

CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA

# ELEIÇÕES

# 12

REVISTA  
DE ASSUNTOS  
ELEITORAIS

EDIÇÃO ESPECIAL

## **Sistema eleitoral e qualidade da democracia**

ARTIGOS

**Manuel Meirinho**

**André Freire**

**Vitalino Canas**

**António José Seguro**

**Miguel Relvas**

**António Filipe**

**Pedro Pestana Bastos**

**Pedro Soares**

**Conceição Pequito Teixeira**

**Paulo Morais**

ORGANIZAÇÃO

André Freire

Manuel Meirinho





CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA

---

# ELEIÇÕES

---

# 12

---

REVISTA  
DE ASSUNTOS  
ELEITORAIS

---

EDIÇÃO ESPECIAL

NOVEMBRO 2009

# ELEIÇÕES

# 12

## REVISTA DE ASSUNTOS ELEITORAIS\*

PROPRIEDADE  
Ministério da  
Administração Interna

Direcção Geral  
da Administração

DIRECÇÃO  
Rita Faden

COORDENAÇÃO  
TÉCNICA  
Jorge Miguéis

REDACÇÃO  
E ADMINISTRAÇÃO  
DGAI  
Av. D Carlos I, 134  
1249-104 Lisboa

DESIGN  
silva!designers

IMPRESSÃO  
Soartes

ISBN  
978-972-9311-98-7

ISSN  
0871-7451

DEPÓSITO LEGAL  
41658/90

\* TÍTULO ANOTADO PELO INSTITUTO  
DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

# 5

**Introdução**

SECÇÃO I

# 9

O contexto das reformas  
eleitorais em Portugal

# 11

Breve síntese das reformas  
eleitorais em Portugal

**Manuel Meirinho**

# 25

Reformas eleitorais: objectivos,  
soluções, efeitos prováveis  
e *trade-offs* necessários

**André Freire**

SECÇÃO II

61

Comentários de dirigentes partidários  
à proposta de reforma do sistema eleitoral:

*Para uma melhoria da representação  
política – a reforma do sistema eleitoral*

63

Estudo sobre a reforma eleitoral  
para a Assembleia da República.

Uma reflexão crítica e política

**Vitalino Canas**

69

Para uma melhoria da  
representação política.

A reforma do sistema eleitoral,  
uma reflexão crítica e política

**António José Seguro**

79

Sistema eleitoral e  
qualidade da democracia

**Miguel Relvas**

83

Para uma melhoria da  
representação política – tentativa  
de uma síntese crítica

**António Filipe**

97

Comentário ao estudo sobre a reforma  
do sistema político – para uma  
melhoria da representação política

**Pedro Pestana Bastos**

105

Os mitos do “bloco central”

**Pedro Soares**

SECÇÃO III

111

Comentários académicos à proposta  
de reforma do sistema eleitoral:

*Para uma melhoria da representação  
política – a reforma do sistema eleitoral*

113

Ainda (e sempre) a reforma do  
sistema eleitoral – entre o ímpeto  
reformista e o imperativo conservador

**Conceição Pequito Teixeira**

141

Para uma melhoria da  
representação política.

A reforma do sistema eleitoral,  
uma reflexão crítica

**Paulo Morais**



*Este livro contém  
o estudo académico  
que é objecto de  
análise e debate  
na presente edição  
da revista “Eleições”*

*Para um melhoria  
da representação  
política, A reforma  
do sistema eleitoral  
André Freire,  
Manuel Meirinho,  
Diogo Moreira  
Sextante Editora*

# INTRODUÇÃO

**Manuel Meirinho**  
**André Freire**

---

Tal como noutros países, também em Portugal as propostas de reforma do sistema eleitoral, em particular as que avançam com alterações substantivas – mantendo ou não o princípio de representação vigente –, suscitam sempre um intenso debate. É certo que este debate se cinge, na maioria dos casos, à comunidade académica especializada e a algumas elites políticas, a que se tem juntado a comunicação social, prestando um valioso contributo à difusão e problematização das propostas.

Independentemente do desfecho das propostas de reforma, o conhecimento do seu conteúdo, dos seus propósitos, das suas limitações e dos seus efeitos é vital para que possam ser avaliadas e criticadas de forma séria e rigorosa. As propostas abertas ao debate público, à avaliação dos especialistas, às sugestões de melhoria ou de alternativas dos partidos, entre outros contributos, tornar-se-ão, certamente, mais sólidas.

É o que se pretende com esta edição especial da revista “Eleições”. Dar a conhecer uma parte do debate que se gerou em torno do estudo *Para uma melhoria da representação política – a reforma do sistema eleitoral* (Lisboa, Sextante, 2008), realizado por André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira, a solicitação do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, nomeadamente através do seu líder, Dr. Alberto Martins, e conduzido sob a coordenação do primeiro dos três autores.

O estudo foi objecto de um amplo, e por vezes aceso, debate desde que foi conhecido. Em Dezembro de 2008, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista, sob a égide do Dr. Alberto Martins e em articulação com os autores, organizou uma Conferência Parlamentar na Assembleia da República com a participação dos autores e de diversos especialistas na matéria: Manuel Braga da Cruz, Jorge Reis Novais, Vital Moreira, Marina Costa Lobo, António de Araújo e Vitalino Canas. Da discussão, como era de esperar, resultaram subscrições ao mérito da proposta e à sua envergadura e solidez mas também várias críticas, ou porque os participantes defenderam soluções diferentes das avançadas no estudo ou porque discordavam das opções técnicas. Apesar das diferentes visões, o debate foi lançado no espaço público, com a colaboração da comunicação social e dele resultou um número significativo de notícias, de comentários e de artigos de opinião, nomeadamente publicados na imprensa. Paralelamente o debate alargou-se à blogosfera, onde alguns académicos e interessados no tema contribuíram para a sua generalização.

Deste amplo debate inicial, decidiram os autores do estudo organizar uma edição com as notícias, comentários e artigos de opinião mais relevantes que foi publicada numa secção especial da revista Finisterra (n.º 65/66, Julho de 2009)<sup>1</sup>: ver Freire, Meirinho e Moreira, 2009. Tratou-se, portanto, de uma colectânea organizada pelos autores do estudo com cerca de 40 páginas de artigos de opinião saídos na imprensa sobre o estudo também em debate neste número especial da Eleições.

Com o objectivo de focar o debate num registo mais técnico, mas também para analisar a posição dos restantes partidos não só face à proposta apresentada ao Partido Socialista mas também relativamente às opções de cada um em relação a uma possível alteração do sistema eleitoral, decidiram os autores organizar a conferência *Sistema Eleitoral e Qualidade da Democracia*. Esta conferência decorreu no

---

<sup>1</sup> FREIRE, A., MEIRINHO, M., e MOREIRA, D. (organizadores) (2009 b), secção especial sobre *Debate sobre a reforma do sistema eleitoral*, na secção *Parlamento, Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, 65/66.

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas em Abril de 2009 e contou com dois painéis. No primeiro, os autores do estudo abordaram o contexto das reformas eleitorais em Portugal e, no segundo, um conjunto de dirigentes partidários convidados (António José Seguro, Miguel Relvas, António Filipe, Pedro Pestana Bastos e Pedro Soares) comentou, ainda que a título individual, a proposta de reforma do sistema eleitoral apresentada ao Partido Socialista.

É, em boa parte, dos resultados deste debate que trata a presente edição especial da revista “Eleições”, tendo sido acolhida com grande empenho e incentivo pelo Dr. Jorge Miguéis, Director da área de Administração Eleitoral da Direcção Geral da Administração Interna (ex-STAPE).

A edição inclui três secções: a primeira trata do contexto das reformas eleitorais em Portugal, com dois artigos que enquadram a evolução das propostas de reforma no período democrático, evidenciando os principais bloqueios à sua concretização (Manuel Meirinho) e que analisam os diferentes objectivos que perseguem os diversos sistemas eleitorais, as soluções que adoptam para os atingir e os seus efeitos prováveis, seja em termos mecânicos, seja em termos psicológicos (André Freire). A esta luz, o artigo de André Freire analisa e discute, ainda, os contributos dos vários autores (dirigentes partidários e académicos) sobre o estudo em debate neste número especial. A segunda secção inclui os comentários de dirigentes partidários dos cinco maiores partidos representados no Parlamento (PS, PSD, PCP, CDS-PP e BE) que, embora a título pessoal, aceitaram comentar a proposta de reforma do sistema eleitoral (“Para uma melhoria da representação política – a reforma do sistema eleitoral”) na conferência *Sistema Eleitoral e Qualidade da Democracia*, oralmente, e especificamente para a revista, por escrito. Inclui-se também o comentário de Vitalino Canas que participou na conferência organizada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista na Assembleia da República (4/12/2008), em representação do PS<sup>2</sup>. A terceira secção conta com artigos de dois académicos, que

---

<sup>2</sup> Note-se que, do debate ocorrido na Assembleia da República (4/12/2008), esta era a única con-

para além de incluírem comentários à proposta de reforma já referida (Paulo Morais), constituem um importante contributo em termos de reflexão sobre o chamado imobilismo institucional, enquanto principal constrangimento à promoção efectiva das reformas eleitorais (Conceição Teixeira).

Enquanto organizadores desta edição especial da revista “Eleições”, gostaríamos de agradecer a colaboração de todos os autores pelo seu contributo para o enriquecimento do debate sobre um tema tão importante na arquitectura e funcionamento do nosso sistema político como é o da reforma do sistema eleitoral. Um agradecimento especial é devido ao Dr. Jorge Miguéis, em nome da área de Administração Eleitoral da Direcção Geral da Administração Interna, por ter tornado possível esta edição e assim contribuir para que estes estudos e correspondentes debates ultrapassem as fronteiras dos gabinetes.

---

tribuição escrita existente – há, porém, gravações audio e video do debate em posse do Grupo Parlamentar do PS. Por isso, a contribuição de Vitalino Canas é a única resultante desse debate que aqui incluímos. Além disso, os contributos de dois dos outros intervenientes nesse debate (Vital Moreira e Marina Costa Lobo) deram depois origem a artigos na imprensa e foram publicados na Finisterra, 65/66, sendo também comentados no artigo de André Freire nesta revista.

---

# SECÇÃO I

---

## **O contexto das reformas eleitorais em Portugal**

---

**Manuel Meirinho  
André Freire**

---

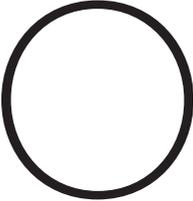


# BREVE SÍNTESE DAS REFORMAS ELEITORAIS EM PORTUGAL <sup>1</sup>

**Manuel Meirinho<sup>2</sup>**

---

## **1. Reformas eleitorais: entre a complexidade e as dificuldades de mudança**

 processo político associado às reformas eleitorais substantivas (*major reforms*), i.e., com alterações das regras de conversão de votos em mandatos (por exemplo, de sistemas maioritários para sistemas de representação proporcional ou para sistemas mistos ou vice-versa: Katz, 2008), é batante complexo. Vários factores ajudam a compreender esta complexidade:

---

<sup>1</sup> Este artigo é uma síntese de uma pequena parte do paper “Institutional reform in Portugal: elite and mass perspectives”, apresentado por André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira no Lisbon 2009 ECPR Joint Sessions no “*Workshop 3. Why Electoral Reform? The Determinants, Policy and Politics of Changing Electoral Systems*”, nomeadamente da parte que resultou do contributo de Manuel Merinho para o referido paper colectivo. Uma versão revista deste paper colectivo será brevemente publicada, na íntegra, em português, no livro *A Representação Política – Portugal em Perspectiva Comparada*, Lisboa, Sextante, 2009, e organizado por André Freire e José Manuel Leite Viegas, no âmbito do projecto de investigação “Os deputados portugueses em perspectiva comparada: eleições, liderança e representação política”.

<sup>2</sup> Politólogo – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

- i) os sistemas eleitorais são estruturas multidimensionais e, por isso, as mudanças requerem algum equilíbrio entre, por exemplo, os elementos normativos e as matérias associadas à eficácia governativa (Dunleavy e Margetts, 1995);
- ii) as reformas são marcadas pela pressão dupla de contextos de curto prazo e de longo prazo que, muitas vezes, levam a soluções contraditórias (Norris, 1995 a: 7; Shugart, 2001: 27);
- iii) as reformas implicam um elevado grau de incerteza no que respeita aos seus efeitos, uma vez que têm influência em várias dimensões da vida política, gerando uma espécie de “medo do desconhecido” (Taagepera e Shugart, 1989; Katz, 2008; Colomer, 2005);
- iv) as reformas relacionam-se, quase inevitavelmente, com o debate sobre diferentes concepções de democracia (maioritária *versus* consensual/consociativa) e, deste modo, sobre os principais objectivos que as regras eleitorais devem cumprir, bem como sobre a melhor forma de os atingir (Lijphart, 1999, Norris, 1997).

Para além destes factores existem pelo menos outros três que ajudam a compreender o insucesso na implementação das reformas eleitorais, sejam elas substantivas ou minimalistas (as últimas respeitam, por exemplo, a mudanças da fórmula de conversão de votos em mandatos em sistemas de representação proporcional, a passagem de listas fechadas para listas abertas, etc).

O primeiro, e talvez o mais importante, prende-se com o facto de as reformas serem propostas geralmente pelos “partidos de poder” (os dois maiores partidos ou blocos de partidos), que raramente chegam a consenso sobre os benefícios (e prejuízos) das reformas (medidos, nomeadamente, em termos de facilidade na conquista e na manutenção do poder). Este aspecto assinala o papel central dos partidos de poder na determinação do tipo de reformas e do momento da sua implementação. Em regra, as reformas propostas obedecem ao princípio da maximização do poder (nomeadamente em termos de aumento do número de deputados a eleger): se o sistema vigente beneficiar os partidos de poder, estes não sentem necessidade de propor alterações; sempre que se verificam modificações significativas no sistema partidário e/ou nas

preferências dos eleitores que afectem aqueles partidos, então tendem a apresentar propostas de reforma do sistema eleitoral (Boix, 1996). Este tipo de comportamento é explicado pela abordagem do institucionalismo racional (*rational-choice institutionalism*), que assume que nas democracias representativas os actores políticos procuram maximizar os votos e mandatos no mercado eleitoral visando a conquista e a manutenção do poder (Norris, 2004; Katz, 2008). Naturalmente que subsistem sérias dúvidas relativamente à ideia de um actor político exclusivamente guiado pelo seu próprio interesse (i.e., exclusivamente a maximização de votos e de mandatos): «(...), parece que os partidos, por vezes, querem simplesmente fazer as coisas da forma mais correcta ou mais democrática. Esta possibilidade está na base do já longo debate sobre o facto de o sistema de representação proporcional ter sido introduzido na Europa porque os principais partidos reconheceram que este sistema era mais justo ou porque oferecia uma boa protecção aos partidos burgueses no que respeita à entrada para o eleitorado de várias minorias sociais e das classes trabalhadoras (Katz, 2008; Benoit, 2004)». No nosso país, o debate sobre a modificação do sistema eleitoral também aponta na direcção da defesa do “interesse geral”: a principal justificação prende-se com a necessidade de criar condições para uma melhoria das relações entre eleitos e eleitores, favorecendo assim os critérios da responsabilização política, da representação plural das correntes de opinião política e da democraticidade. Contudo, é também verdade que os pequenos partidos têm constantemente argumentado que, por detrás destes objectivos explícitos, existe sempre o interesse dos principais partidos na maximização do poder (Freire et al, 2008).

Um segundo aspecto respeita ao grau de liberdade que os actores políticos têm para efectuar as reformas. Em regra não é fácil alterar o sistema eleitoral, especialmente quanto ele é objecto de consagração constitucional (como é o nosso caso, em que é necessária uma maioria de dois terços para aprovar as modificações). Sendo muitos os constrangimentos a mudanças que alterem o princípio da representação proporcional, os actores políticos limitam-se a sugerir modificações dentro deste princípio. Em muitos casos, mesmo no quadro destas alterações, a “engenharia eleitoral” defronta-se, quer com soluções di-

ficeis de compatibilizar, nomeadamente entre eficácia governativa e representação (Reilly: 2007, 1354; Nolhen, 2007: 33-40) quer com posições muito contraditórias e inconciliáveis dos principais partidos.

Por último, as reformas eleitorais raramente acontecem a partir de um processo de “baixo para cima” (das massas para as elites), embora algumas das principais reformas que ocorreram na década de noventa nas democracias avançadas foram devidas, em parte, à pressão dos cidadãos, nomeadamente através de referendos (Donovan, 1995; Vowles, 1995). Por norma, as reformas surgem em processos de “cima para baixo”, i.e., são conduzidas pelas elites políticas e não resultam de pressões de cidadãos organizados. Assim, as reformas eleitorais raramente são induzidas pela pressão social, mecanismo que é comum em outras áreas das políticas públicas. Contudo, a erosão das ligações entre os cidadãos e o sistema político, e a erosão da legitimidade do mesmo aos olhos dos eleitores (tal como é revelado em vários estudos) são muitas vezes utilizadas para justificar a necessidade de reformas. Apesar do falhanço na implementação de qualquer das reformas já propostas em Portugal, aqueles argumentos têm sido repetidamente utilizados para a sua justificação. Em suma, os cidadãos têm pouca capacidade para forçar os partidos à mudança das regras do jogo: são as elites partidárias que determinam os termos das reformas, o seu momento e os resultados desejados.

Figura 1

### Factores associados à dificuldade em efectuar reformas eleitorais



## 2. Propostas de reforma do sistema eleitoral: uma síntese

**A**pós 48 anos de ditadura, em 1974, Portugal iniciou a chamada terceira vaga de democratização. Em 34 anos de democracia não se operou qualquer mudança significativa no sistema eleitoral para a Assembleia da República, à excepção da redução do número de deputados de 250 para 230 que ocorreu em 1991. Contudo o debate sobre a reforma eleitoral tem sido constante desde a transição para a democracia (Meirinho, 2004; Cruz, 1998).

Entre 1976 e 2008 ocorreram diversos ciclos de debate sobre a reforma do sistema eleitoral que traduziram uma multiplicidade de possíveis modificações que vão desde a mudança para um sistema maioritário a duas voltas (Amaral, 1985) até à manutenção do actual sistema com pequenos ajustamentos. No quadro 1, apresentamos as principais dimensões de análise das propostas de reforma do sistema eleitoral em Portugal.

As propostas de reforma surgiram, essencialmente, em dois contextos diferentes. Um número considerável de alterações surgiu em contexto de revisão constitucional. Foi o caso de várias propostas com origem nos partidos, em deputados e em académicos que foram apresentadas em 1982, em 1989 e em 1997 (ver tabela 2 onde mostramos as principais propostas que surgiram desde 1978, os seus proponentes, a direcção da mudança e os mecanismos defendidos para melhorar as relações entre eleitos e eleitores.

Neste âmbito surgiram propostas que defenderam a redução do número de deputados, a mudança na estrutura dos círculos eleitorais, alterações na fórmula de conversão de votos em mandatos e ainda modificações ao tipo de voto (nominal *versus* de lista) e à sua estrutura. Na revisão constitucional de 1989, que teve por base um acordo entre os dois maiores partidos (Partido Social Democrata e Partido Socialista),

## Quadro 1

**Principais dimensões de análise das propostas de reforma do sistema eleitoral em Portugal**

<b>Contexto</b>	Revisão constitucional
	Vitórias eleitorais dos principais partidos / compromissos eleitorais ou programáticos
<b>Tipo de proposta e direcção da mudança</b>	Genéricas – propostas vagas e não estruturadas (manutenção do actual sistema com pequenas modificações ou, por vezes, mais radicais como por exemplo a mudança para o duplo voto)
	Propostas estruturadas e precisas – geralmente suportadas por simulações sobre os efeitos mecânicos esperados
<b>Principais razões de justificação das reformas</b>	Estabilidade governativa
	“Melhoria da qualidade da representação”, i.e., criação de condições mais favoráveis com vista à melhoria das relações entre eleitos e eleitores
	Melhoria da eficiência do Parlamento através da redução do número de deputados

Fonte: adaptado, revisto e actualizado a partir de Meirinho, 2004

foi aprovada a variação do número de deputados entre o máximo de 230 e o mínimo de 180. Em 1997, um novo acordo entre os mesmos partidos levaria à revisão da Constituição de modo a permitir a coexistência de círculos uninominais com um círculo nacional, este com fins compensatórios, o que possibilitava a eventual adopção de um sistema misto de pendor proporcional (*Mixed Member Proportional System*).

