema eleitoral local.

#### ESTUDAR AS DIFERENÇAS

A primeira forma de estudar o impacto das instituições eleitorais locais consiste em comparar os municípios com diferentes sistemas eleitorais num mesmo país. O número de países com sistemas eleitorais verdadeiramente diferentes é reduzido (v. quadro n.º 2), mas é possível fazer alguma investigação. Em certos países da Europa ocidental, como a França, a Grécia, a Itália, o Luxemburgo e a Espanha, há diferenças (pequenas, mas por vezes interessantes) no sistema eleitoral entre municípios menores e maiores. O «ponto de corte» é estabelecido na legislação municipal. Seleccionando municípios imediatamente abaixo e imediatamente acima desse ponto de corte (para ter em conta o impacto potencial da dimensão) e comparando esses municípios, é possível testar a hipótese de impacto do sistema eleitoral local. Objectos de estudo ainda mais interessantes são os países nos quais os sistemas eleitorais municipais são realmente diferentes. É o caso da Alemanha, da Áustria e da Suíça (estados federais em que os diferentes estados utilizam sistemas eleitorais distintos).

Tanto quanto é do meu conhecimento, este tipo de investigação é realmente raro na Europa ocidental. Mas um exemplo revela que as instituições locais parecem ter alguma importância. Num artigo muito interessante sobre a Suíça, Ladner e Milner revelam provas de que a afluência às urnas nos municípios que utilizam a representação proporcional é substancialmente superior à afluência nos municípios que utilizam um sistema maioritário (Ladner e Milner, 1999). Este resultado confirma uma relação descoberta na investigação transnacional. Além disso, Ladner e Milner revelam que a afluência às urnas nas eleições *nacionais* também é ligeiramente mais elevada nos municípios que utilizam a representação proporcional (RP) para a eleição de conselheiros municipais. Esta descoberta adicional pode ser interpretada pelo menos de duas maneiras: as diferenças na afluência às urnas nas eleições locais encontradas entre municípios são, dentro de certa medida (mas não completamente), um artefacto da composição do eleitorado ou, o que é potencialmente mais interessante, um efeito de «alastramento» do sistema eleitoral local para níveis mais elevados de governo. Uma vez que os municípios diferem menos relativamente à afluência às eleições nacionais do que às eleições locais, mesmo

que as diferenças sejam um artefacto da composição do eleitorado, continua a parecer que as instituições eleitorais locais têm importância.

São raros outros estudos sobre a Europa ocidental. Mas certos estudos sobre as diferenças entre instituições municipais dos Estados Unidos revelam que as descobertas de Ladner e Milner não são únicas. Esses estudos sugerem também que as instituições locais são importantes (v., por exemplo, (Hajnal e Lewis, 2003, Kelleher e Lowery, 2004, e Wood, 2002)). Na mesma veia de Ladner e Milner, Bowler e outros sugerem que a introdução de um tipo de representação proporcional nas eleições locais nos Estados Unidos suscitou um aumento da afluência às urnas (Bowler, Brockington e Donovan, 2001).

#### ESTUDAR AS MUDANÇAS

Uma segunda forma de estimar o impacto dos sistemas eleitorais locais consiste em estudar os países que *mudaram* o seu sistema eleitoral local (embora sem terem mudado ao mesmo tempo o seu sistema eleitoral nacional). Ao estudar estas mudanças e ao descrever os municípios ao longo do tempo, pode procurar-se uma «série de tempo interrompida» (sem grupo de controlo). Mas, mesmo a nível nacional, estes estudos são bastante raros (Lijphart, 1994; Shugart, 1992). As mudanças nos sistemas eleitorais locais ainda estão, infelizmente, menos bem documentadas. A mudança em 1982 em França, por exemplo (antes desse ano os municípios maiores tinham o mesmo sistema eleitoral dos municípios mais pequenos), é um campo potencial de investigação. E as mudanças na década de 90 na Alemanha são igualmente interessantes. Mas, tal como sucede com as comparações no seio dos países, as comparações ao longo do tempo não estão bem estudadas na Europa ocidental.