Em suma, este contexto abriu espaço a propostas de reforma com múltiplas direcções mas que não consideraram qualquer mudança no princípio de representação adoptado desde o início do período democrático (Nohlen, 2007), à excepção da proposta do candidato presidencial Freitas do Amaral (em 1985, defendeu a mudança para um sistema maioritário a duas voltas), embora em alguns casos tenham sido defendidas, de facto, alterações significativas na arquitectura do sistema (por exemplo, para um sistema misto ou para um sistema de representação proporcional com múltiplos segmentos).

O segundo contexto é marcado pelas vitórias eleitorais mais significativas dos dois maiores partidos (Partido Social Democrata: duas maiorias absolutas de votos e de mandatos em 1987 e em 1991; Partido Socialista: duas maiorias quase absolutas de mandatos em 1995 e em 1999, e uma maioria de mandatos em 2005), períodos em que surgem, de forma clara, compromissos eleitorais formalizados nos programas eleitorais com vista à modificação do sistema eleitoral.

Em 1992, o Partido Social Democrata propôs uma mudança para um Sistema de Representação Proporcional com Múltiplos Segmentos (i.e., círculos eleitorais de baixa magnitude, sem serem uninominais, para favorecer as relações de proximidade entre eleitos e eleitores e um círculo nacional de trinta lugares com funções compensatórias da desproporcionalidade, embora os dois tipos de círculos — primários e secundário — funcionassem de forma paralela) e a redução do número de deputados para 180. Embora se tratasse de uma alteração significativa (*major reform*) não previa uma mudança do princípio de representação vigente.

Na decorrência da maioria quase absoluta de mandatos obtida pelo PS em 1995, este partido iniciou um intenso processo de debate sobre a reforma eleitoral não só através da apresentação de propostas estruturadas (surgidas em 1997 e orientadas para a implementação de um Sistema de Membros Mistos, inspirado no sistema alemão) mas também através da encomenda de vários estudos técnicos junto da comunidade académica, nomeadamente sobre o desenho dos círculos e de diversos estudos avaliativos da sua proposta de reforma.

Finalmente, mais recentemente, na sequência da maioria absoluta de votos do PS, obtida em 2005, e do compromisso eleitoral deste partido, o respectivo grupo parlamentar encomendou um estudo a uma equipa de académicos no sentido de alterar o sistema eleitoral. A proposta incluiu uma mudança para um sistema de representação proporcional de múltiplos segmentos (com círculos plurinominais de baixa magnitude no segmento primário, mas sem círculos uninominais). Apoiado num vasto estudo comparativo, o estudo propôs ainda a introdução do voto preferencial nos círculos primários (Freire, et al., 2008).

Tabela 2

### Principais propostas de reforma do sistema eleitoral em Portugal: características e proponentes

Ano	Suporte de apresentação	Proponentes	Mudança para:	Melhoria das relações eleito-eleitor
TIPO I - GENÉRICAS - POR VEZES VAGAS E NÃO ESTRUTURADAS				
<b>1978</b>	Projecto de Lei	PSD	RP (múltiplos segmentos)	Círculos de baixa magnitude
	Projecto de Lei	CDS	<i>Idem</i> (com voto obrigatório)	Círculos plurinominais no segmento primário
<b>1982</b>	Revisão constitucional	Barbosa de Melo	Sistema de membros mistos	Círculos uninominais
		Sá Carneiro	RP - Círculos plurinominais	
<b>1984</b>	Artigo de imprensa	António Guterres	Sistema de membros mistos ou RP - Círculos plurinominais	Círculos uninominais com voto preferencial
<b>1985</b>	Livro	Freitas do Amaral	Sistema maioritário a duas voltas	Círculos uninominais
	Manifesto partidário	PSD	Sistema de membros mistos (voto duplo na componente maioritária)	
<b>1986</b>	Projecto de Código Eleitoral	Académicos para o governo do PSD	Nova estrutura de círculos	Não especificado
<b>1989</b>	Acordo de revisão constitucional	PS e PSD	RP - Círculos plurinominais e redução do n.º de deputados	Não especificado
<b>1990</b>	Artigo de imprensa	António Vitorino	Sistema de membros mistos - tipo Alemanha	Círculos uninominais

Tabela 2 (cont.)

### Principais propostas de reforma do sistema eleitoral em Portugal: características e proponentes

Ano	Suporte de apresentação	Proponentes	Mudança para:	Melhoria das relações eleito-eleitor
TIPO II - PRECISAS E ESTRUTURADAS, MUITAS VEZES SUPORTADAS POR SIMULAÇÕES SOBRE EFEITOS MECÂNICOS ESPERADOS				
1990	Projecto de Lei	PSD	RP – círculos plurinominais e redução do n.º de deputados	Círculos plurinominais de magnitude baixa
1997/ 1999	Manifestos partidários (e diversos estudos académicos encomendados pelo PS)	PS	Sistema de membros mistos – tipo Alemanha	Círculos uninominais
		PSD	Idem (com redução do n.º de deputados)	Círculos uninominais
		CDS	RP – círculos plurinominais	Não especificado
1999	Manifestos partidários	BE, PS e PSD	RP – círculos plurinominais (BE); Sistema de membros mistos (PS e PSD)	Não especificado Círculos uninominais
2008	Estudo académico e livro	Trabalho de investigação académico encomendado pelo grupo parlamentar do PS	RP de múltiplos segmentos com voto preferencial nos círculos primários	Círculos plurinominais de magnitude baixa e voto preferencial opcional

Fonte: adaptado, revisto e actualizado de Meirinho, 2004

Considerando a terceira dimensão de análise “principais razões de justificação das reformas” (cf. tabela 1), devemos assinalar, em primeiro lugar, que as críticas ao funcionamento do sistema eleitoral se têm concentrado em três argumentos:

- a) a necessidade de reforçar as condições de governabilidade (especificamente entre 1974 e 1987, período que foi caracterizado por uma forte instabilidade governativa);
- b) o alegado número excessivo de deputados que deveria ser reduzido (um tema debatido, quase desde o início da transição democrática, muito por iniciativa dos partidos situados à direita, em particular pelo PSD);
- c) a inexistência de condições propícias à melhoria das relações entre eleitos e eleitores (qualidade da representação), muito em resultado do voto incidir em listas fechadas e bloqueadas e de persistir uma distribuição muito desigual na magnitude dos círculos eleitorais (especialmente desde 1997).

O primeiro argumento perdeu relevo desde 1987, um período caracterizado por uma concentração de votos nos dois maiores partidos (PS e PSD), e que teve como consequências uma significativa redução do nível de fragmentação do sistema partidário (desde então o número efectivo de partidos é muito semelhante ao registado em sistemas maioritários) e um nítido aumento na estabilidade governativa. Assim, entre 1992 e 1997 — período em que surgiram as propostas de reforma mais precisas e estruturadas com base em simulações sobre efeitos mecânicos —, o debate sobre a reforma do sistema eleitoral em Portugal ocorreu, sobretudo, em torno dos dois últimos argumentos: i) redução do número de deputados (de acordo com os proponentes esta redução pretendia aumentar a eficiência do Parlamento); ii) melhorar a qualidade da representação através da criação de condições favoráveis à melhoria das relações entre eleitos e eleitores (vulgo proximidade ao nível dos círculos).

### 3. Síntese das críticas ao funcionamento do sistema eleitoral português

Tal como já referimos anteriormente, as propostas de redução do número de deputados foram particularmente defendidas pelo PSD, sendo rejeitadas não só pelo PS mas também pelos pequenos partidos (BE, CDS-PP e PCP). Pelo menos desde 1997 que esta matéria não reúne consenso entre PSD e PS e, pelo menos *prima facie*, tem constituído um bloqueio à viabilização das reformas a partir da década de 90 (Freire, 1999; Cruz, 2000). O PS e os pequenos partidos, têm sustentado que Portugal, em termos comparativos, não tem um número de deputados elevado, argumento que de facto é comprovado pela análise comparada, por exemplo, com a dimensão dos parlamentos dos países da União Europeia (Freire et al, 2008: 44-53). Do mesmo modo, estes partidos têm alertado para o facto de uma redução do número de deputados nos termos defendidos pelo PSD (de 230 para 180) ter consequências significativas no nível de proporcionalidade do sistema e no grau de representação territorial.

Para ultrapassar o problema do alegado distanciamento entre eleitos e eleitores, associado ao sistema de listas fechadas e bloqueadas e a existência de círculos eleitorais de elevada magnitude (como os de Lisboa, Porto, Braga e Setúbal), têm sido propostas várias soluções. Desde 1997, a solução mais debatida — e particularmente defendida pelo PS e PSD — tem sido a de um sistema de membros mistos proporcional. Contudo,

---

***Em suma, os debates sobre a reforma do sistema eleitoral têm demonstrado que as divisões intrapartidárias (sobretudo no seio dos grandes partidos) e o “medo do desconhecido” têm contribuído para explicar o falhanço das várias tentativas de reforma***

---

esta solução tem sido objecto de várias críticas, nomeadamente aos círculos uninominais: riscos de favorecimento do localismo e do clientelismo; risco de levar a uma bipolarização *de facto* provocada pela concentração da competição entre dois partidos/candidatos nos círculos uninominais, mesmo apesar dos mecanismos de compensação ao nível do círculo nacional. Estas críticas têm sido conduzidas não só pelos pequenos partidos (com receios naturais de serem penalizados com a introdução de um sistema deste tipo) mas também pela comunidade académica (AAVV, 1997) e até pelas elites políticas próximas dos dois maiores partidos, incluindo deputados e ex-governantes (Cruz, 2000; Freire, 2001). A falta de consenso verificada quer ao nível intrapartidário quer ao nível interpartidário sobre a introdução do sistema de membros mistos proporcional constituiu um dos factores que levaram o Partido Socialista a encomendar, em 2008, um novo estudo sobre a reforma do sistema eleitoral (Freire et al, 2008).

Como referimos no início, no período democrático nenhuma reforma substantiva do sistema eleitoral foi concretizada. Cremos que as razões que poderão justificar as reservas à introdução do Sistema de Membros Mistos Proporcional são muito semelhantes às reservas expressas pelos dirigentes socialistas e por alguns dos seus deputados relativamente à introdução do voto preferencial nos círculos primários proposta no estudo de 2008: receio de perda de controlo ao nível da selecção dos candidatos à Assembleia da República e ao nível da sua acção parlamentar.

Em suma, os debates sobre a reforma do sistema eleitoral têm demonstrado que as divisões intrapartidárias (sobretudo no seio dos grandes partidos) e o “medo do desconhecido” têm contribuído para explicar o falhanço das várias tentativas de reforma.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAVV. (1998), *Pareceres sobre o Anteprojecto de Reforma da Lei Eleitoral para a Assembleia da República*, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- AMARAL, F. (1985), *Uma Solução para Portugal*, Lisboa, Publicações Europa-América.
- BENOIT, K. (2004), “Models of electoral system change”, *Electoral Studies*, N.º 23, 363-389.
- BOIX, C. (1999), “Setting the Rules of the game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”, *American Political Science Review*, Vol. 96, N.º 3, 609-624.
- COLOMER, J. (2005), “It’s parties that choose electoral systems (or Duverger’s laws upside down)”, *Political Studies*, N.º 53, 1-21.
- CRUZ, M.B. (1998), *Sistema Eleitoral Português – Debate Político e Parlamentar*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- CRUZ, M.B. (2000), “A revisão falhada do sistema eleitoral”, *Análise Social*, Vol. XXXV, N.º 154-155, pp. 45-54.
- DONOVAN, N. (1995), “The politics of electoral reform in Italy”, in *International Political Science Review*, Vol. 16, N.º 1, 47-64.
- DUNLEAVY, P. e MARGETTS, H. (1995), “Understanding the Dynamics of Electoral Reform”, *International Political Science Review*, Vol. 16, N.º 1, 9-29.
- FREIRE, A. (editor) (2001), *Recrutamento Parlamentar: Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisboa, STAPE/MAI
- FREIRE, A., e MAGALHÃES, P. (2002), *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, Lisboa, ICS/Imprensa de Ciências Sociais.
- FREIRE, A., MEIRINHO, M. e MOREIRA, D. (2008), *Para uma Melhoria da Representação Política: a reforma do sistema eleitoral*, Lisboa, Sextante.
- KATZ, R. (2008), “Why Are There So many (or So Few) Electoral Reforms”, in M. GALLAGHER, e P. MITCHELL, *The Politics of Electoral Systems*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- LIJPHART, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press.
- MEIRINHO, M. (2004), *Participação Política e Democracia: O caso português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- NOHLEN, D. (2007), *Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença*, Lisboa, Livros Horizonte.
- NORRIS, P. (1995a), “Introduction: The Politics of Electoral Reform”, in *International Political Science Review*, Vol. 16, N.º 1, 3-8.
- NORRIS, P. (1997), “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems”, in *International Political Science Review*, Vol. 18, N.º 3, 297-312.

NORRIS, P. (2004), *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Nova Iorque, Cambridge University Press.

REILLY, B. (2007), "Democratization and Electoral Reform in the Asia-Pacific Region: Is There an Asian Model of Democracy?", in *Comparative Political Studies*, Vol. 40, N.º 11, 1350-1371.

SHUGART, M. (2001), "Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative", in M. Shugart e M. Wantenberg (eds.) *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press.

TAAGEPERA, R. e SHUGART, M. (1989), *Seats and Votes*, New Haven, Yale University Press.

VOWLES, J. (1995), "The politics of electoral reform in New Zeland", in *International Political Science Review*, Vol. 16, N.º 1, 95-116.

# REFORMAS ELEITORAIS: OBJECTIVOS, SOLUÇÕES, EFEITOS PROVÁVEIS E *TRADE-OFF* NECESSÁRIOS<sup>1</sup>

André Freire<sup>2</sup>

---

## 1. Introdução

**N**o presente artigo reflecto sobre alguns dos problemas fundamentais associados às reformas eleitorais ou, mais genericamente, à escolha dos sistemas eleitorais. Geralmente, os diferentes tipos de sistemas eleitorais têm subjacentes diferentes objectivos fundamentais que definem, pelo menos segundo alguns autores (Nohlen, 1984-2007), o sistema de representação associado. Para atingir os objectivos centrais subjacentes, cada sistema eleitoral adopta diferentes expedientes operacionais, ou seja, diferentes soluções instrumentais (fórmulas de conversão de votos em mandatos, estrutura dos círculos eleitorais, tipo de sufrágio – nominal ou de lista –, etc.). Cada uma destas soluções e,

---

<sup>1</sup> O presente artigo foi especificamente preparado para este número especial da revista Eleições. O mesmo vem na senda da comunicação apresentada na conferência (e debate) que teve lugar ISCS-UTL, 21 de Abril de 2009, sob o lema “Sistema eleitoral e qualidade da democracia”. Às apresentações dos autores do estudo sobre a reforma eleitoral (Freire, Meirinho e Moreira, 2008) seguiu-se um debate (com dirigentes destacados dos vários partidos presentes no Parlamento português, muitos deles deputados) em torno do mesmo estudo e que agora é trazido à estampa na Eleições.

<sup>2</sup> Professor Auxiliar do ISCTE-IUL (Instituto Universitário de Lisboa) e investigador sénior do CIES-ISCTE.

sobretudo, o conjunto integrado das mesmas têm depois determinados efeitos *prováveis*, seja de imediato na conversão de votos em mandatos (aquilo que Maurice Duverger, 1951, chamava “efeitos mecânicos”, e Douglas Rae, 1969, chamou *proximal effects*), seja a mais longo prazo nos comportamentos e atitudes dos eleitores e dos partidos/candidatos, comportamentos e atitudes esses que resultam dum ajustamento das estratégias dos actores às regras eleitorais (aquilo que Maurice Duverger chamava “efeitos psicológicos”, e Douglas Rae chamou *distal effects*). Falamos em “efeitos prováveis” porque em diferentes contextos (históricos, sociais e políticos) e, sobretudo, com diferentes distribuições regionais dos votos/do apoio eleitoral aos partidos, as mesmas regras eleitorais podem ter efeitos substancialmente diferentes (Nohlen, 2007).

Os diferentes objectivos fundamentais que os diversos sistemas eleitorais perseguem, bem como as diferenciadas soluções que adotam para os atingir, não são facilmente conciliáveis, pelo menos em toda a sua plenitude, e, por isso, há sempre algum *trade-off* que é preciso assumir. Como diz o célebre provérbio português, “não se pode ter sol na eira e chuva no nabal”. Sem embargo de algumas soluções encontradas (sistemas mistos e sistemas de representação proporcional com

---

***Numa reforma do sistema eleitoral há que ter presente que não há sistemas perfeitos: é necessário assumir algum trade-off***

---

múltiplos segmentos/RPMS, por exemplo) procurarem, precisamente, conciliar alguns objectivos em certa medida contraditórios. Mas o que há que ter presente é que mesmo quando se intenta tal conciliação, ela será sempre relativamente imperfeita, mitigada.

No presente artigo irei analisar os diferentes objectivos que perseguem os diversos sistemas eleitorais, ou, dito de outro modo, os valores fundamentais que lhes estão subjacentes, as soluções que adoptam para os atingir e os seus efeitos *prováveis*, seja em termos mecânicos, seja em termos psicológicos. Em cada caso, procurarei sempre elen-car os *trade-offs* que é necessário assumir, pelo menos parcialmente. A análise de cada um destes pontos será feita em três secções distintas que, geralmente, definem os vectores no âmbito dos quais os sistemas

eleitorais são escrutinados: governabilidade, proporcionalidade e qualidade da representação. Termino com breves notas conclusivas. Ao longo de toda exposição procurarei sempre reportar-me às soluções que propusemos no recente estudo sobre a reforma eleitoral (Freire, Meirinho, Moreira, 2008) e que está em debate neste número especial. Nesta análise reportar-me-ei ainda não só às posições esgrimidas no debate ocorrido na imprensa sobre o nosso estudo (e recentemente compilado e dado à estampa na revista “Finisterra”: Freire, Meirinho e Moreira, 2009b), mas também aos comentários sobre o mesmo estudo efectuados pelos vários dirigentes partidários e pelos dois académicos (Conceição Pequito e Paulo Morais) no presente número especial da revista “Eleições”.

## 2.

### **Governabilidade**

**D**e acordo com Dieter Nohlen (1984-2008), há dois grandes princípios de representação em larga medida inconciliáveis: de um lado, temos a representação proporcional, cujo objectivo central é a representação no parlamento (e também no governo, embora não necessariamente e, sobretudo, não no mesmo grau e variando de acordo com a alternância governativa) das várias tendências sociais e políticas mais significativas em cada país; de outro lado, temos a representação maioritária cujo objectivo central é a formação de maiorias (absolutas) no parlamento (mesmo que artificiais) e, conseqüentemente, a formação de governos monopartidários – o sistema de maioria absoluta a duas voltas, à francesa, permite atingir o mesmo desiderato mas conciliando-o com a existência de governos de coligação.

Outro teórico fundamental nesta matéria, o politólogo Arend Lijphart (1999-2007; ver também Powell, 2000), fala em “democracia maioritária”, onde os sistemas eleitorais de tipo maioritário têm um lugar absolutamente central, e em “democracia consensual/consocia-

tiva”, onde os sistemas eleitorais proporcionais constituem também um eixo institucional crucial. De acordo com Lijphart, partindo do pressuposto de que as democracias modernas são fundamentalmente representativas, cada um dos modelos de democracia dá diferentes respostas à questão “quem deve governar (*em representação do povo*)?” No caso da democracia maioritária, a resposta é: deve governar a maioria. Para garantir esse objectivo, o sistema eleitoral dá um generoso bónus ao partido vencedor, na conversão de votos em mandatos, e, por isso, produz geralmente maiorias absolutas de um só partido no parlamento, em regra artificiais (ou seja, maiorias absolutas de lugares que correspondem a meras maiorias relativas de votos). Claro que os sistemas proporcionais também produzem maiorias deste tipo (por exemplo, em Portugal, em 2005, com cerca de 45% dos votos, o PS obteve uma maioria absoluta de lugares no parlamento): as diferenças estão, primeiro, no bónus dado ao vencedor (muito mais generoso nos sistemas maioritários) e, segundo, na frequência com que tal ocorre (muito maior nos regimes maioritários do que nos proporcionais).

Nas democracias maioritárias, conseqüentemente, a política é encarada como um “jogo de soma nula” em que o vencedor leva tudo (*winner takes it all*) do ponto de vista dos mecanismos de tomada de decisão ao nível do governo central. Portanto, embora estes sistemas estejam geralmente associados a uma maior duração média dos governos (isto é, a uma maior estabilidade governativa), tal é sobretudo conseguido através da criação de maiorias artificiais e de uma forte distorção na conversão de votos em mandatos, a qual representa geralmente uma forte penalização das minorias. Assim, embora haja geralmente uma maior capacidade de identificar as alternativas governativas e de as responsabilizar (Anderson, 2000; Freire e Lobo, 2005), também é verdade que tem sido verificado neste modelo de democracia um menor nível médio de satisfação dos cidadãos (em geral) com a performance do regime democrático (Lijphart, 1999) e, sobretudo, uma maior distância no nível de satisfação entre os vencedores (que votaram no partido que está no poder), mais satisfeitos, e os vencidos (que votaram nos partidos que estão na oposição), menos satisfeitos (Anderson e Guillory, 1997). Além disso, o reforço artificial das maiorias e a subrepresentação das

minorias pode redundar em autoritarismo da maioria e, também, num maior nível de conflitualidade social e num menor controlo da violência (Lijhart, 1999). Na Tabela 1 apresentamos um resumo destas questões.

Tabela 1

**Sistemas eleitorais e governabilidade: objectivos, soluções, efeitos e *trade-offs* necessários**

Representação Proporcional	Representação Maioritária	Sistemas Mistos	
		MMP (RPMS)	Paralelos
Média/Fraca	Forte	Idêntico a RP	RM Mitigada
Política como “jogo de soma positiva” Partilha do poder – cooperação Maior incorporação das minorias no sistema político	Política como “jogo de soma nula” Vencedor leva tudo Fraca incorporação das minorias  Decisões mais rápidas Identificação clara das alternativas Responsabilização		
<b><i>Trade-off:</i></b> “Veto” das minorias Decisões mais lentas Menor identificação/ Responsabilização	<b><i>Trade-off:</i></b> Maiorias artificiais Autoritarismo; Maior conflitualidade		
<b><i>Remédios:</i></b> Reforço estabilidade governos minoritários  Incentivos à cooperação		<b><i>Trade-off:</i></b> Maior complexidade no funcionamento do sistema: maior opacidade  Maior incerteza nos resultados (duplo voto, etc.)	

Fonte: elaboração do autor tendo em conta o património da sistemática eleitoral

Pelo contrário, no caso da democracia consensual/consociativa a resposta à pergunta sobre quem deve governar é “quanto mais gente melhor”. Ou seja, trata-se de sistemas políticos em que se pretende não só representar fielmente todas as tendências políticas significativas no parlamento, mas também incorporar tanto quanto possível as minorias no processo de decisão ao nível governamental. Tal é feito não só a partir da utilização de regras proporcionais para a conversão de votos em mandatos parlamentares, implicando por isso menos distorções nestes processos (ou seja, bónus menos generosos ao maior partido; menos penalização das forças minoritárias), mas também, posteriormente, na formação de governos de coligação (ou seja, incorporando grandes – maiorias – e pequenos – minorias – partidos no processo de decisão parlamentar). Isto estimula, e exige, naturalmente, uma significativa propensão para a cooperação entre os vários partidos/forças políticas pois só assim é possível ter governos de coligação ou acordos de incidência parlamentar (isto é, juntando vários partidos). Nas democracias consensuais ou consociativas, portanto, a política é encarada como um “jogo de soma positiva” em que as maiorias e as minorias têm geralmente algum papel do ponto de vista dos mecanismos de tomada de decisão ao nível do governo central, ou pelo menos nos processos de tomada de decisão ao nível parlamentar. A maior incorporação das minorias no processo de decisão e, portanto, uma democracia mais inclusiva está geralmente associada um maior nível médio de satisfação dos cidadãos com a performance do regime democrático (Lijphart, 1999) e, sobretudo, a uma menor distância no nível de satisfação entre os vencedores (que votaram no partido que está no poder), mais satisfeitos, e os vencidos (que votaram nos partidos que estão na oposição), menos satisfeitos (Anderson e Guillory, 1997). Além disso, como há uma maior representação das minorias e, portanto, um menor risco de autoritarismo da maioria no exercício do poder há também, em regra, um menor nível de conflitualidade social e um maior de controlo da violência (Lijphart, 1999)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver Tabela 1

Há naturalmente alguns *trade-offs*/desvantagens que estão muitas vezes associados à representação proporcional e à democracia consensual. Em primeiro lugar, haverá uma menor duração média dos governos e, portanto, uma menor estabilidade do poder executivo. Como bem chama a atenção Lipjhart (1999-2000) há que, porém, distinguir, em primeiro lugar, entre estabilidade do governo e estabilidade do regime e, em segundo lugar, há que ter em conta que algumas das mais bem sucedidas democracias do centro e norte da Europa (na Escandinávia, no Benelux, no centro da Europa, etc.) duram há muito, mesmo muito tempo, apesar de uma eventual menor performance do ponto de vista da duração média dos governos.

Além disso, há alguns “remédios” para aumentar a estabilidade do governo sem beliscar a proporcionalidade: duas delas, que propusemos no estudo recente sobre a reforma eleitoral (Freire, Meirinho e Moreira, 2008) são a moção de censura construtiva, para responsabilizar as oposições na queda dos governos (só podendo derrubá-los se tiverem um governo alternativo para propor), e o reforço dos incentivos à cooperação entre os partidos (*apparentement*), muito escassa entre os partidos da ala esquerda do espectro ideológico português. Além disso, conforme propôs Jorge Reis Novais no debate sobre o estudo (Freire, Meirinho e Moreira, 2008) que teve lugar na Assembleia da República (4/12/2008), poderia ainda reforçar-se o poder dos governos minoritários dando-lhes a possibilidade de converter em moções de confiança (só derrubáveis se a oposição tivesse um governo alternativo para propor, tal como no caso da moção de censura construtiva) certas peças centrais da governação (o orçamento de estado, por exemplo, e, eventualmente, mais algumas, poucas, peças legislativas fundamentais)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Na verdade, já no nosso estudo reflectimos sobre uma medida deste tipo, embora não tenhamos formulado uma proposta concreta neste sentido. Fizemo-lo na linha de Arend Lijphart (2006: 49-50), o qual propõe que, além da moção de censura construtiva, e para se evitarem eventuais bloqueamentos na actuação dos governos, sobretudo no caso de governos minoritários, se possam converter as suas propostas legislativas do executivo (e/ou maioria parlamentar) em moções de confiança (tal como é possível na V República Francesa). O politólogo holandês adverte, porém, que a conjugação destas duas medidas (a moção de censura construtiva e esta outra solução) não foi ainda tentada em nenhum país. Demos conta desta ideia no nosso estudo sobre a reforma do sis-

Claro que se a regra são os governos de coligação, geralmente resultantes de negociações entre os partidos, a identificação das alternativas de governo pelos eleitores é menos clara, assim como é mais difícil responsabilizar os partidos quando há vários a ter responsabilidade no governo (Anderson, 2000; Freire e Lobo, 2005). Adicionalmente, o peso das minorias pode tornar-se excessivo e até bloquear o processo de decisão, seja ao nível do governo (onde os pequenos partidos têm geralmente um peso superior ao seu mero peso eleitoral), seja ao nível do parlamento, nomeadamente e muito especialmente em matérias que exijam maiorias alargadas. Mas a lentidão do processo decisório é muitas vezes o preço a pagar pela incorporação das minorias e, além disso, isso pode até trazer vantagens: medidas mais discutidas e consensualizadas podem ter mais apoio social e durar mais no tempo.

Os sistemas mistos ou os sistemas proporcionais de segmentos múltiplos (RPMS) não acrescentam muito nesta matéria, ora se aproximando mais dos regimes proporcionais (sistemas mistos à alemã; sistemas RPMS), ora se aproximando mais dos sistemas maioritários (sistemas mistos paralelos), embora permitindo uma maior representação das minorias do que os sistemas maioritários puros (Massicotte e Blais, 1999; Shugart e Wattenberg, 2000; Freire e Lopes, 2002; Freire, Meirinho e Moreira, 2008). Em qualquer caso, estes sistemas introduzem sempre uma complexidade acrescida nos sistemas eleitorais tornando-os menos transparentes (em termos do seu funcionamento) para os eleitores.

No seu texto nesta revista, que aliás reproduz integralmente as posições que assumiu na Assembleia da República no debate sobre o estudo (4/12/2008), Vitalino Canas diz ter dúvidas sobre vários dos pontos do nosso estudo, nomeadamente: “Duvido que o estudo e a proposta que faz garanta efectivamente a governabilidade. Pelo menos, não acompanho os autores na perspectiva optimista em relação à governabilidade em Portugal. Ao contrário, creio que Portugal pode ter

---

tema eleitoral (Freire, Meirinho e Moreira, 2008: 39). Porém, foi a insistência de Jorge Reis Novais, no debate sobre o estudo na Assembleia da República (4/12/2008), que nos fez pensar nela de forma mais madura. Ao mesmo agradecemos a insistência na ideia, a qual, manifestamente, nos ajudou a pensar melhor o problema.

no futuro um sério problema de governabilidade, particularmente se deixar de haver governos com a sustentação de uma maioria absoluta na Assembleia da República” e, continua a alegar o autor, “Isto porque a expectativa da possibilidade de evolução para uma democracia «con-sociativa» em Portugal (como noutros países do Sul da Europa e países com um quadro partidário semelhante ao nosso) é quase tão difícil como a evolução para uma democracia de *Westminster*. Hoje as coligações em Portugal são mais difíceis do que há uma ou duas décadas.”

Este comentário merece-me várias observações. Primeiro, nós propomos várias medidas para reforçar a governabilidade sem beliscar a proporcionalidade, embora pelo menos algumas delas exijam revisão constitucional: moção de censura construtiva; extensão da lógica moção da censura construtiva a algumas peças centrais da governação, nomeadamente o orçamento (o “orçamento construtivo” como lhe chama António José Seguro neste número); incentivos à cooperação entre os partidos, isto é, o *apparentement*. Estas medidas, ou pelo menos algumas delas, recebem até o apoio do próprio Vitalino Canas, bem como de António José Seguro, de Conceição Pequito e de Paulo Morais – ver textos neste número<sup>5</sup>. Naturalmente, estas medidas não garantem em absoluto a governabilidade, mas se fossem aplicadas iriam muito provavelmente reforçá-la significativamente.

Em segundo lugar, as propostas de reforma eleitoral (propriamente ditas) contidas no estudo poderiam ser implementadas sem tais medidas, para não ser necessária revisão constitucional, mas a governabilidade ficaria mais enfraquecida. Porém, e até porque na XI Legislatura

---

<sup>5</sup> No presente número da “Eleições”, António Filipe discorda da moção de censura construtiva alegando, nomeadamente, que ela iria limitar os poderes do Presidente da República (PR). Não sou constitucionalista, nem sequer jurista, mas a priori parece-me que a moção de censura construtiva limitaria sobretudo os poderes do parlamento na possibilidade de fazer cair governos, nomeadamente evitando coligações negativas e incentivando uma maior responsabilidade das oposições. De qualquer modo, mesmo admitindo que tal medida limite os poderes do PR, será por uma boa causa: reforçar as condições de governabilidade do sistema político sem prejudicar com isso a representação dos pequenos partidos e, por isso, acho até curioso que António Filipe, que é deputado de um pequeno partido (PCP) que poderia ser prejudicado por uma eventual compressão de proporcionalidade, não veja com bons olhos tal medida.

(2009-?) a AR terá poderes de revisão constitucional, se está verdadeiramente empenhado em manter os níveis de proporcionalidade (que aliás fazem o pleno da esmagadora maioria dos deputados de todos os partidos representados na AR na X Legislatura: Freire, Meirinho e Moreira, 2009a), como reafirma Alberto Martins no prefácio do nosso estudo (e não temos razões para não levar a sério uma tal posição), o PS poderia até fazer de medidas como estas (reforçando a governabilidade sem beliscar a proporcionalidade) a moeda de troca *absolutamente necessária* para haver uma reforma do sistema eleitoral sem se comprimir a proporcionalidade e reforçando-se também, simultaneamente, as condições de governabilidade. Porque se não for assim, qual é realisticamente a alternativa? Porventura por limitação minha, só vejo uma: baixar o limiar de votos para a obtenção da maioria absoluta de deputados (artificial) de um só partido (dos actuais 45% dos votos para 40% ou até menos?), mas tal implicaria necessariamente uma redução da representação dos pequenos partidos, logo uma compressão da proporcionalidade. Como alego abaixo, nomeadamente na próxima secção deste artigo, tal é indesejável por variadíssimos motivos.

Em terceiro lugar, os problemas de governabilidade existem sobretudo à esquerda, e praticamente não se colocam à direita, mas eles são de índole política e não institucional. Ou seja, resultam de uma dificuldade de entendimentos entre as esquerdas e, pelo contrário, não derivam de termos um sistema eleitoral excessivamente proporcional (pelo contrário o nível de desproporcionalidade está acima da média dos regimes proporcionais europeus na UE27+3, como evidenciamos no estudo) ou de termos um sistema partidário excessivamente fragmentado (pelo contrário, a concentração do voto nos dois maiores partidos assemelha o nosso sistema partidário ao das democracias de tipo *Westminster*, como também evidenciamos no estudo). A direita portuguesa já mostrou que é capaz de entender-se: por exemplo, a última coligação PSD-CDS foi extremamente coesa, numa conjuntura particularmente difícil (crise económica, necessidade de corrigir o défice num prazo muito curto, investigações no caso Moderna que indirectamente poderiam implicar o líder do CDS, etc.), e o seu colapso resultou apenas da acção presidencial.

O problema é que o PS não se consegue entender com a esquerda radical ao contrário do que se passa com os seus congéneres socialistas e sociais-democratas na só na Europa do Sul (nomeadamente em Espanha, França, Itália e Chipre) mas também na Escandinávia e em vários outros países europeus (Arter, 2006; March, 2008; Freire, 2009b) – um facto claro e, curiosamente, mais facilmente reconhecido por Pedro Pestana Bastos, do CDS-PP, do que pelas dirigentes das forças de esquerda que aceitaram comentar o nosso estudo. Porém, se é verdade que há alguma responsabilidade da esquerda radical nesta falta de entendimento, seja por causa do forte grau de ortodoxia do PCP, seja, sobretudo, pela fraca propensão ao compromisso e à assunção de responsabilidades governativas pelo BE e pelo PCP, o PS precisa também de assumir as suas responsabilidades neste domínio. Recorde-se que, em 2004, vários altos responsáveis do partido (que então apoiaram a candidatura de Alegre à liderança) defendiam que, em caso de vitória com maioria relativa, o PS deveria tentar entender-se com os partidos à sua esquerda. O que mudou desde então? Para bem e para o mal, a esquerda radical continua igual a si própria... Além disso, vários estudos demonstram que, na Europa, o PS é um dos partidos menos alinhados à esquerda da família socialista/social-democrata (Freire, 2006 e 2009b). Portanto, para uma aproximação entre as esquerdas o PS precisa, primeiro, de reconhecer o seu forte centrismo ideológico e, segundo, precisa de reconhecer que necessita de ceder significativamente nesse centrismo para tornar possível uma aproximação à esquerda radical. As “democracias consociativas” e as ligações que usualmente lhes estão associadas, e que os portugueses actualmente parecem preferir às maiorias absolutas (Freire, Meirinho e Moreira, 2009a), exigem tais compromissos, de todas as partes. Neste domínio, as responsabilidades são de todos. Porém, Pedro Soares no seu texto desta revista que aqui cito, parece colocar as responsabilidades de uma

---

***O sistema eleitoral português não gera problemas de governabilidade: a proporcionalidade está abaixo da média; o sistema partidário não é fragmentado, antes pelo contrário***

---

eventual aproximação de um só lado: “Na verdade, o bloqueamento hegemónico em que o “bloco central” quis transformar a vida política portuguesa não alimenta qualquer esperança quanto a coligações. Quem é que está disponível para uma aliança com os antípodas do seu programa eleitoral?” Na verdade, na minha perspectiva, as cedências terão de ser mútuas, naturalmente, mas porventura maiores da parte dos pequenos (BE e/ou PCP) do que dos grandes (PS) por uma razão simples: a força dos números, que é um elemento crucial numa qualquer democracia, implica que os grandes tenham um papel mais importante do que os pequenos num acordo parlamentar ou coligação. Além de que uma comparação recente entre o posicionamento ideológico e as preferências em matéria de políticas públicas de eleitores e eleitos (deputados), com base em dois inquéritos realizados em 2008, revelaram que é nos partidos à esquerda do PS que existe o maior desfasamento entre representados e representantes, com os segundos bastante mais à esquerda do que os primeiros (comparando cada grupo parlamentar com os votantes/simpatizantes de cada partido) (Freire e Belchior, 2009). De qualquer modo, importante é sublinhar duas coisas. Primeiro, é preciso resolver o desequilíbrio no sistema partidário português (entre as direitas que conseguem entender-se e as esquerdas que não o conseguem fazer), não só porque essa é uma maneira de aumentar a clareza das alternativas, logo a qualidade da democracia, mas também para preservar o sistema proporcional e o modelo constitucional consociativo: os compromissos político-partidários são parte fundamental para o funcionamento adequado destes sistemas. Segundo, porque a falta de entendimento entre as esquerdas é um problema que diz respeito fundamentalmente às elites e muito pouco aos eleitores: os primeiros não se entendem, os segundos desejam sobretudo uma tal convergência (ver nomeadamente as sondagens citadas no meu artigo do *Público* de 27/5/2009: “O modelo constitucional, os eleitores e os eleitos”).