Os estudos existentes sobre os sistemas eleitorais locais, contudo, não deviam ocultar o facto de que não sabemos muito sobre o impacto específico dos sistemas eleitorais locais. Não é possível, portanto, responder de forma inequívoca à questão de saber se as instituições eleitorais locais têm importância. Certos estudos sugerem fortemente que toda a política local é nacional. Mas outros sugerem fortemente que as instituições locais são importantes. E a sugestão de que pode haver um efeito de alastramento das instituições eleitorais locais para a política nacional não deve ser ignorada.

#### EXPERIMENTAÇÃO

Mas, mesmo que houvesse um grande número de estudos realizados no seio dos países e ao longo do tempo, é possível que pouco valor tivessem para os decisores políticos. Porque, tal como Weaver e Rockman observam

correctamente, «num dado ambiente, é difícil provar que as reformas propostas venham a melhorar a eficácia do governo, porque as reivindicações devem ser contrafactuais ou baseadas em provas de outros países cujas condições sociais e políticas não são exactamente equivalentes. Por outras palavras, é impossível apresentar ‘provas’ de efeitos institucionais relativamente a instituições que ainda não existem» (Weaver, 1993, pp. 466-467).

A única saída consiste em experimentar. Isso significa que é necessário escolher cuidadosamente um grupo de municípios, mudar o seu sistema eleitoral, aguardar e ver o que acontece ao fim de algumas eleições. Utilizar, simplesmente, os municípios para experimentarem voluntariamente pouca utilidade tem porque os municípios que querem experimentar serão diferentes dos municípios que não querem experimentar. O que isto quer dizer é que a «experimentação» pode não ser bem interpretada nos países que defendem a autonomia dos municípios. E, ao mesmo tempo, a «experimentação» pode ser menos útil em países que não tenham municípios fortes, porque o nível de nacionalização (tal como definido numa das secções anteriores) será mais elevado nesses países.

A experimentação requer coragem e muito tempo; quem quiser estudar as experiências terá de lidar com estudos de concepção imperfeita e os resultados dos estudos poderão, por vezes, ser pouco compensadores, mas é provavelmente a única forma de melhorar, de forma mais ou menos racional, os sistemas eleitorais (locais). A experimentação permite aos decisores políticos e aos cientistas políticos estudarem o impacto das instituições eleitorais através da comparação de municípios num país que utiliza diferentes sistemas eleitorais e do estudo desses mesmos municípios ao longo do tempo. Esta é, provavelmente, a única forma de evitar discussões intermináveis sobre os efeitos potenciais dos sistemas eleitorais locais e a única forma de melhorar a democracia.

## CONCLUSÕES

Nesta contribuição mostrámos que, na Europa, o número de sistemas eleitorais locais diferentes é imenso. E, em muitos países, os sistemas eleitorais locais diferem do sistema utilizado nas eleições parlamentares nacionais. Esta diversidade pode ser uma fonte de inspiração e revela que os países (e os eleitores) podem lidar com diferentes sistemas eleitorais a níveis de governo diferentes.

Mas é discutível se os sistemas eleitorais locais têm, realmente, importância. Revelámos formas diferentes de estudar o impacto potencial dos sistemas eleitorais locais. Ao mesmo tempo, observámos que o número de estudos sobre o impacto potencial dos sistemas eleitorais locais é limitado. E, mesmo que esses estudos estivessem disponíveis, o seu valor poderia ser



reduzido para os decisores políticos de determinados países, porque não é fácil traduzir as experiências de um país para outro. A experimentação cautelosa poderia ser uma boa forma de resolver, pelo menos, parte do problema. Mas, considerando que uma boa experimentação requer um governo nacional forte e que um governo nacional forte limita o impacto potencial dos sistemas eleitorais locais, também as experiências podem ter uma utilidade reduzida.

A falta de conhecimentos úteis e as dificuldades que enfrentamos na aquisição de mais informação não devem, contudo, asfixiar um debate animado entre decisores políticos e cientistas políticos. Porque, apesar das reservas acima referidas, não devemos esquecer que as instituições eleitorais estão no centro do «arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual os indivíduos adquirem o poder para decidirem». Ou seja, estão no cerne da democracia.