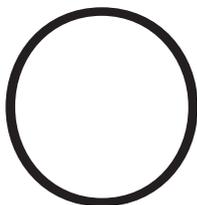
No seu texto nesta revista, António José Seguro diz-nos ainda que discorda da nossa definição de governabilidade (Freire, Meirinho e Moreira, 2008): “as condições para a formação e manutenção de governos apoiados por maiorias parlamentares absolutas”. Note-se que

tanto podem ser maiorias absolutas de um só partido como de vários, isto é, resultantes de governos de coligação formal ou informal (acordos de incidência parlamentar). A sua discordância, diz-nos o autor, resulta de que, levada à letra, aquela nossa definição excluiria os governos minoritários que tivemos desde 1995 do arco da governabilidade, nomeadamente o de 1995-1999 (Guterres I) que aliás cumpriu integralmente a legislatura e, por isso, foi bastante estável do ponto de vista da governabilidade. Tem razão António José Seguro: pessoalmente, vejo agora que não fomos suficientemente precisos na definição de governabilidade. O que queríamos dizer, no fundo, é que, pelo menos de um ponto de vista teórico, há um contínuo de estabilidade governativa mais ou menos provável. Tal contínuo vai de um máximo (maiorias absolutas monopartidárias) a um mínimo (governo minoritários), passando por situações intermédias (maiorias absolutas com base pluripartidária: governos de coligação ou apoiados em acordos de incidência parlamentar). Tal não significa negar que possam existir alguns governos minoritários (uma fórmula muito comum nalguns países como a Dinamarca: Arter, 2006) que cumpram a legislatura e que, portanto, se revelem bastante estáveis (como o governo Guterres I). Além de que, em democracia, nem sempre as legislaturas são integralmente cumpridas (isto é, a estabilidade do poder executivo não é total) e isso não significa necessariamente um perigo para a estabilidade do regime democrático como prova a enorme longevidade das democracias consociativas do Norte da Europa (Lijphart, 1999). Ou seja, como já dissemos, há que diferenciar entre a estabilidade do governo (que é do que estamos a falar) e a estabilidade do regime democrático: a primeira pode não ser total sem pôr em causa a segunda; pelo contrário, absolutizar a primeira pode pôr em causa a segunda. Mas aquilo que achamos é que as probabilidades de boas condições de governabilidade com um governo minoritário são mais reduzidas (do que no caso de uma maioria absoluta, mono ou pluripartidária) e, por isso mesmo, recomendamos algumas medidas (moção de censura construtiva, “orçamento construtivo”, etc.), com as quais aliás Seguro diz concordar, que poderiam reforçar a estabilidade governativa, nomeadamente de executivos minoritários.

Também Pedro Pestana Bastos converge com a posição dos autores do estudo em matéria de governabilidade, sublinhando nomeadamente as diferenças entre o período anterior e posterior a 1987: «Não devemos esquecer que há mais de 20 anos que o Parlamento não aprova uma moção de censura ou é responsável pela queda de um Governo, sendo que as únicas duas vezes que nos últimos 20 anos um Governo não chegou ao fim da legislatura, tal deveu-se ou a iniciativa do Primeiro Ministro (caso da demissão do Eng<sup>o</sup> Guterres) ou a iniciativa do PR (caso de dissolução da AR pelo Presidente Sampaio por problemas com o Governo de Santana Lopes). Podemos concluir assim que o actual sistema provou neste aspecto, e que passa com distinção no “teste da Governabilidade”.» E mais à frente acrescenta: “Parece-nos claro que as causas (dos problemas de governabilidade que ainda permanecem em Portugal) estão na dificuldade em, 35 anos após a revolução, os partidos da esquerda se entenderem em soluções governativas. Este fenómeno leva a que à esquerda as soluções embora mais difíceis de atingir serão tendencialmente de um só partido sendo que à direita a situação é a inversa. Esta realidade leva a que na verdade seja mais fácil encontrar soluções consociativas à direita. Num futuro que prevejo próximo tal “fraqueza” do sistema poderá ser superada. Na verdade, aos poucos percebe-se que as condições para que PS e BE protagonizem uma solução consociativa se vão reunindo. Com certeza não será com José Sócrates à frente do PS mas hoje a perspectiva de uma solução de incidência parlamentar PS-BE não parece já impossível o que poderá equilibrar o sistema.”

### 3.

## Proporcionalidade



s sistemas proporcionais apresentam geralmente como uma das suas principais vantagens o facto de proporcionarem uma representação mais justa das várias tendências políticas (isto é, nem penalizando excessivamente os pequenos, nem dando bónus mui-

to generosos aos grandes, sempre na conversão de votos em mandatos, embora, como é bem sabido, existam sempre, em qualquer sistema eleitoral, algumas distorções deste género: Rae, 1969). Isto não só permite uma maior incorporação das minorias no sistema político e no processo de tomada decisão, legitimando (mas também naturalmente atrasando) mais as decisões e amortizando os conflitos, bem como tornando o sistema mais permeável à entrada de novas forças políticas (que quando surgem são geralmente pequenas) e, portanto, fornecendo aos sistemas parlamentares uma maior capacidade para incorporarem a inovação social e política. Além disso, como as várias forças políticas significativas são tratadas de forma relativamente justa, quem simpatiza com e vota nos pequenos partidos não vê o seu voto desperdiçado (ou, em alternativa, não é “obrigado” ao voto útil), logo há menos votos perdidos.

Na Tabela 2 apresenta-se um resumo das questões respeitantes à proporcionalidade.

Tabela 2

**Sistemas eleitorais e proporcionalidade: objectivos, soluções, efeitos e *trade-offs* necessários**

Representação Proporcional	Representação Maioritária	Sistemas Mistos	
		MMP (RPMS)	Paralelos
Representação mais fiel das várias tendências; Oportunidade para novas forças	Favorecimento do vencedor;  Forte penalização dos partidos mais pequenos	Idêntico a RP	RM Mitigada
<b><i>Trade-off:</i></b> Maior Participação	<b><i>Trade-off:</i></b> <i>Menor Participação</i>	<b><i>Trade-off:</i></b> <i>Mix</i> ideal, mas depende dos vários elementos	<b><i>Trade-off:</i></b> <i>Mix</i> , resultado final ainda depende mais dos vários elementos
Maior Incorporação	Menor Incorporação		

Fonte: elaboração do autor tendo em conta o património da sistemática eleitoral

Tudo isso está por detrás do diferencial de participação eleitoral, favorável aos sistemas proporcionais e desfavorável aos sistemas maioritários: há abundante evidência empírica de que as pessoas participam mais (votam mais, etc.) nos primeiros sistemas do que nos segundos (Jackman, 1987, 1995; Lijphart, 1999; Franklin, 2002; Meirinho, 2004; Wessels e Schmitt, 2008). Mas o nível de proporcionalidade do sistema eleitoral está também associado a uma maior clareza das alternativas políticas propostas pelos partidos aos eleitores (isto é, a uma maior polarização ideológica): como há lugar à representação de vários partidos (e não apenas dos dois maiores), logo das maiorias e das minorias ideológicas, a competição não se centra exclusivamente no “eleitor mediano”. Ou seja, a competição política não se faz exclusivamente centrada no eleitorado central e tal padrão de competição estimula a diferenciação ideológica entre os partidos. E, por essa via indirecta do aumento da clareza das alternativas, podemos dizer também que os regimes proporcionais aumentam a qualidade da democracia: estimulam a participação eleitoral (Wessels e Schmitt, 2008), aumentam os níveis de identificação dos eleitores com os partidos políticos (Schmitt, 2009; Eneyedi e Todosijevic, 2009) e aumentam o grau em que o voto cidadão está ancorado em preferências em matéria de políticas públicas/temas/orientações valorativas (Freire, 2009a).

Pelo contrário, os sistemas maioritários estão geralmente associados a uma representação menos justa (isto é, a maiores bónus ao partido vencedor e a maiores penalizações dos pequenos partidos), a menores oportunidades dadas às novas forças políticas, logo a uma menor capacidade de o sistema parlamentar incorporar a inovação social e política. Portanto, os sistemas maioritários estão geralmente associados a mais votos desperdiçados (quando depositados nos pequenos partidos) e a uma concentração artificial do voto nos dois maiores partidos (pois são os únicos que, em regra, tem mais possibilidades de obter representação parlamentar, exceptuando as minorias territorialmente concentradas). Como vimos, o aumento dos votos desperdiçados e a menor incorporação das minorias no sistema político leva geralmente a uma menor participação dos cidadãos (eleitoral, etc.). Além disso, pelo bipartidarismo artificial que induzem, estes sistemas estimulam

uma competição quase exclusivamente centrada no eleitor mediano e, portanto, aumentam a probabilidade de uma indiferenciação ideológica (entre os dois grandes) e, por essa via, aumentam também as probabilidades de um menor nível de participação política, de menores níveis agregados de identificação com os partidos e de um voto menos ancorado nas preferências em matéria de políticas públicas. Em suma, a eventual eficiência e rapidez no processo decisório, usualmente associada aos governos de um só partido, pode redundar num abaixamento da qualidade da democracia.

Claro que um nível excessivo de proporcionalidade pode levar à ingovernabilidade, à captura dos sistemas de governo pelas minorias, à perda de eficiência e de eficácia no processo de governação, etc. Porém, nem Portugal tem um nível de proporcionalidade excessivo, nem tem um sistema partidário fragmentado: pelo contrário, sobretudo desde 1987 e pelo menos até 2005, Portugal tem um nível de proporcionalidade abaixo da média dos sistemas eleitorais proporcionais europeus (UE27 + 3) e um sistema partidário muito concentrado nos dois maiores partidos<sup>6</sup> (também muito pouco diferenciados ideologicamente entre si). Um formato do sistema partidário que é, aliás, mais semelhante aos dos sistemas de partidos das democracias maioritárias do que aos das democracias consensuais (Freire, Meirinho, Moreira, 2008). Além disso, embora no período 1975-1987 tenhamos tido uma grande instabilidade dos governos, de 1987 para cá temos tido um nível de estabilidade governativa convergente com os padrões europeus mais usuais. Mais, como dissemos atrás, os partidos de direita já demonstraram que são capazes de se entender para governar em coligação, os partidos de esquerda é que não. Porém, o problema de governabilidade à esquerda não é um problema institucional, isto é, não resulta de termos um sistema eleitoral demasiado proporcional e/ou um sistema partidário demasiado fragmentado. Não, o problema de governabilidade à esquerda é sobretudo um problema político, com responsabilidades repartidas

---

<sup>6</sup> As eleições europeias de 2009 indicam um aumento muito significativo do “número efectivo de partidos eleitorais”, isto é, do número de partidos em competição ponderado pelo respectivo peso eleitoral.

entre os vários intervenientes (PS, BE e PCP/CDU), que, por isso mesmo, não deve, na minha perspectiva ser resolvido com uma compressão da proporcionalidade, até por causa dos impactos negativos que provavelmente teria na participação, na clareza das alternativas políticas, no nível de identificação com os partidos, etc. Aliás, recorde-se mais uma vez que, em 2004, nas primárias do PS para a escolha do líder, uma boa parte da elite dirigente que apoiou Manuel Alegre alegava que deviam tentar construir soluções de governo (plural) à esquerda, em caso de não terem maioria absoluta, para que “a governabilidade e a estabilidade não fossem um exclusivo da direita”.

De qualquer modo, no estudo que coordenei (Freire, Meirinho e Moreira, 2008), conforme pode comprovar-se lendo as palavras do líder parlamentar do PS, Dr. Alberto Martins, vertidas no prefácio, aquilo que nos foi pedido foi que mantivéssemos os níveis de proporcionalidade e de governabilidade e criássemos condições para um aumento da qualidade da representação. Condições nas quais nos revíamos inteiramente, não só pelo que ficou dito atrás, mas pelo conhecimento anterior que tínhamos da matéria e, também, pela abundante evidência comparativa coligida no trabalho.

Apesar de o estudo ter sido elogiado por todos os comentadores pela sua qualidade e fôlego comparativo, também recebemos várias críticas. Estamos habituados a isso na academia e convivemos bem com o facto. Aliás, penso até que, muitas vezes, as críticas nos ajudam a melhorar o nosso trabalho (é sempre assim quando submeto artigos para publicação em revistas académicas nacionais e internacionais com *referee* anónimo). Todavia, muitas das críticas que recebemos (sobre este estudo) questionavam os pressupostos, e portanto contestavam aquilo que acordámos como o Grupo Parlamentar do PS. Mais, por isso mesmo, vinham pôr em causa o diagnóstico da situação (acerca do funcionamento do sistema eleitoral, de partidos e de governo) que antes estava relativamente consensualizado entre a academia e a classe política. Nomeadamente, alguns desses críticos vieram agora propor agora a ideia de que o Portugal tem problemas de governabilidade (Lobo, 2008; Moreira, 2008a) e que, portanto, no limite a proporcionalidade deve ser comprimida para se aumentar a governabilidade

(embora este corolário óbvio da primeira tese não fosse claramente assumido). E ainda a ideia de que a personalização do voto (isto é, a criação de condições institucionais mais favoráveis a uma maior ligação entre eleitores e eleitos) não é assim tão necessária, pelo menos se for preciso assumir o seu necessário *trafe-off* nomeadamente em termos de alguma redução da submissão dos deputados face às direcções partidárias e, portanto, assumir alguma redução da disciplina de voto (Lobo, 2008; Moreira, 2008b). Conceição Pequito, nesta revista, alega também que o voto preferencial poderia resultar nalguma quebra da disciplina de voto. É verdade. Mas, conforme explicaremos a seguir, tal é um *trade-off* que é preciso assumir se queremos ter deputados que pensam um pouco mais em responder às demandas dos seus eleitores e um pouco menos em agradecer às lideranças partidárias: este é que é o problema central do sistema eleitoral português, do nosso ponto de vista. Aliás, para atingir este desiderato (mudar o sistema no sentido de criar condições institucionais mais favoráveis a uma maior proximidade entre eleitores e eleitos), Conceição Pequito recomenda a adopção de primárias intra-partidárias para a escolha dos candidatos às legislativas. Estou de acordo, mas, tendo em conta o excessivo grau de disciplina dos militantes (em torno da figura do líder) nos partidos portugueses (o PS entre 2005 e 2009 isto foi levado à exaustão), penso que deveriam ser primárias abertas aos simpatizantes do partido e não apenas aos eleitores: para o partido ficar mais sintonizado com o pulsar da sociedade. De qualquer modo, também as primárias (abertas ou fechadas) implicariam alguma quebra da disciplina de voto.

Mas as críticas mais graves (porque desajustadas) foram algumas leituras do trabalho que ou relevam uma leitura apressada, ou revelam um ostensivo desprezo pela evidência empírica coligida no âmbito do mesmo. Nomeadamente, Vital Moreira (2008a), Marina Costa Lobo (2008) e Manuel Braga da Cruz (no debate no Parlamento a 4/12/08) alegaram que, primeiro, que tínhamos descurado a questão da governabilidade e, segundo, que com a nossa proposta iríamos aumentar brutalmente a proporcionalidade por causa da existência de um círculo nacional muito grande (entre 89 e 109 lugares, nas soluções mais recomendadas; 99 para a solução óptima) (Moreira, 2008a).

Quanto a termos descurado a questão da governabilidade, rejeito em absoluto tal acusação. Primeiro, porque não só procurámos manter tão integralmente quanto possível o *status quo* em termos de bónus ao maior partido e de proporcionalidade geral do sistema, como inclusive aumentámos ligeiramente tal bónus (tanto quanto é possível estimar com as simulações que é possível fazer *a priori*: as simulações dos efeitos mecânicos) (Freire, Meirinho e Moreira, 2008: 157-177, especialmente o quadro resumo em 177). Segundo, porque o que nós achamos, nomeadamente eu, é que a governabilidade não só não deve ser conseguida à custa da proporcionalidade (que não é demasiado elevada em termos comparativos, antes pelo contrário, e isso está comprovado à exaustão no trabalho), como pode ser conseguida por outros meios: moção de censura construtiva, incentivos à cooperação entre os partidos através do *apparentement*, conversão de algumas leis fundamentais em moções de confiança só rejeitáveis através da apresentação de alternativas de governo. Terceiro, porque muito provavelmente o que nos divide, mas nunca foi explicitamente assumido quer por Marina Costa Lobo, quer por Vital Moreira, (mas foi-o por Manuel Braga da Cruz, com louvável clareza, sublinhe-se), é precisamente este último ponto. Ou seja, o corolário das críticas destes colegas é que se deve comprimir a proporcionalidade para conseguir uma suposta falta de governabilidade do sistema actual, nomeadamente aumentando o bónus dado ao partido vencedor e penalizado os pequenos partidos, na conversão de votos em mandatos. Pena é que, exceptuando Braga da Cruz, o qual defendeu na AR (4/12/08) uma inflexão maioritária (propôs até que se retirasse o sistema proporcional da Constituição...), não o tenham claramente assumido.

Em matéria de proporcionalidade, também cumprimos integralmente o que nos foi pedido. Isto é, as soluções encontradas foram todas simuladas (com os resultados eleitorais anteriores: 1975-2005), começando com um círculo nacional de 49 e até 109, e as soluções óptimas que recomendamos apontam para um círculo de 89 a 99 lugares, preferencialmente a última solução. Porém, de acordo com as estimativas possíveis, não só não aumentaríamos a proporcionalidade como a diminuiríamos um pouco (porque isto não pode ser feito a régua e esquadro...). Todas as estimativas davam um ligeiro aumento do bónus ao vencedor e um

ligeiro aumento do nível de desproporcionalidade (Freire, Meirinho e Moreira, 2008: 157-177, especialmente o quadro resumo em 177).

Além disso, a ideia de que um círculo muito grande aumentaria muito a proporcionalidade é uma ideia há muito falsificada por Douglas Rae (1969, pp. 116-117). Ou seja, o aumento da proporcionalidade com o aumento da magnitude dos círculos ( $M$ ) é curvilíneo<sup>7</sup> e a partir de  $M = 20$  tende para zero, isto é, praticamente não cresce (ver Rae, 1969, pp. 116-117: texto e gráfico apresentados pelo autor). E, a par disso, é preciso ter presente que, primeiro, no sistema actual temos vários círculos grandes (com  $M > 20$ , ou uma magnitude muito semelhante a 20)<sup>8</sup> e, segundo, que os círculos distritais que propomos são, em regra, muito pequenos (logo geram aí uma grande compressão da proporcionalidade: em 57% dos 229 lugares em disputa) até para se poder gerar maior proximidade entre eleitores e eleitos e para se aplicar o voto preferencial num só boletim de voto<sup>9</sup>. O que um círculo muito grande faz é baixar o limiar de entrada para os pequenos partidos e, por essa

---

<sup>7</sup> Citemos o próprio Douglas Rae: “A relação positiva entre a magnitude dos círculos e a proporcionalidade é curvilínea: conforme aumenta a magnitude dos círculos, a proporcionalidade aumenta a uma taxa decrescente (Rae, 1969, pp. 116-117).”

<sup>8</sup> Contando Lisboa ( $M=48$ ) e Porto ( $M=38$ ), temos hoje 37% dos lugares atribuídos em círculos com uma proporcionalidade praticamente igual a  $M=99$ ; isto para não falar de Braga,  $M=18$ , e de Setúbal,  $M=17$ . Passaríamos a ter 43% dos lugares (99/229) nestas condições (e não 50%, como alegou Vital Moreira, 2008a). Além disso, note-se que nenhum dos outros círculos (de base distrital/regional) teria mais de 10 lugares na nossa proposta, tendo geralmente entre 4 e 8 lugares.

<sup>9</sup> Vitalino Canas (no artigo deste revista) alega que o aparentemente seria sobretudo benéfico para os pequenos partidos. É verdade, mas apenas parcialmente. Para os pequenos partidos poderem beneficiar seria necessário que eles se disponibilizassem a cooperar com os grandes. Portanto, o benefício seria também sistémico, por via dos incentivos à cooperação (tão escassa entre os partidos de esquerda...), e não apenas para os pequenos partidos. E porquê? Porque na maioria (se não mesmo na totalidade) dos círculos distritais que propúnhamos (4 a 8-10 lugares) os partidos pequenos teriam muita dificuldade em eleger deputados. A não ser que se “aparentassem” com um dos grandes (note-se que o aparentemente era só proposto para o nível distrital e exigia a publicitação prévia do facto na CNE e nos mass media), e que o divulgassem publicamente sinalizando assim a sua disponibilidade para cooperarem. O CDS-PP facilmente faria tais “aparentamentos” com o PSD e, por isso, as esquerdas poderiam ficar numa situação mais difícil se não fizessem o mesmo... Não é garantido que funcionasse, bem entendido, mas era com certeza um incentivo institucional à cooperação interpartidária com potenciais benefícios sistémicos e não apenas para os pequenos partidos.

via, poderá gerar mais fragmentação, sim. Porém, ao estimarmos os resultados verificámos que só antes de 1987 (com menos concentração do voto) entraria mais 1 ou 2 micro partidos: mais dois lugares para micro partidos em 1979 (um para cada: PDC e UDP); mais dois lugares para micro partidos em 1980 (um para cada: PSR e POUS); mais um lugar para a UDP em 1985 e em 1987 (Freire, Meirinho e Moreira, 2008: 111). Ou seja, com o padrão de competição actual nada se alteraria; com uma competição mais fragmentada (tal como tivemos até 1987) o incremento de fragmentação seria mínimo. À cautela propomos uma cláusula barreira de 1,5%, a barreira efectiva actual em Lisboa (o maior círculo actual), que inicialmente não pretendíamos fosse necessária<sup>10, 11</sup>. Os dados estão disponíveis no CIES-ISCTE (e estavam nos anexos do trabalho entregues ao Grupo Parlamentar Socialista) para todos os que os quiserem escrutinar, sempre o dissemos. Além disso, fazer comentários muito assertivos com base em leituras apressadas, ou, muito pior, ignorar ostensivamente as simulações dos efeitos mecânicos (as únicas que é possível fazer *a priori*, sublinho!), não é sério.

---

<sup>10</sup> Note-se que não pretendíamos, de início, avançar com uma medida destas (a cláusula barreira de 1,5%) que exige revisão constitucional. Até porque nos tinha sido pedido que evitássemos medidas que exigissem uma revisão constitucional. Mais, tendo em conta as simulações para o período 1991-2005, ela nem sequer seria necessária. E, para todo o período (1976-2005), mesmo sem cláusula barreira o formato do sistema partidário não se alteraria significativamente: é o que revelam as simulações dos “efeitos mecânicos”. Portanto, trata-se apenas de uma precaução (!) e não de uma condição *sine qua non* da reforma eleitoral que propomos, pelo menos tanto quanto é possível estimar *a priori*.

<sup>11</sup> Sobre a nossa proposta de uma cláusula barreira, Vitalino Canas (no texto desta revista) exprime ainda as seguintes dúvidas adicionais: “Aliás, a minha divergência em relação à cláusula barreira não resulta apenas de ser necessário efectuar uma revisão constitucional para a consagrar. Tenho também dúvidas de natureza política e democrática sobre o estabelecimento de uma cláusula barreira, mesmo que de limiar muito baixo (1,5%, por exemplo) (sublinhado nosso).” Como pode ler-se no nosso estudo, as cláusulas barreiras são abundantemente usadas em sistemas proporcionais (na Alemanha, na Escandinávia, na Europa de leste, etc.), nomeadamente em variadíssimos países europeus cujos pergaminhos democráticos não oferecem qualquer dúvida, e, sobretudo, cujos níveis de proporcionalidade estão bastante acima dos padrões portugueses. Por isso, é espantoso que Vitalino Canas tenha dúvidas sobre o “natureza política e democrática sobre o estabelecimento de uma cláusula barreira”. Além disso, trata-se apenas de uma questão de transparência que se for devidamente explicada aos eleitores eles facilmente perceberão: a magnitude dos círculos representa uma espécie de “cláusula barreira efectiva” e é precisamente por isso que em muitos círculos do interior portugueses (ou os da emigração) nem sequer se pode falar de uma proporcionalidade efectiva.

Pode dizer-se que o duplo voto junto com a dimensão do círculo nacional aumenta a margem de incerteza nos resultados, e é verdade, o que não se pode alegar é que a solução proposta iria aumentar a proporcionalidade e diminuir a governabilidade. Não é verdade, pelo menos tanto quanto é possível estimar *a priori*. O resto são intuições e especulações. Mas, naturalmente, é preciso ser bastante cauteloso, de acordo. De qualquer modo, nós testámos soluções entre 49 e 109 lugares para o círculo nacional (Freire, Meirinho e Moreira, 2008: 123-133 e 152-177). Por isso: estão lá as várias opções para o círculo nacional, para o caso de se querer ser (ainda) mais cauteloso... Aliás, no comentário de Vitalino Canas, no debate do Parlamento (4/12/08) e no seu artigo nesta revista, pode ver-se que ele prefere situar-se numa solução mais cautelosa (mas também potencialmente mais desproporcional porque alteraria significativamente o *status quo* em termos do rácio do número de lugares afectos aos círculos grandes *versus* aos círculos pequenos ou médios): um círculo nacional de 79 lugares.

Mais curiosa, porque à revelia da proposta que o PS fez após as várias críticas da academia ao voto singular inicialmente proposto (Projecto Lei N.º 17/IX, *in* Diário da República, II Série-A-Número 5: 74-108), é a rejeição de Vitalino Canas do voto duplo, que propusemos, em favor do voto singular. Mas é também uma solução mais cautelosa, com certeza. Recorde-se, porém, que esta solução foi na altura muito criticada porque é dificilmente conciliável com a personalização do voto nos círculos de base distrital/regional (AA.VV., 1998). E exactamente por causa disso o PS, na versão final da sua proposta de lei (após o debate), passou a adoptar o voto duplo.

## 4.

### Qualidade da representação

**P**ortugal tem um sistema de voto em lista fechada e bloqueada, ou seja, os eleitores podem apenas votar no partido da sua preferência, mas não podem expressar preferências pelos deputados presentes na lista. Pelo contrário, ao porem uma cruz no partido em que preten-

dem votar aceitam necessariamente a ordenação da lista de candidatos que foi feita pelo partido e, portanto, se um determinado partido tem direito a, por exemplo, três lugares num determinado círculo, então os três eleitos serão os três candidatos que estão no topo da lista, pela respectiva ordem. Este sistema tem várias vantagens, as quais poderão ser especialmente preciosas numa nova democracia (como era a nossa em 1975): primeiro, fortalecem os partidos políticos, secundarizando os candidatos; segundo, favorecem a disciplina de voto porque os deputados sabem que a sua eleição depende mais da posição que a direcção do partido lhe assegurar nas listas do que do voto popular. Porém, as desvantagens também são importantes: primeiro, os deputados preocupam-se menos em agradar aos eleitores do que às direcções partidárias e isso pode produzir um certo afastamento entre eleitores e eleitos; segundo, a sacralização da disciplina de voto pode implicar uma completa anulação do papel do deputado (individualmente considerado) na arena parlamentar.

Há várias formas, igualmente eficazes, de se criarem condições institucionais mais favoráveis a uma maior proximidade entre eleitores e eleitos (Curtice e Shively, 2003; Gallagher e Mitchell, 2008) – ver um resumo destas questões na Tabela 3. Uma delas são os círculos uninominais, estejam eles associados aos sistemas maioritários (dois casos

---

***O voto em  
lista fechada  
e bloqueada é hoje  
um anacronismo  
(português) no  
contexto europeu  
que urge superar***

---

na UE 27 + 3: França e Reino Unido) ou aos sistemas mistos (cinco casos na UE 27 + 3, no período 1970-2007). Outra solução é o chamado voto preferencial, ou seja, os eleitores votam numa lista mas é-lhes permitido indicar o candidato, ou candidatos, nessa lista (ou até em várias listas: sistema de “lista aberta”/ *panachage*) que prefere. E são essas preferências que determinam a entrada dos candidatos, não a sua ordenação na lista determinada

pelo partido. Com soluções deste tipo, há na Europa (entre 1970-2007) dez casos com voto preferencial e um sistema de representação proporcional de um só segmento; dois sistemas com voto único transferível, que podemos considerar uma espécie de voto preferencial, associados a

um sistema de representação proporcional de um só segmento (Malta e Irlanda); e ainda treze casos com voto preferencial e um sistema de representação proporcional em múltiplos segmentos (RPMS). O voto em lista fechada e bloqueada, como o português, é largamente minoritário na Europa (apenas sete casos entre 1970 e 2007) (Freire, Meirinho e Moreira, 2008: 40-41 e respectiva errata que acompanhava o livro).

Tabela 3

**Sistemas eleitorais e qualidade da representação: objectivos, soluções, efeitos e *trade-offs* necessários**

Representação Proporcional	Representação Maioritária	Sistemas Mistos	
		MMP (RPMS)	Paralelos
Menores incentivos à representação local	Maiores incentivos à representação local ( <i>sem pluralismo local</i> )	Maiores incentivos à representação local ( <i>com eventual pluralismo local: RPMS</i> )	Maiores incentivos à representação local ( <i>sem pluralismo local</i> )
<b>Trade-off:</b>	<b>Trade-off:</b>	<b>Trade-off:</b>	<b>Trade-off:</b>
Maior disciplina de voto	Menor disciplina de voto	Menor disciplina de voto	Menor disciplina de voto
Centralismo	Localismo	Localismo	Localismo
	Clientelismo	Clientelismo	Clientelismo
Partidos mais coesos	Partidos menos coesos	Partidos menos coesos	Partidos menos coesos
<b>Remédios:</b>	<b>Remédios:</b>		
Listas fechadas mas não bloqueadas (ou abertas)	Exigir disciplina de voto nas questões de governabilidade e de programa eleitoral; dessacralizar a disciplina de voto nas restantes questões		

Fonte: elaboração do autor tendo em conta o património da sistemática eleitoral

Na proposta de reforma do sistema eleitoral aqui em debate, nós propusemos um sistema RPMS, ou seja, com dois segmentos. Um segmento secundário (um círculo nacional de compensação com 99 luga-

res) e um segmento primário (130 lugares em círculos de base distrital ou regional) (Freire, Meirinho e Moreira, 2008). O segmento primário, com pequenos círculos, acompanhado também do voto preferencial (facultativo), permitiria criar condições institucionais mais favoráveis para uma maior proximidade entre eleitores e eleitos. Mas, por os círculos distritais serem pequenos, o segmento primário iria gerar bastante desproporcionalidade: os pequenos partidos teriam aí poucas hipóteses de ser eleitos. Daí a necessidade de se compensar a proporcionalidade, que de acordo com os nossos testes seria conseguida com um círculo de 89-99 lugares.

Foi alegado que o círculo nacional era demasiado grande/elegia demasiados deputados e que isso era contraditório com a ideia de proximidade defendida na proposta (Marina Costa Lobo, no debate no Parlamento; Vital Moreira, nesse debate e em 2008a). Não há soluções perfeitas, obviamente, e esse será com certeza um problema. Mas a questão está sobrevalorizada: basta lembrar que o paradigma da representação proporcional personalizada, o sistema alemão, tem cerca de 600 deputados no *Bundestag* e cerca de metade deles entram por um círculo nacional único (depois segmentado pelos *Länder*).

Além disso, no debate no parlamento, Marina Costa Lobo alegou ainda que alguns círculos de base distrital, como por exemplo o Alentejo (agregação dos distritos de Beja, Évora e Portalegre), eram “demasiado grandes” e isso colocava em causa, mais uma vez, a ideia de proximidade defendida na proposta. Todavia, isto releva de uma confusão sobre o que é a dimensão/magnitude do círculo (e que corresponde ao número de lugares em disputa: 6 no Alentejo, na nossa proposta; dificilmente se pode considerar um círculo grande...) e sobre o que está em causa na questão da proximidade (não são as distâncias geográficas, que poderiam fazer sentido num país como o Canadá, mas não em Portugal...), a qual está sobretudo relacionada com o número de eleitores que cada deputado deve representar, e no Alentejo há (muito) poucos eleitores...

Sobre o desenho dos círculos que propomos, vários autores no Parlamento (Vital Moreira), neste número da “Eleições” ou no debate do ISCSP (Miguel Relvas, António José Seguro e Pedro Pestana Bastos), apontaram ou a falta de adequação do desenho de alguns círculos à reali-

dade sociocultural subjacente ou sugeriram a desejabilidade de associar um qualquer novo desenho de círculos a eventuais novas regiões administrativas (uma futura regionalização). Admitimos que deste ponto de vista as soluções propostas possam não ser perfeitas e, até, que possa haver (no caso da partição de certos círculos grandes) alguma falta de adequação do desenho de alguns círculos à realidade sociocultural subjacente. Pela nossa parte, tentámos sobretudo que, primeiro, a realidade distrital fosse sempre respeitada como matriz de base em todos casos (para agregações e desagregações) e, segundo, que os novos desenhos fossem neutros do ponto de vista da competição partidária. Isto foi conseguido e parece-me desejável. Já esperar pela regionalização para fazer a reforma do sistema eleitoral é introduzir maior dificuldade em realizar esta última, eventualmente atirando-a para as “calendas gregas”...

Face à solução dos círculos uninominais, que aliás nos foi pedido desconsiderássemos (desconsideração essa em que também nos revemos), a opção por pequenos círculos plurinominais tem várias vantagens: preserva o pluralismo (impossível em círculos de um só lugar); permite mais facilmente a representação descritiva/das minorias (mulheres, grupos étnicos, classes desfavorecidas, etc.) (Rule e Zimmerman, 1994); não implica um redesenho regular dos círculos para acomodar variações demográficas; dá menos proeminência relativa aos candidatos face aos partidos (ver uma sistematização destes pontos em Freire, Meirinho e Moreira, 2008: 1-10).

Sobre os prováveis efeitos práticos dos círculos uninominais, vale a pena citar Pedro Soares no seu texto desta revista: “Quem conhece a realidade da confrontação política, percebe de imediato que o efeito prático da criação dos círculos uninominais seria o do crescimento da bipolarização no debate e do bipartidarismo na representação. Ou seja, os beneficiários directos seriam PS e PSD e, não menos provável, a promoção de uma nova vaga de caciquismo local e regional.” E, mais adiante, diz-nos ainda Pedro Soares: “Finalmente, não queríamos deixar de assinalar que o PS não se mostrou disponível, até ao momento, para assumir as propostas do trabalho elaborado por Freire, Meirinho e Moreira, que teria sido encomendado pelo próprio grupo parlamentar do PS para fundamentar um novo projecto de lei eleitoral a apresentar à Assembleia da República.

A destruição dos mitos é sempre dolorosa para quem os alimentou.” É verdade que o PS, ou sequer o Grupo Parlamentar do PS (GPPS), não tomaram qualquer posição oficial sobre o estudo que nos encomendaram. Na verdade não tinham de o fazer: trata-se de um estudo académico para sustentar uma eventual proposta de reforma política, mas esta será sempre uma proposta de índole político e não técnico, como é o nosso estudo. Não escondo, porém, que gostaria de ter visto o nosso estudo algo mais debatido, com mais profundidade, rigor e *fairness* (designadamente tendo em conta os objectivos que nos propúnhamos atingir, acordados com o GPPS, as soluções que usámos para os atingir e os dados que ancoram empiricamente as soluções e a sua justa adequação aos objectivos definidos), nomeadamente no seio do partido e do grupo parlamentar. De qualquer modo, uma coisa parece-me certa: o PS parece ter abandonado definitivamente o projecto dos círculos uninominais. Primeiro, porque nos foi pedido pelo GPPS, nomeadamente pelo Dr. Alberto Martins, para que desconsiderássemos tal solução, como já disse atrás. Segundo, porque no seu manifesto eleitoral para 2009 a rejeição dos círculos uninominais é um dos posicionamentos porventura mais claros em matéria de reforma do sistema eleitoral.

Mas, na verdade, vários dos problemas potencialmente associados aos círculos uninominais estão também associados aos pequenos círculos com voto preferencial, embora porventura em menor medida: aumento do custo das campanhas, devido à necessidade de campanhas personalizadas; potencial localismo e clientelismo na política; menor submissão dos deputados às direcções partidárias e, por isso, redução do nível da disciplina de voto. Porém, se dermos como bons os motivos para a reforma, isto é, a necessidade de mais democracia (ou seja, mais poder dos eleitores na escolha dos seus representantes, em detrimento das direcções partidárias) e de condições mais favoráveis para uma maior proximidade entre eleitores e eleitos, de forma a combater o abstencionismo eleitoral, o declínio da identificação partidária, e o afastamento entre eleitores e eleitos, sentido sobretudo pelos primeiros, etc. (sobre o diagnóstico da situação, ver Freire, Meirinho e Moreira, 2008: 1-10 e Capítulo 1; sobre os motivos alegados, ver a anterior proposta do PS: Projecto Lei N.º 17/IX, *in* Diário da República, II Série-A-Número 5:

74-108), então há que assumir que é preciso correr riscos e que “não é possível ter chuva na eira e sol no nabal”, ou seja, que é preciso assumir algum *trade-off*. Sobretudo no debate no Parlamento (Vital Moreira, Marina Costa Lobo e António Araújo; Vitalino Canas: aí e no texto desta revista), mas também na imprensa (Moreira, 2008b), vários intervenientes recusaram ainda o voto preferencial por ser de difícil (e potencialmente perversa) utilização por eleitores e eleitos. Recuso-me a ter uma ideia minorizada dos meus concidadãos, sejam eles eleitores ou deputados, que esta visão traduz e que o meu colega Manuel Meirinho (2008) tão bem traduziu na imagem do “eleitor-ovelha” (que está subjacente às críticas dos colegas, referidas atrás). Não, não creio que sejamos nem mais nem menos do que os nossos concidadãos europeus onde estas soluções se aplicam há muito e em larga extensão.

O voto preferencial recebe, porém, o apoio de deputados de vários partidos que escreverem textos para esta revista (António José Seguro, Miguel Relvas e Pedro Pestana Bastos), bem como de Paulo Morais, os quais não só estão disponíveis para assumir alguma quebra da disciplina de voto, em prol de condições institucionais mais favoráveis ao estreitar das ligações entre eleitores e eleitos, como recusam no fundo a visão do “eleitor-ovelha”. De qualquer modo, também temos de ser realistas e reconhecer que a mudança do sistema eleitoral com a adopção do voto preferencial em pequenos círculos primários é importante mas não é nenhuma panaceia. Por um lado, para o estreitar das ligações entre eleitores e eleitos, é preciso agir em várias frentes, nomeadamente ao nível dos comportamentos políticos, como aliás sublinham António Filipe e António José Seguro. Por outro lado, há várias outras medidas institucionais (e de prática política) que poderiam contribuir já para o estreitar dessas relações: António José Seguro dá vários exemplos muito interessantes nesse sentido, e a reforma do parlamento na X Legislatura (seguindo muitas das linhas de uma proposta que pessoalmente coordenou<sup>12</sup>) deu já vários contributos nesse sentido. De

---

<sup>12</sup> Seguro, A. J. coord. et al. (2007). Reformar e Modernizar a Assembleia da República para Servir Melhor as Cidadãs, os Cidadãos e a Democracia, Lisboa, Assembleia da República, polic.

qualquer modo, não se trata, como alega António Filipe (em relação ao voto preferencial) de passar de uma representação centrada nos partidos para uma representação centrada nos candidatos (e deputados) individualmente considerados (ver também Moreira, 2008b). Trata-se tão só de manter o voto partidário em lista, e sem *panachage*, mas permitindo que, em cada lista, os eleitores possam premiar e responsabilizar os deputados de acordo com a sua *performance*. Mas também é preciso reconhecer que dar tal poder aos eleitores implica retirá-lo às direcções partidárias e que, nomeadamente nos pequenos partidos que tentam construir listas de deputados com várias valências (diversificadas) para um funcionamento mais eficaz dos respectivos grupos parlamentares, isso pode ser um problema. No fundo, voltamos sempre à eterna questão dos *trade-offs*: “não é possível ter chuva na eira e sol no nabal”. Ou seja, é preciso os actores políticos (e os cidadãos) chegarem a um acordo sobre as prioridades de uma eventual reforma.