#### BIBLIOGRAFIA

- AARS, J., e RINGJOB, H.-E. (2005), «Party politicisation reversed? Non-partisan alternatives in Norwegian local politics», in *Scandinavian Political Studies*, 28, pp. 161-181.
- ALBA, C., e NAVARRO, C. (2003), «Twenty-five years of democratic local government in Spain», in N. Kersting e A. Vetter (eds.), *Reforming Local Government in Europe, Urban Research International*, Opladen, Leske + Budrich.
- Blais, A. (1988), «The classification of electoral systems», in *European Journal of Political Research*, 16, pp. 99-110.
- Blais, A. (1991), «The debate over electoral systems», in *International Political Science Review*, 12, pp. 239-260.
- BOWLER, S., BROCKINGTON, D., e DONOVAN, T. (2001), «Election systems and voter turnout: experiments in the United States», in *Journal of Politics*, 63, pp. 902-915.
- CDLR (1998), *Electoral Systems and Voting Procedures at Local Level*, Estrasburgo, Council of Europe Publishing.
- COR (2004), *Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union*, vols. 1 e 2, Bruxelas, Comité das Regiões.
- COX, G. W. (1997), *Making Votes Count; Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FABBRINI, S. (2000), «Presidentialization of Italian local government? The nature and the effects of semiparliamentarism», in *ECPR Joint Sessions of Workshops: Workshop on «The presidentialization of parliamentary democracies»*, Copenhaga, Dinamarca.
- HÄGGROTH, S., KRONVALL, K., RIBERDAHL, C., e RUDENBECK, K. (1999), *Swedish Local Government; Traditions and Reforms*, Estocolmo, Swedish Institute.
- HAJNAL, Z. L., e LEWIS, P. G. (2003), «Municipal institutions and voter turnout in local elections», in *Urban Affairs Review*, 38, pp. 645-668.
- JEROME, B., e LEWIS-BECK, M. S. (1999), «Is local politics local? French evidence», in *European Journal of Political Research*, 35, pp. 181-197.
- KELLEHER, C., e LOWERY, D. (2004), «Political participation and metropolitan institutional contexts», in *Urban Affairs Review*, 39, pp. 720-757.
- KUMMELING, H., e VAN DER KOLK, H. (2002), *Lokale kiesstelsels vergeleken: over de vormgeving, het gebruik en de consequenties van lokale kiesstelsels*, Den Haag, VNG Uitgeverij.

- LADNER, A., e MILNER, H. (1999), «Do voters turn out more under proportional than majoritarian systems? The evidence from Swiss communal elections», in *Electoral Studies*, 18, pp. 235-250.
- LIJPHART, A. (1994), *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press.
- MARTIN, P. (2001), *Les élections municipales en France depuis 1945*, Paris, La Documentation Française.
- MASSICOTTE, L., e BLAIS, A. (1999), «Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey», in *Electoral Studies*, 18, pp. 341-366.
- NORRIS, P. (1997), «Choosing electoral systems: proportional, majoritarian and mixed systems», in *International Political Science Review*, 18, pp. 297-312.
- NORRIS, P. (2003), *Electoral Engineering: Voting Rules and Electoral Behavior*, Cambridge University Press.
- NORTON, A. (1994), *International Handbook of Local and Regional Government — A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Cheltenham, RU, Edward Elgar.
- RAE, D. (1969), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.
- RALLINGS, C., e THRASHER, M. (1997), *Local Elections in Britain*, Londres-Nova Iorque, Routledge.
- REIF, K.-H. (1985), «Ten second-order national elections», in K.-H. Reif. (ed.), *Ten European Elections of the European Parliament*, Aldershot, Gower, pp. 1-36.
- REIF, K.-H., e SCHMITT, H. (1980), «Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results», in *European Journal of Political Research*, 8, pp. 3-44.
- SCHUMPETER, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, George Allen & Unwin Ltd.
- SHUGART, M. S. (1992), «Electoral reform in systems of proportional representation», in *European Journal of Political Research*, 21, pp. 207-224.
- TAAGEPERA, R., e SHUGART, M. S. (1989), *Seats and Votes; the Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven e Londres, Yale University Press.
- VAN DER KOLK, H. (2000), «Measuring electoral control», in *Quality and Quantity*, 34, pp. 367-368.
- VAN DER KOLK, H., e VETTER, A. (2004), *Als burgemeester in Duitsland; ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- WEAVER, R. KENT; ROCKMAN, BERT, A. (1993), «Institutional reform and constitutional design», in R. K. R. Weaver e A. Bert (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and abroad*, Washington, D. C., The Brookings Institution, pp. 462-482.
- WOOD, C. (2002), «Voter turnout in city elections», in *Urban Affairs Review*, 38, pp. 209-231.