A finalizar esta secção gostaria de referir ainda a posição de Pedro Pestana Bastos, ligando o voto preferencial (com que concorda) e o aparentemente (de que tem dúvidas), que alega o seguinte: “já no que se refere à proposta de listas aparentadas temos muitas reservas, não tanto pelo princípio mas mais pela sua difícil compatibilidade com o voto preferencial. O sistema de listas aparentadas pode ser interessante no aproveitamento de restos de partidos do mesmo pólo mas entendemos que é dificilmente compatível com o princípio do voto preferencial podendo ter consequências perversas uma vez que os eleitores podem escolher o candidato. No fundo o partido mais pequeno do polo estaria a engordar com os seus votos a votação do partido do mesmo pólo com maior dimensão sendo que, por força do voto preferencial, na prática os deputados eleitos por via de aproveitamento de restos seriam sempre os do partido maior de cada pólo.” Penso que há aqui um erro de perspectiva. O aparentemente que propomos é só para os círculos primários porque, dada a sua dimensão, nesses círculos os pequenos partidos teriam muito poucas hipóteses de eleger deputados. Porém, se os pequenos partidos juntassem as suas listas com as de outros partidos apenas para efeitos de conversão, então teriam mais hipóteses de eleger deputados. Por isso, é que apresentamos o appa-

rentement: como um incentivo à cooperação interpartidária dos pequenos partidos com os grandes (em cada bloco ideológico). Portanto, se estivessem mais disponíveis para cooperar, os pequenos poderiam beneficiar mais na conversão de votos em mandatos. Só depois de se saber o número de deputados que cabe a cada lista é que se aplica o voto preferencial. Por isso, não vejo onde é que isto poderia prejudicar os pequenos partidos e o voto preferencial.

## 5. Conclusões

**N**uma qualquer reforma do sistema eleitoral há que ter presente que não há sistemas perfeitos, porque os diferentes tipos de sistemas eleitorais perseguem diferentes objectivos, nem sempre conciliáveis, e, por isso, é sempre necessário assumir algum *trade-off*. Pela minha parte, continuo a achar que o sistema eleitoral português não gera problemas de governabilidade. Seja porque o nível de proporcionalidade não é elevado em termos comparativos, antes pelo contrário (está abaixo da média dos sistemas proporcionais na UE 27 + 3). Seja porque o sistema partidário não é fragmentado, antes pelo contrário: o nível de concentração de voto nos dois maiores é até semelhante ao dos regimes bipartidários associados às democracias maioritárias<sup>13</sup>. Isto não quer dizer que não haja problemas de governabilidade. O que isto significa é que os problemas de governabilidade são de origem política (falta de entendimentos à esquerda) e não institucional (não resultam

---

<sup>13</sup> O que não quer dizer que não haja um declínio deste traço nas próximas legislativas, de 27/9/2009, até por rejeição do exercício musculado da maioria absoluta do PS entre 2005 e 2009, como aliás as europeias de 2009 já prenunciam. Mas, mesmo se o “número efectivo de partidos eleitorais” se aproximar do que se verificou na europeias de 2009, o problema não passa por aqui: estaremos apenas (e sobretudo) a aproximar-nos do padrão dos sistemas multipartidários europeus e a afastar-nos do tipo de formato bipartidário, que no tem aproximado (1987-2005) mais das democracias maioritárias (Freire, Meirinho e Moreira, 2008: 30).

de excessiva proporcionalidade na conversão de votos em mandatos e/ou de uma excessiva fragmentação do sistema partidário). Segundo, significa também que esses problemas podem ser minimizados sem comprimir a proporcionalidade. Por exemplo, através da moção de censura construtiva, da possibilidade de se converterem certas peças da legislação em moções de confiança só rejeitáveis por quem tiver um governo alternativo para propor (no quadro parlamentar em causa) e, adicionalmente, através dos incentivos à cooperação entre os partidos (*apparentement*). Até porque a compressão da proporcionalidade (e o bipartidarismo que lhe está geralmente associado) poderiam gerar uma (ainda maior) redução da clareza das alternativas, um declínio da identificação com os partidos e, directa e indirectamente, um declínio da participação política e da satisfação com o regime democrático.

Pelo contrário, considero que o sistema de voto em lista fechada e bloqueada, ainda por cima associado a alguns círculos muito grandes, embora tenha feito todo o sentido na transição democrática, é hoje um anacronismo no contexto europeu que urge superar. Primeiro, porque, embora sem sobrevalorizar o papel das reformas eleitorais neste domínio (é preciso ser realista!), considero que uma maior abertura do sistema eleitoral neste domínio (dando uma voz mais activa aos eleitores na escolha dos candidatos, seja com o voto preferencial e círculos pequenos, seja até, e cumulativamente, em primárias intrapartidárias para a escolha dos candidatos) pode ajudar significativamente a aumentar a participação política e a identificação com os partidos, bem como que dará incentivos para que os deputados se preocupem mais com os eleitores e, por isso mesmo, para que actuem de modo a que estes últimos se sintam melhor representados. Segundo, porque as críticas que apontam para uma subversão do modelo constitucional (com uma representação centrada nos candidatos e não nos partidos) e para uma quebra significativa da disciplina de voto (Moreira, 2008a e 2008b; Lobo, 2008), são, de todo em todo, exageradas: assim o demonstram as experiências ocorridas noutros países<sup>14</sup>. Vale a pena recordar o que se

---

<sup>14</sup> David Arter, *Democracy in Scandinavia – Consensual, Majoritarian or Mixed?*, Manchester,

passou na Escandinávia após a introdução do voto preferencial, mas sobretudo na Suécia após 1998 (com o reforço dos mecanismos associados ao voto preferencial): “*Virtually all Scandinavian parliamentarians are members of party. But do party representatives represent their parties first and foremost or do preferential list voting systems (strong or weak) encourage MPs, concerned to be reelected, to attach particular importance to constituency interests? (...) In short, Scandinavian party democracy has an accentuated territorial dimension, which is reflected in legislative behaviour, although party voting, both in the country at large and in parliament, is the norm (Arter, 2006, pp. 42-43).* Mas, naturalmente, é preciso assumir com clareza algum *trade-off* nesta matéria e aceitar, primeiro, uma maior proeminência relativa dos deputados na representação política (face ao *status quo*) e, segundo, aceitar uma certa dessacralização da disciplina de voto (que até pode introduzir flexibilidade acrescida no sistema de governo...). Em suma, estas reformas poderão pois servir para melhorar a qualidade da democracia, sobretudo se não forem complementadas com uma compressão da proporcionalidade, mas será sempre necessário assumir algum *trade-off*. Caso contrário poderá até parecer que a eventual vontade de mudança está eivada de reservas mentais... Além disso, os dados estão todos lançados, não falta abundância de estudos, o que é preciso é avançar com cautela e moderação, mas também com alguma ousadia (no tipo de sufrágio e procedimentos de votação). E, sem se pôr em causa o essencial do nosso sistema proporcional que, reconheça-se com clareza, tirando o sistema de votação, tem funcionado muito bem nestes cerca de 35 anos de democracia, sem se pôr em causa o essencial do nosso sistema, dizíamos, reformar o regime eleitoral para melhorar a qualidade da democracia portuguesa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- AA.VV. (1998), Pareceres sobre o Anteprojecto de Reforma da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, Coimbra, PCM/MCT/FDUC.
- ANDERSON, C. J. (2000), “Economic voting and political context”, *Electoral Studies*, 19 (2/3): 151-169.
- ANDERSON, C. J., e GUILLORY, C. A. (1997), “Political institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of Consensus and Majoritarian systems”, *American Political Science Review*, 91 (1), pp. 66-81.
- ARTER, D. (2006), *Democracy in Scandinavia – Consensual, Majoritarian or Mixed?*, Manchester, Manchester University Press, 2006.
- BLAIS, A., e DOBRZYNSKA, A. (1998), “Turnout in electoral democracies”, *European Journal of Political Research*, 33, pp. 239-261.
- CURTICE, J. e SHIVLEY, P. (2003). “Quem nos representa melhor? Um deputado ou vários?”, *Análise Social*, n.º 167, pp. 361-386.
- DUVERGER, M. (1951-1987). *Os Partidos Políticos*, Rio de Janeiro, Guanabara.
- ENEYEDI, Z., e TODOSLJEVIC, B. (2009), “Adversarial politics, civic virtues and partisanship in Eastern and Western Europe”, in Bartle, John, and Belluci, Paolo (eds.), *Political Parties and Partisanship. Social Identity and Political Attitudes*, London, Routledge, pp. 142-161.
- FRANKLIN, M. (2002), “The dynamics of electoral participation”, in LeDUC, L., e NIEMI, R. G., e NORRIS, P. (orgs.), *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres, Sage, pp. 148-168.
- FREIRE, A. (2006), *Esquerda e Direita na Política Europeia. Portugal, Espanha e Grécia em Perspectiva Comparada*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- FREIRE, A. (2009a), “Value orientations and party choice: The role of party polarization and party system institutionalization”, comunicação apresentada no XXI IPSA (*International Political Science Association*) *World Congress*, Santiago do Chile, Julho 12-16, 2009.
- FREIRE, A. (2009b), «Mudança do sistema partidário em Portugal, 1974-2009: o papel dos factores políticos, sociais e ideológicos», in CRUZ, M. A. (organizadora), *Eleições e sistemas eleitorais: perspectivas históricas e políticas*, Porto, Universidade do Porto Editorial.
- FREIRE, A., e BELCHIOR, A. (2009), “Ideological Representation in Portugal: MPs-Electors Linkages in Terms of Left-Right Placement and Substantive Meaning”, Comunicação apresentada na Conferência Internacional «Representação Parlamentar: o caso Português em perspectiva comparada», Lisboa, *Assembleia da República*, 19-20 de Junho, 2009.
- FREIRE, A., MEIRINHO, M., e MOREIRA, D. (2008), *Para uma Melhoria da Qualidade da Representação. A Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Sextante.

- FREIRE, A., MEIRINHO, M., e MOREIRA, D. (2009a), "Institutional Reform in Portugal: Elite and Mass Perspectives", apresentado nas ECPR (*European Consortium for Political Research*) Joint Sessions 2009, "Workshop 3. Why Electoral Reform? The Determinants, Policy and Politics of Changing Electoral Systems", organizado por Monique Leyenaar e Reuven Hazan, Lisboa, Abril, 14-19, 2009.
- FREIRE, A., MEIRINHO, M., e MOREIRA, D. (organizadores) (2009b), secção especial sobre "Debate sobre a reforma do sistema eleitoral", na secção "Parlamento", *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, 65/66. (colectânea com cerca de 40 páginas de artigos de opinião saídos na imprensa sobre o estudo coordenado pelos editores deste dossiê acerca da reforma eleitoral para a Assembleia da República)
- FREIRE, A., e LOBO, M. C. (2005), "Economics, Ideology and Vote: Southern Europe, 1985-2000", *European Journal of Political Research*, Volume 44 (4), pp. 493-518.
- GALLAGHER, M. e MITCHELL, P. (2008). *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press.
- JACKMAN, R. W. (1987), "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies", *American Political Science Review*, 81, pp. 405-23.
- JACKMAN, R.W., e MILLER, R.A. (1995, 1998), "Voter turnout in the industrial democracies during the 1980s", in NORRIS, P. (org.), *Elections and Voting Behaviour: New Challenges, New Perspectives*, Dartmouth, Ashgate, pp. 305-330.
- LIJPHART, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press.
- LIJPHART, A. (2006). "The case for power sharing", in DIAMOND, L. e PLATTNER, M. F. (2006), *Electoral Systems and Democracy*, John Hopkins University Press, pp. 42-55.
- LIJPHART, A., (2007). *Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority rule in Theory and Practice*, Routledge.
- LOBO, M. C. (2008), "A reforma do sistema eleitoral", *Jornal de Negócios*, 11/12/2008.
- LOPES, F.F. e FREIRE, A. (2002). *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*, Oeiras, Celta.
- MASSICOTTE, L. e BLAIS, A. (1999). "Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey", in *Electoral Studies*, 18 (3), pp. 341-366.
- MARCH, L. (2008), *Contemporary Far Left Parties in Europe. From Marxism to the Mainstream?*, Fundação Friedrich Ebert, 11/2008.
- MEIRINHO, M. (2004). *Participação política e democracia: o caso português 1976-2000*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- MEIRINHO, M. (2008), "O «eleitor-ovelha» e as reformas eleitorais", *Jornal de Notícias*, 14/12/2008.
- MOREIRA, V. (2008a), "Uma proposta falhada", *Público*, 16/12/2008.
- MOREIRA, V. (2008 b), "Mais defeitos do que virtudes", *Público*, 23/12/2008.

- NOHLEN, D. (1984). "Two incompatible principles of representation", in LIJPHART, A. GROFMAN, B., orgs., (1984), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Nova Iorque, Praeger, pp. 83-90.
- ORTEGA, C. (2004), *Los Sistemas de Voto Preferencial. Un Estudio de 16 Democracias*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI.
- NOHLEN, D. (1995). *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*, México, Fondo e Cultura Económica.
- NOHLEN, D. (2007). *Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença*, Livros Horizonte.
- POWELL, G. B. (2000). *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press.
- RAE, D., (1969). *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.
- RULE, W., e ZIMMERMAN, J., eds., (1994). *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, Westport CT, Greenwood Press.
- SEGURO, A. J., et al. (2007). *Reformar e Modernizar a Assembleia da República para Servir Melhor as Cidadãs, os Cidadãos e a Democracia*, Lisboa, Assembleia da República, polic.
- SCHMITT, H. (2009), "Partisanship in nine democracies: causes and consequences", in Bartle, John, and Belluci, Paolo (eds.), *Political Parties and Partisanship. Social Identity and Political Attitudes*, London, Routledge, pp. 75-87.
- SHUGART, M.S. e WATTENBERG, M. P., (orgs.), (2000). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford, Oxford University Press.
- WESSELS, B., e SCHMITT, H. (2008), "Meaningful choices, political supply, and institutional effectiveness", *Electoral Studies*, 28, pp. 19-30.

---

## SECÇÃO II

---

**Comentários de  
dirigentes partidários  
à proposta de reforma  
do sistema eleitoral:**  
*Para uma melhoria da  
representação política  
– a reforma do sistema  
eleitoral*

---

**Vitalino Canas  
António José Seguro  
Miguel Relvas  
António Filipe  
Pedro Pestana Basto  
Pedro Soares**

---



# ESTUDO SOBRE A REFORMA ELEITORAL PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – UMA REFLEXÃO CRÍTICA E POLÍTICA <sup>1</sup>

**Vitalino Canas** <sup>2,3</sup>

---

## **1. Os pressupostos**

**A** reforma eleitoral tem sido dos temas mais debatidos no âmbito da reforma política nos últimos anos. O debate não parece ter convencido – antes pelo contrário – a maioria dos intervenientes da bondade ou da necessidade de uma alteração radical do modelo que temos. Aliás, o debate levou a que muitos acabassem por reconhecer algo que talvez não reconhecessem na fase inicial: o sistema eleitoral existente, apesar de algumas deficiências, serviu para lançar e consolidar a democracia, para reforçar e consolidar o sistema partidário,

---

<sup>1</sup> Depois publicado em livro: *Para uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Sextante, 2008.

<sup>2</sup> Deputado do Partido Socialista (PS) à Assembleia da República na X Legislatura (2005-2009). Vitalino Canas é ainda Mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, e doutorando na mesma área e na mesma universidade com uma tese subordinada do tema “Princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso”.

<sup>3</sup> Transcrição da intervenção no colóquio organizado pelo Partido Socialista, na Assembleia da República, em 4 de Dezembro de 2008, sobre o estudo identificado no título.

mantendo alguma abertura. Se o nosso sistema partidário pode ser considerado tendencialmente cristalizado e resistente ao aparecimento de novos partidos isso não pode ser imputado ao sistema eleitoral. Por outro lado, nenhum problema estrutural do País é provocado ou é susceptível de ser resolvido pela simples alteração do sistema eleitoral. Mas é manifesto que existe um fenómeno global e mundial de afastamento entre os partidos e os eleitores, entre as instituições políticas os seus titulares e os cidadãos, entre eleitos e eleitores. Sendo um fenómeno *global* (embora com intervalos, em momentos, como o das recentes eleições americanas, de grande mobilização e esperança de mudança efectiva), tem uma incidência reconhecida e comprovada em Portugal. A maior deficiência do sistema eleitoral existente parece ser o de não contribuir para a atenuação desse afastamento, pelo que a grande tarefa de uma reforma do sistema é certamente a criação de melhores condições de identificação entre *eleitos e eleitores*.

## 2.

### O que me agrada no estudo

**P**retende garantir que não haja diminuição do nível de proporcionalidade e de governabilidade (mas sobre a governabilidade ver a dúvida expressa adiante).

Moção de censura construtiva, enquanto solução que reforça as condições de governabilidade em circunstâncias de “coligações negativas” incapazes de construir alternativas de Governo e de acção política. No entanto há um reverso, no nosso caso: a necessidade de revisão constitucional.

A não insistência nos círculos uninominais. Não creio que, salvo no Reino Unido (e mesmo aí há quem queira alterar...), as experiências de círculos uninominais sejam inequivocamente positivas.

Os círculos plurinominais de dimensão reduzida (círculos primários), pelo potencial de maior ligação entre eleitos e eleitores, que deve ser o desiderato central da reforma eleitoral.

A manutenção, sempre que possível (mesmo que haja conjugações de distritos), da referência distrital, muito familiar aos eleitores.

O número impar de Deputados (229). A desvalorização da questão (menor) do número de Deputados (não obstante se ter estudado a hipótese de 219). Na verdade a diminuição do número de Deputados não resolve nenhum problema fundamental, nem corresponde a nenhuma exigência de princípio ou operacional. O número de Deputados do Parlamento português *per capita* está exactamente sobre a média europeia.

### 3. Onde tenho dúvidas

**D**uvido que o estudo e a proposta que faz garanta efectivamente a governabilidade. Pelo menos, não acompanho os autores na perspectiva optimista em relação à governabilidade em Portugal. Ao contrário, creio que Portugal pode ter no futuro um sério problema de governabilidade, particularmente se deixar de haver governos com a sustentação de uma maioria absoluta na Assembleia da República.

Isto porque a expectativa da possibilidade de evolução para uma democracia “consociativa” em Portugal (como noutros países do Sul da Europa e países com um quadro partidário semelhante ao nosso) é quase tão difícil como a evo-

---

***Duvido que o estudo  
e a proposta que faz  
garanta efectivamente  
a governabilidade***

---

lução para uma democracia de Westminster. Hoje as coligações em Portugal são mais difíceis do que há uma ou duas décadas. Assim:

- 1) A reedição do Bloco Central, mesmo que de vez em quando pareça desejado por um certo PSD, como solução para os seus receios de uma longa permanência fora do poder, não é possível, nem desejável, a bem da própria saúde do sistema partidário e da alternância democrática.

- 2) A convergência à esquerda, sempre presente, até do ponto de vista histórico, na retórica das forças e dos partidos à esquerda do PS, suscita um fenómeno curioso na nossa actualidade política: aqueles que a advogam com mais vigor, são os primeiros a criar todos os obstáculos de modo a que ela seja impossível, a não ser que tal convergência seja liderada por eles e que haja uma total submissão de todos os outros ao seu ideário, mesmo que altamente minoritário ou radicalmente sectário. A isso chama-se sectarismo envergonhado. Enquanto ele predominar nos partidos à esquerda do PS qualquer acordo de Governo é virtualmente impossível.
- 3) Restaria a recente (aparente) disponibilidade do CDS, reconfortante para o PSD, mas pouco credível para o PS. Ainda nos lembramos bem dos custos de um Governo do PS estar à mercê das tendências volúveis do CDS-PP, particularmente entre 1999 e 2002. Custos em termos políticos, de prestígio da democracia (o célebre Queijo Limiano não contribuiu para esse prestígio) e até económicos e financeiros.
- 4) Tenho a noção de que mesmo o *apparentment* proposto seria uma solução de utilidade, praticabilidade e atractividade muito duvidosa, pouco contribuindo para superar ou neutralizar a tendência pronunciadamente sectária, particularmente dos partidos mais pequenos, aqueles que justamente poderiam beneficiar mais directamente dessa técnica.
- 5) A democracia consocional ou consociativa parece, conseqüentemente, uma perspectiva longínqua em Portugal.
- 6) Listas fechadas e não bloqueadas nos círculos primários. Por um lado, pode introduzir uma competição perversa entre candidatos de uma mesma lista/partido, durante a campanha eleitoral.
- 7) Mas, em contrapartida, as listas fechadas e não bloqueadas levam a uma menor competição interna entre os mesmos candidatos na fase de preparação da lista (ir em 1.º, 3.º ou último na lista deixa de ser decisivo, pelo que implicará lutas menos fracturantes).
- 8) Por outro lado, mesmo na fase da campanha eleitoral os candidatos do partido procurarão o máximo protagonismo e visibilidade,

mas saberão que qualquer indício de conflitualidade interna será fatal para a lista e para os próprios candidatos individualmente considerados (os agressivos para os seus colegas de lista, ou demasiado ambiciosos, serão possivelmente penalizados), pelo que acabará por haver um “pacto tácito de não agressão” e de colaboração dos candidatos.

- 9) Aquilo a porventura se assistiria seria meramente a campanhas mais baseadas no esforço individual de candidatos e a um eventual esbatimento da vertente colectiva das campanhas. Mas isso já é hoje possível em virtude da personalização da política.

Por isso as dúvidas aqui são tendencialmente superadas.

## 4. Onde divirjo

**P**arece-me inconveniente que uma qualquer reforma eleitoral dependa, em alguns dos seus aspectos importantes, de revisão constitucional.

É o caso da introdução de moção de censura construtiva e da cláusula barreira (v. art. 152.º, 1, CRP). Acresce que não tenho a certeza que a utilização da quota de Hare para a distribuição dos mandatos pelos novos círculos não requeira também credencial constitucional (embora saiba que há quem diga sem hesitar que não é necessário).

Aliás, a minha divergência em relação à cláusula barreira não resulta apenas de ser necessário efectuar uma revisão constitucional para a consagrar. Tenho também dúvidas de natureza política e democrática sobre o estabelecimento de uma cláusula barreira, mesmo que de limiar muito baixo (1,5%, por exemplo).

Se é verdade que não se justifica uma compressão da proporcionalidade, também não me parece que se justifique um aumento do índice de proporcionalidade, uma vez que isso pode pôr seriamente em causa

as condições de governabilidade (que são frágeis, como se expôs). Pelo que antecede, acho a dimensão do círculo nacional excessiva, mesmo na versão de 99. Apontaria mais para uma hipótese de magnitude intermédia dentro das sete definidas (79?).

Mas a principal dificuldade do modelo é a complexização do boletim de voto e do voto (para já não falar do processo de apuramento: os resultados às 21h do dia da eleição serão impossíveis com este sistema...).

A solução proposta resultará num boletim com dez ou quinze listas de nomes, mais os partidos concorrentes no círculo nacional. O eleitor

---

***A principal  
dificuldade do modelo  
é a complexização  
do boletim de voto  
e do voto***

---

terá de descobrir em que partido quer votar (duas vezes), e qual o candidato que quer privilegiar dentro de uma lista de várias dezenas (no total) de candidatos. Um eleitorado com níveis culturais e académicos ainda deficientes teria dificuldade em se adaptar (ainda

mais porque o sistema eleitoral das outras eleições não será alterado da mesma forma). Presumivelmente, a média do eleitorado teria dificuldade em “gerir” o boletim no dia da votação, com alta possibilidade de manifestações de vontade incorrectamente expressas, ou de votos nulos, mesmo depois da participação em vários actos eleitorais.

Por outro lado, a possibilidade de dois votos (no círculo nacional e nos círculos plurinominais) e de alguma “manipulação” da lista do 1.º segmento possibilita a votação 1 X 2, isto é uma votação em mais do que um partido, ideal para indecisos, mas com efeitos imprevisíveis ao nível da clareza global da escolha e da clareza das hipóteses governativas.

# PARA UMA MELHORIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA. A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL – UMA REFLEXÃO CRÍTICA E POLÍTICA

**António José Seguro**<sup>1</sup>

---

**C**omeço por felicitar os Professores André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira pelo estudo<sup>2</sup> realizado e agradecer o convite que me dirigiram para participar nesta Conferência, sobre o “sistema eleitoral e a qualidade da democracia” (ISCSP-UTL, 21 de Abril de 2009). Quero precisar que a minha participação é feita a título individual. Assim, tudo o que aqui disser vincula-me exclusivamente a mim e não o partido político a que pertenço.

Todos sabemos que não há sistemas eleitorais perfeitos. Todos os sistemas têm vantagens e inconvenientes, retratados abundantemente pela Ciência Política. Por outro lado, cada sistema eleitoral relaciona-se com outros sistemas inseridos num regime democrático específico. Assim, os comentários que se seguem devem ter presen-

---

<sup>1</sup> Deputado do Partido Socialista (PS) à Assembleia da República na X legislatura (2005-2009), e presidente da comissão parlamentar de educação. António José Seguro é ainda finalista do Mestrado de Ciência Política do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (IUL).

<sup>2</sup> O estudo a que me refiro, e referirei como tal ao longo do texto, intitula-se *Para uma melhoria da representação política – a reforma do sistema eleitoral*, foi elaborado pelos Professores André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira, a solicitação do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, e foi editado num livro com o mesmo título pela Sextante Editora em 2008.

te a imperfeição dos sistemas eleitorais e serem contextualizados no quadro da actual forma de governo estabelecida na Constituição da República, comumente designada por sistema semi-presidencial.

Um sistema eleitoral, num regime democrático, deve responder a dois objectivos fundamentais: Representação e Governabilidade. Segundo os autores do estudo em debate, Portugal, desde 1987, não tem um problema de governabilidade; mas tem problemas na qualidade da representação parlamentar, designadamente o conhecimento e a responsabilização. Analisarei, em seguida, cada uma destas duas conclusões.

## 1. **Existe ou não um problema de Governabilidade?**

**C**omeçarei por apontar alguns factos. Como se pode constatar no quadro seguinte (Tabela 1), o actual sistema eleitoral (em vigor desde as primeiras eleições), ao longo de 11 actos eleitorais realizados, “produziu”, por três vezes (1987, 1991 e 2005), maiorias absolutas de um só partido; duas maiorias absolutas de uma coligação pré-eleitoral (em 1979 e em 1980 com a Aliança Democrática) e seis maiorias relativas (em 1976, 1983, 1985, 1987, 1999 e 2002). Sendo que, destas seis maiorias relativas, uma delas (a de 1999) conduziu a um empate no número de mandatos entre o partido mais votado e o conjunto de todas as restantes forças eleitorais e duas delas (1983 e 2002), permitiram coligações pós-eleitorais entre o PS/PSD e PSD/CDS, respectivamente.

Recordo que um Governo apoiado por uma maioria relativa (1995 a 1999) cumpriu a Legislatura e outro Governo com maioria absoluta (2002-2005) viu interrompido o seu mandato, por iniciativa do Presidente da República que dissolveu o parlamento. Os autores do estudo fundamentam a sua afirmação de inexistência de um proble-

ma de governabilidade no facto de, desde 1987, há 22 anos, se terem completado quatro legislaturas. E no que respeita às duas restantes, iniciadas em 1999 e em 2002, a sua interrupção não ter sido originada pela Assembleia da República, mas por iniciativa do Governo e do Presidente da República respectivamente.

Tabela 1

**Distribuição de lugares por partidos políticos na Assembleia da República, entre a I Legislatura (designada por I-a e I-b), 1976-1980, e a X Legislatura, 2005-2009**

Partidos	I-a	I-b	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
	1976	1979	1980	1983	1985	1987	1991	1995	1999	2002	2005
	107	74	66	101	57	60	72	112	115	96	121
<b>PS</b>	73	80	82	75	88	148	135	88	81	105	75
<b>PPD</b>	42	43	46	30	22	4	5	15	15	14	12
<b>CDS</b>	40	44	39	41	35	29	15	13	15	10	12
<b>PCP</b>	1	1	1								
<b>UDP</b>		3	2	3	3						
MDP/CDE		5	6								
PPM			4								
UEDS			4								
ASDI					45	7					
<b>PRD</b>						2	2	2	2	2	2
PEV							1				
<b>PSN</b>									2	3	8
<b>BE</b>	263	250	250	250	250	250	230	230	230	230	230

Mas se aplicarmos o conceito enunciado pelos próprios autores, a governabilidade entendida como *as condições para a formação e manutenção de governos apoiados por maiorias parlamentares absolutas*, constatamos que as condições de governabilidade só existem desde Abril de 2002, ou seja, nesta e na anterior Legislatura. E existiram, no passado, entre 1987 e 1995 (as duas maiorias absolutas do PSD) e nos tempos da Aliança Democrática (1979-1983).

Seguindo o conceito enunciado pelos autores do estudo, pode-se concluir que existiu governabilidade em Portugal, durante 19 anos, em 33 possíveis, mas intervalados por períodos em que se verificou a ausência dessas condições. Não adiro, por isso, à tese dos autores de que, desde há 22 anos, não existe um problema de governabilidade em Portugal.

Embora, constato que existe, em particular nos últimos anos, uma maior preocupação dos partidos políticos com o reforço das condições da governabilidade, seja por via dos seus entendimentos (coligações, entendimentos parlamentares, não apresentação de moções de censura institucionalmente consequentes, ...) seja através da revisão constitucional que eliminou a obrigatoriedade de um voto sobre os Programas de Governo, tornando mais fácil a obtenção, por parte dos Governos sem maioria absoluta, do consentimento parlamentar para iniciar funções.

---

***Apesar de atenuada,  
a questão da  
ingovernabilidade  
não se encontra  
afastada***

---

Ora, apesar de atenuada, a questão da ingovernabilidade não se encontra afastada. E pode reaparecer ainda este ano, em consequência dos resultados das próximas eleições legislativas, atenuada e disfarçada pelos dois períodos de seis meses (após a nova composição e a tomada de posse do novo Presidente da República) em que a Assembleia da República não poderá ser dissolvida.

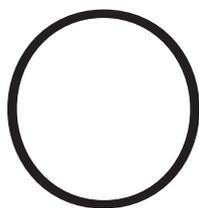
Nesse caso qual deve ser a resposta para se reduzir os espaços da ingovernabilidade? Mudar a lei eleitoral sacrificando, para tal, a expressão parlamentar do pluralismo existente na sociedade portuguesa? Não me parece. Em alternativa, considero desejável aperfeiçoar as condições institucionais da governabilidade.

Deve apostar-se, tal como defendem os autores, no reforço dos mecanismos da governabilidade dos quais destaco a moção de censura positiva e o orçamento construtivo. Estas alterações provocariam atitudes mais construtivas por parte dos partidos políticos e dos agentes parlamentares e uma maior co-responsabilização de todos na garantia da estabilidade política.

Repito o que disse no início. Os meus comentários têm como pressuposto a actual forma de governo. Coisa diferente, seria analisar a governabilidade, e o próprio sistema eleitoral, à luz de outra forma de governo, presidencial ou parlamentar.

## 2.

### **Passemos à representatividade e à qualidade da representação**



Os autores começam por identificar dois bloqueios: diminuto conhecimento dos eleitos pelos eleitores e fraca responsabilização dos eleitos perante os eleitores. Concordo. E considero que estes dois bloqueios, a par de comportamentos menos transparentes por parte de alguns eleitos, conduzem ao aumento da desconfiança e do desinteresse dos portugueses pelo funcionamento da política.

A questão que eu coloco, previamente à passagem para o estudo de qualquer proposta de reforma do sistema eleitoral, é se esses dois bloqueios podem ser eliminados com o actual sistema eleitoral. A minha resposta é positiva. Podem ser eliminados.

Começemos pelo conhecimento. As perguntas frequentes são: Quem é o meu Deputado? Como o posso contactar? A Constituição da República estabelece que os Deputados, uma vez eleitos, representam o País e não o círculo eleitoral por onde se candidataram. Sem atentar contra a Constituição, é perfeitamente possível que cada Grupo Parlamentar se organize internamente e afecte cada um dos seus Deputados a determinados concelhos dos círculos eleitorais por onde foi eleito.

Feita esta organização deve passar-se à fase da divulgação junto dos respectivos eleitores de quem é o seu Deputado e de como pode ser contactado (via postal, via electrónica) e marcada uma reunião entre o eleito e o eleitor. O atendimento aos eleitores deverá ser efectuado, preferencialmente, no próprio círculo eleitoral.

Alguns Deputados criaram Gabinetes de Atendimento aos Eleitores, como é o caso dos Deputados do círculo de Braga, eleitos pela lista do PS, onde me incluo. Todas as segundas-feiras, de manhã, que fazemos escala para recebermos os eleitores que marcam previamente a reunião. Fazemos este atendimento desde Abril de 2005. Mas é óbvio que são muito poucos os eleitores que têm conhecimento desta disponibilidade e deste Gabinete.

Esta “pequena revolução” obrigará, entre outras, a uma outra forma de organização dos trabalhos parlamentares, em que os Deputados passem mais tempo em contacto com os eleitores e menos em S. Bento; e a uma afectação de parte dos subsídios públicos para o financiamento das campanhas eleitorais, ao exercício do mandato. Dito de outra forma, com o mesmo dinheiro com que o Estado financia, actualmente, as campanhas eleitorais, passaria a financiar as campanhas eleitorais e o contacto dos eleitos com os eleitores.

Foi neste sentido que apontou a Reforma do Parlamento que tive o gosto de propor e coordenar em 2007<sup>3</sup>, a qual poderá ser consultada em [www.antoniojoseseguro.com](http://www.antoniojoseseguro.com)

Visitemos agora o segundo bloqueio identificado pelos autores do estudo: a fraca responsabilização dos eleitos perante os eleitores. Concordo absolutamente. O actual sistema eleitoral responsabiliza muito mais os partidos políticos do que os candidatos. E fá-lo por duas razões fundamentais: primeiro, porque os partidos políticos apresentam os seus candidatos em listas fechadas; segundo, porque os grupos parlamentares capturam, através da prática parlamentar e violando o actual Regimento, grande parte da consequência política da iniciativa de cada Deputado.

O Parlamento português em vez de ser constituído por 230 Deputados, organizados politicamente, é constituído por seis grupos parlamentares. O que reduz fortemente a necessidade da relação entre cada eleito e os seus eleitores e fortalece a relação entre cada

---

<sup>3</sup> Seguro, A. J. coord. et al. (2007). *Reformar e Modernizar a Assembleia da República para Servir Melhor as Cidadãs, os Cidadãos e a Democracia*, Lisboa, Assembleia da República, polic.

Deputado e a Direcção do seu partido político. Por curiosidade, fica o registo de que só no actual Regimento da Assembleia da República, aprovado em Julho de 2007, deixou de existir qualquer referência aos partidos políticos.

Para aumentar significativamente a responsabilização do eleito perante os eleitores, considero que é necessário que o Deputado preste contas permanentemente aos eleitores como propus anteriormente e consta da Reforma do Parlamento. A página pessoal na Internet é outro dos exemplos de boas práticas que, apesar de ter passado a ser obrigatória desde Setembro de 2007, a Assembleia da República não tomou qualquer iniciativa a este respeito e são poucos os Deputados que a criaram.

Os poderes Constitucionais dos Deputados não podem ser adulterados ou capturados pelos Grupos Parlamentares. Dou dois exemplos: Os Deputados têm direito a dirigir perguntas escritas ao Governo. E este tem obrigação de responder no prazo máximo de 30 dias. Este prazo, estabelecido apenas desde Setembro de 2008, não é globalmente cumprido. Melhorou muito nesta Legislatura e com o actual Governo, mas é necessário que a resposta aos Deputados seja considerada uma prioridade. Deste modo, cada Deputado pode dar seguimento aos problemas que os seus eleitores lhe colocam e responder-lhes de volta.

O segundo exemplo insere-se no processo legislativo. Cada Deputado tem o poder de iniciativa legislativa. Isto é, pode apresentar projectos de lei. Mas não tem a garantia de que esse projecto-lei alguma vez venha a ser debatido e votado. Com a Reforma do Parlamento, e consequente alteração do Regimento da Assembleia da República, estabeleceram-se prazos máximos para todas as fases do processo legislativo. Esta alteração permitia que todos os projectos-lei fossem debatidos e votados. Na prática, a Conferência de Líderes (composta pelo Presidente da Assembleia da República e pelos Presidentes dos Grupos Parlamentares) impedem que assim aconteça.

---

***Os poderes  
Constitucionais  
dos Deputados  
não podem ser  
adulterados  
ou capturados  
pelos Grupos  
Parlamentares***

---

Do que acabo de afirmar, resulta que a vida parlamentar continua a ser dominada fortemente pelos partidos políticos. Percebe-se que assim tenha acontecido, há 33 anos atrás, quando iniciávamos os primeiros passos do novo regime democrático. Hoje, é necessário que os partidos políticos desocupem parte do espaço público. É neste sentido que tenho vindo a efectuar algumas propostas, que são do conhecimento público, das quais destaco a instituição da liberdade de voto como regra para as deliberações parlamentares, em vez da actual disciplina de voto. A disciplina de voto aplicar-se-ia nas votações em que estivesse em causa a governabilidade do País (moções de censura, de confiança, orçamentos, ...) e o cumprimento das promessas eleitorais. Em todas as outras votações cada Deputado disporia de liberdade de voto. Esta profunda alteração responsabilizaria directamente os Deputados, aumentaria a qualidade da representação e afirmaria a autonomia de cada Deputado, o que reforçaria a relação de confiança com os eleitores. A Assembleia da República passaria a ser mais representativa dos eleitores.

Significa que há um conjunto de regras, procedimentos, comportamentos e instrumentos que, independentemente do sistema eleitoral, podem e devem ser operacionalizados para aumentar a qualidade da representação:

- a) Liberdade de voto, como regra;
- b) Disciplina de voto nas questões da governabilidade;
- c) Um Parlamento de Deputados e não um Parlamento de Partidos;
- d) Maior responsabilização individual do Deputado;
- e) Um Parlamento que fiscaliza em vez de ser fiscalizado pelo Governo;
- f) Cada eleitor sabe quem é o seu Deputado e como o contactar;
- g) Maior proximidade entre eleito e eleitor;
- h) Poderes efectivos dos Deputados e não a sua captura pelos Partidos, através dos Grupos Parlamentares.

Dito isto, e ainda no quadro da responsabilização do eleito perante os eleitores, permanece por solucionar o modo de eleição dos

Deputados. E neste ponto, aí sim, não vislumbro outra via que não passe pela alteração da lei eleitoral para a Assembleia da República, com a possibilidade de cada eleitor poder escolher um, ou mais candidatos, do partido político da sua preferência.

### 3. Conclusão

**D**eixei claro que o sistema eleitoral português deve corresponder aos princípios da governabilidade e da representatividade.

Dirirjo dos autores quando referem que, desde 1987, deixou de existir um problema com a governabilidade e convirjo com eles quando apontam para a existência de problemas na qualidade da representação parlamentar.

Defendo que o actual sistema eleitoral, imperfeito por definição, tem muitas virtudes e que está longe de se poder considerar esgotado. Pelo contrário, há várias dimensões que carecem de ser aproveitadas e potenciadas e que produzirão maior confiança nos eleitores face ao funcionamento em concreto da Democracia, e em particular, na qualidade da representação política.

Sou bastante crítico do actual estado de funcionamento da nossa democracia. Mas atribuo mais responsabilidades ao modo de fazer política do que à legislação em vigor. Mais do que alterar a lei torna-se necessário mudar os comportamentos políticos.

Isso não me impede de defender alterações cirúrgicas, e profundas, como a possibilidade de cada eleitor poder escolher o seu Deputado, ou Deputados, em consonância com as suas opções políticas. É desejável e urgente. Esta é, em minha opinião, a mudança

---

***O actual sistema  
eleitoral, imperfeito  
por definição,  
tem muitas virtudes  
e que está longe de  
se poder considerar  
esgotado***

---

mais relevante que justifica a alteração da actual lei eleitoral para a Assembleia da República.

Quero deixar claro que “ficar tudo como está” seria um erro grave e que custaria muito caro ao regime democrático. Mas antes de passarmos repentinamente a uma nova lei eleitoral, que obrigue a uma nova configuração dos círculos eleitorais<sup>4</sup>, entendo que deveríamos esgotar as potencialidades da lei que temos actualmente. Mas agindo com rapidez na sua melhoria. O ano de 2010 deverá ser destinado a essa tarefa.

---

<sup>4</sup> Qualquer alteração dos círculos eleitorais só deverá ser efectuada após a estabilização da futura organização política e administrativa do País.

# SISTEMA ELEITORAL E QUALIDADE DA DEMOCRACIA

**Miguel Relvas**<sup>1</sup>

---

**D**esafiado pelos Professores Manuel Meirinho e André Freire, dois dos mais competentes politólogos Portugueses, não podia deixar de aceitar o convite para dar o meu modesto contributo na discussão do tema da Reforma do Sistema Eleitoral.

Este tema reveste-se de uma relevância acrescida quando estamos a dois meses de uma importante eleição legislativa, cujos resultados, com as consequências políticas decorrentes, poderão trazer para a ordem do dia a premência da intervenção no quadro legislativo que enforma o nosso sistema eleitoral.

Há algum tempo que defendo ser esta uma questão de substancial importância, mas, com tristeza e preocupação reconheço que não tem existido nem capacidade, nem vontade política para a levar por diante.

A qualidade da Democracia exige não apenas credibilidade. Exige um sistema político em que a representatividade e a legitimidade estejam efectivamente presentes.

Se é verdade que é fundamental a reforma do nosso sistema eleitoral, não menos verdade é que o sistema terá, naturalmente, de ser

---

<sup>1</sup> Deputado do Partido Social Democrata (PSD) à Assembleia da República na X Legislatura (2005-2009), e presidente da Comissão de Obras Públicas Transportes e Comunicações. Miguel Relvas é ainda Licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais.

acompanhado pela reforma dos partidos políticos e, também, do nosso modelo de organização territorial.

No que se refere aos partidos políticos, impõe-se um modelo menos centralista e em que as opções internas tenham subjacente um princípio de legitimidade e proximidade da selecção dos candidatos, e que a dependência ou lealdade ao aparelho e à direcção partidários constituam factores de grau menor.

A reforma da organização territorial, permitirá uma definição dos círculos eleitorais mais realista do que aquela que hoje existe – os Distritos como círculos eleitorais – contribuindo para uma maior responsabilização do eleito perante o eleitor. Não se pode, no entanto,

---

***Sou contrário à introdução dos círculos uninominais que, em minha opinião, estimulariam e valorizariam um princípio “localista” e “clientelar” que condenaria qualquer intenção reformista***

---

escamotear que a litoralização das pessoas e das actividades económicas mais dinâmicas e a bipolarização do sistema urbano nacional evidenciam o desequilíbrio territorial do nosso país e tornam difícil a adaptação a novos círculos eleitorais que tenham coerência e em que a coesão territorial e a homogeneidade económica e social saiam reforçadas.

Considero que, independentemente do modelo que se encontrar, e acreditando que a proporcionalidade não impede a governabilidade, sou contrário

à introdução dos círculos uninominais que, em minha opinião, estimulariam e valorizariam um princípio “localista” e “clientelar” que condenaria qualquer intenção reformista. Antes de mais, temos que reconhecer que interesses legítimos como o ideológico, o político, o partidário, mas também o económico, os sociais, os religiosos, os étnicos e culturais, são tarefas que competem aos Partidos e aos diferentes grupos que actuam politicamente, nomeadamente os grupos de pressão e os grupos de interesse. E essa é uma realidade que, no actual sistema eleitoral, coexiste com os dois níveis, partidário e de governo, que se condicionam mutuamente, permitindo a governabilidade do país e a protecção da diversidade de interesses na sociedade.

E num sistema político como o nosso, que vive de um poder muito forte dos Partidos, apenas pontualmente contrariado pelas candidaturas independentes, principalmente a Juntas de Freguesia e, mais recentemente, a Câmaras Municipais, a introdução de círculos uninominais, sem a possibilidade de candidaturas independentes à Assembleia da República, geraria mecanismos e atitudes de desresponsabilização política de contornos incontroláveis e geradores de instabilidade, que contradiriam o que o sistema tem sido capaz de gerar de estabilidade e governabilidade. É por acreditar nestas condicionantes que defendo que devemos caminhar para um sistema misto, com um círculo nacional e também com círculos regionais com lista semi-fechada e proporcional.

Este sistema, obrigaria os partidos a um esforço suplementar na escolha dos melhores candidatos e permitiria ao eleitor manter o seu voto partidário, conferindo-lhe, no entanto, o poder de opção de entre os diversos elementos integrantes da lista, independentemente do respectivo posicionamento nesta. Tratar-se-ia de um avanço muito significativo na modernização do nosso sistema político, desde logo porque permitiria a introdução da dupla opção do voto, o personalizado e o ideológico.

Num período de acentuada e perigosa quebra de confiança e prestígio da representação política e institucional e do alheamento da participação cívica, manifestada em preocupantes valores de abstenção, devem os partidos, e em particular os do arco da governação, sentir-se obrigados a aproveitar a próxima legislatura, que tem também poderes de revisão constitucional, para se avançar para uma primeira reforma de nosso sistema eleitoral.

Os professores Manuel Meirinho, Diogo Moreira e André Freire, com o trabalho realizado, deram já um primeiro e decisivo contributo para destruir o habitual argumento de quem nada quer fazer que é o de “que reformas só depois dos estudos que ainda têm que se produzidos”. Haja vontade que as propostas já existem!



# PARA UMA MELHORIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA – TENTATIVA DE UMA SÍNTESE CRÍTICA

**António Filipe**<sup>1</sup>

---

## **1. Introdução**

**A** reforma do sistema eleitoral tem sido um tema recorrente na agenda política portuguesa. Desde a redacção originária da Constituição de 1976, ou mais precisamente desde a aprovação da Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte em 1975, o princípio da representação proporcional tem permanecido intocável como elemento estruturante essencial do sistema eleitoral português, erigido inclusive como limite material de revisão constitucional. Na verdade, foram poucas e relativamente isoladas as vozes que se ergueram em defesa da adopção de um sistema de representação maioritária que privilegiasse a governabilidade ainda que em detrimento da representatividade. E mesmo essas vozes deixaram de ser fazer ouvir a partir do momento em que se revelou possível, após 1987, a emergência de maiorias absolutas de um só partido.

---

<sup>1</sup> Deputado do Partido Comunista Português (PCP) à Assembleia da República na X Legislatura (2005-2009) e vice-presidente da Assembleia da República. António Filipe é ainda Mestre em Ciência Política, pela Universidade Lusófona de Lisboa, e Doutorando em Ciência Política na Universidade de Leiden, Holanda.

É certo que a obtenção dessas maiorias se foi tornando menos difícil à medida que o sistema eleitoral se foi tornando menos proporcional, devido à redução do número de deputados de 250 para 230 na Revisão Constitucional de 1989, e devido também à desertificação do interior do país, que tem conduzido ao definhamento de círculos eleitorais. Para além dos dois círculos da emigração que elegem dois deputados cada independentemente do número de eleitores inscritos, alguns círculos do interior do país têm vindo a perder representantes devido à perda de população que têm registado, o que obviamente limita a proporcionalidade da representação.

Mas, seja por que razão for, o carácter proporcional do sistema eleitoral deixou de ser considerado sinónimo de ingovernabilidade, pelo que essa questão deixou de ser o tema preferencial para a exigência de uma alteração sistémica, na medida em que passou a ser comprovadamente possível obter maiorias absolutas por mera vontade dos eleitores, sem necessidade de recurso à engenharia eleitoral.

No entanto, a discussão prosseguiu, embora em termos diversos, e em torno da invocação de outras preocupações, como a necessidade de garantir uma maior “proximidade” e um mais elevado grau de “identificação” entre os eleitos e os eleitores. A questão não se coloca então na mudança de sistema eleitoral, do proporcional para o maioritário, mas na alteração da dimensão dos círculos eleitorais, ou na transição de um sistema de círculos plurinominais assentes na divisão distrital do território, para sistemas mais complexos, em que tais círculos se conjugariam com um círculo nacional e com círculos uninominais de candidatura. Forma de garantir uma maior proximidade e ligação entre eleitos e eleitores, para quem propõe, ou forma de garantir a concentração de votos nos dois maiores partidos por via de mudanças induzidas no comportamento eleitoral, para quem contesta, o certo é que o debate sobre o sistema eleitoral tem girado em torno destes problemas, de forma recorrente, de há duas décadas para cá.

O grau de proporcionalidade do sistema eleitoral e as eventuais consequências políticas da sua alteração, são, na verdade, questões fundamentais para a definição do regime político em que vivemos. Daí que a reforma do sistema eleitoral, para além de ser objecto de deba-

tes políticos intensos, deva ser também objecto de debate esclarecido e esclarecedor, o que só será possível se for, ao mesmo tempo, objecto de estudo sério e, tanto quanto possível, aprofundado.

O estudo sobre a reforma do sistema eleitoral, *para uma melhoria da representação política*, de André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira, tem vários méritos: trata-se de um trabalho assente numa análise do sistema eleitoral português em perspectiva comparada com um grau de aprofundamento porventura nunca visto entre nós, e trata-se de um estudo intelectualmente sério e isento, que procura soluções para os objectivos que se propõe, de manter a proporcionalidade e propiciar uma maior responsabilização dos eleitos perante os eleitores, sem que tais objectivos apareçam como meros pretextos para outros objectivos não declarados de transformação do sistema político por via da engenharia eleitoral.

Independentemente dos méritos, este trabalho contém considerações que compartilho, quanto ao diagnóstico do nosso sistema eleitoral. Já quanto às soluções que propõe, procurarei justificar as razões da minha concordância quanto a umas e da minha discordância quanto a outras.

## 2. Proporcionalidade e governabilidade

**C**omecemos pelo princípio: o objectivo assumido pelos autores, é o de manter o nível de proporcionalidade e de governabilidade do sistema eleitoral vigente. Compartilho a ideia de que o actual sistema eleitoral não oferece problemas quanto à governabilidade. Na verdade, o mito da ingovernabilidade gerada pelo sistema proporcional foi agitado até 1987, tendo havido mesmo quem defendesse a adopção de um sistema maioritário como forma de garantir a governabilidade que o sistema supostamente inviabilizava. Três legislaturas

de maioria absoluta de um só partido, entre 1987 e 1995 e entre 2005 e 2009, deitaram por terra o mito da ingovernabilidade. Para além disso, como é sublinhado no estudo em apreço, dada a escassa fragmentação do sistema partidário, mesmo na ausência de maiorias absolutas, tem sido garantida, no essencial, a governabilidade, e quando as legislaturas foram interrompidas antes do seu termo, tal não se deveu a características do sistema eleitoral, mas a circunstâncias políticas de outra ordem.

Daí uma primeira discordância da minha parte, em relação à introdução da moção de censura construtiva no nosso ordenamento constitucional, que os autores propõem para reforçar as garantias de governabilidade, em termos semelhantes aos existentes em Espanha ou na Alemanha. Em primeiro lugar, a introdução da moção de censura construtiva viria alterar o equilíbrio de poderes que a Constituição de

---

***O sistema não  
comporta mais perdas  
de proporcionalidade***

---

1976 cuidadosamente estabeleceu. A Espanha e a Alemanha vivem sob sistemas parlamentares puros. Portugal vive sob um sistema semi-presidencial. A responsabilidade política, e não apenas formal, para nomeação e exoneração do Primeiro-Ministro compete ao Presidente da República. A introdução da moção de censura construtiva viria lesar decisivamente este poder presidencial, retirando-lhe qualquer poder de decisão autónoma quanto à formação de um governo que resultasse da aprovação de uma moção de censura.

Um dos factores que ajudou à governabilidade foi porém a progressiva redução da proporcionalidade do sistema eleitoral. Por isso, também concordo com a ideia exposta de que o sistema não comporta mais perdas de proporcionalidade. Na verdade, a redução do número de deputados de 250 para 230 na sequência da revisão constitucional de 1989 prejudicou seriamente os pequenos partidos e favoreceu a representação dos dois maiores. Esse efeito fez-se sentir claramente a partir das eleições de 1991. Por outro lado, a desertificação do interior do país, tem vindo a reduzir drasticamente a dimensão de alguns círculos eleitorais, prejudicando a proporcionalidade do sistema. Se pensarmos que todo o conjunto dos três distritos alentejanos (Portalegre,

Évora e Beja), que corresponde a cerca de um terço do território nacional, só elege oito deputados, ficamos com uma ideia impressionante da distorção existente. Essa realidade, porém, estende-se a círculos como a Guarda, Vila Real ou Bragança, cuja dimensão tem vindo a decrescer.

Entendo por isso que se justificaria substituir a aplicação do método de Hondt pela quota de Hare na determinação do número de mandatos a eleger em cada círculo eleitoral. O método de Hondt é, como se sabe, o menos proporcional dos sistemas proporcionais, que tende a beneficiar relativamente os maiores partidos. Se é certo que a Constituição impõe a aplicação do método de Hondt

como método de conversão de votos em mandatos, já não há qualquer impedimento constitucional a que não seja aplicado o método de Hondt mas ou outro método mais proporcional na determinação do número de mandatos em cada círculo. Os autores propõem a

---

***Reduzir o número de deputados teria o efeito inevitável de reduzir a proporcionalidade da representação***

---

aplicação deste método para a distribuição de mandatos pelos círculos a que chamam de “primários”. Independentemente de considerações quanto a esses círculos, a aplicação da quota de Hare seria mais justa e proporcional, mesmo tendo como referência os círculos actuais.

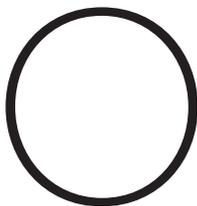
Concordo também inteiramente com a ideia de que em Portugal não há deputados a mais, ao contrário do que é tantas vezes propalado. O estudo apresentado é muito elucidativo a esse respeito. Portugal tem um parlamento pequeno, tanto mais que, ao contrário do que acontece em muitos outros países, o parlamento português é unicameral, e bem. Reduzir o número de deputados teria o efeito inevitável de reduzir a proporcionalidade da representação, como aconteceu a partir de 1991, para além de, como é muito bem sublinhado, reduzir a representação territorial e social. De resto, as razões invocadas recorrentemente para reduzir o número de deputados, não decorrem de qualquer argumento racional, mas sobretudo de uma cultura anti-parlamentar demagógica herdada do salazarismo, convenientemente usada para camuflar opções de redução da proporcionalidade e de bipolarização forçada. O argumento da existência de deputados a mais foi usado quando se

tratou de reduzir o número de deputados de 250 para 230. Nenhuma vantagem resultou dessa redução. O mesmo argumento serviria até ao limite para reduzir o parlamento à inexistência, seguindo a velha máxima de Salazar para quem, para parlamento bastava o Conselho de Ministros.

Os autores do estudo não consideram por isso, e bem, qualquer redução do número de deputados. Não me chocaria que propusessem o aumento, mas também não me choca, e compreendo, que o não façam. Propõem porém a redução de um deputado, obrigando à existência de um número ímpar de deputados, para evitar situações de empate, como as que se verificaram entre 1999 e 2002. Não vejo vantagem nessa redução, na medida em que existe solução regimental para superar eventuais empates que foi, aliás, utilizada com grande frequência nesse período.

### 3.

## Qualidade da representação



segundo objectivo da proposta de reforma do sistema eleitoral reveste maior complexidade e diz respeito à qualidade da representação e à tão falada responsabilização dos eleitos pelos eleitores.

A proposta em apreço assenta na criação de um segmento primário de círculos plurinominais, de baixa e média magnitude, com um sistema de listas fechadas e não bloqueadas, conjugado com a existência de um círculo nacional. A redução da proporcionalidade gerada pelo segmento primário de círculos eleitorais seria compensada pelo círculo nacional.

A existência de um círculo nacional que compense a fraca proporcionalidade dos círculos de menor dimensão é uma ideia consagrada na Constituição e aceitável. O seu efeito corrector será tanto maior quanto maior for a sua dimensão. Porém, não havendo um aumento do número de deputados, os eleitos do círculo nacional são retirados aos

restantes círculos, reduzindo a proporcionalidade nestes. Tudo seria diferente se o círculo nacional fosse o único círculo de apuramento, sendo os restantes de candidatura, mas isso não é proposto, pelo que não está em questão.

A proposta apresentada tem o mérito, que importa sublinhar, de não ceder à propaganda verdadeiramente tóxica dos círculos uninominais, que tornariam a proporcionalidade do sistema eleitoral meramente aparente, fazendo-o funcionar, em termos de comportamento eleitoral (dos eleitores e das forças políticas) segundo uma lógica verdadeiramente maioritária, levando, na melhor das hipóteses, a uma sobre-representação dos dois maiores partidos e a uma representação meramente residual de todos os demais.

Porém, a solução proposta, de círculos plurinominais de menor dimensão, também não suscita o meu entusiasmo. Compreendo-a, mas não a subscrevo. Desde logo, por uma razão fundamental: do meu ponto de vista, os males que a proposta visa curar, não têm cura por via do sistema eleitoral. Esses males decorrem da prática política e não de qualquer deficiência inerente ao sistema eleitoral.

Se pensarmos na prática das eleições legislativas realizadas em Portugal, verificamos facilmente que a lógica das campanhas, dos discursos eleitorais, da mediatização e, mais relevante ainda, do comportamento eleitoral, têm uma fraca correspondência com os círculos eleitorais existentes. Toda a estratégia política dos maiores partidos, e que acaba inevitavelmente por contagiar em certa medida os restantes, não passa pela valorização dos candidatos aos círculos eleitorais, mas pela hipervalorização das lideranças partidárias. As eleições legislativas são transformadas numa espécie de “eleição” dos impropriamente designados candidatos a Primeiro-Ministro. No entanto, existem candidatos em todos os círculos eleitorais e de entre estes, muitos procuram manter uma relação de proximidade com os seus eleitores, assumem compromissos regionais e locais e reflectem-nos na sua actividade parlamentar.

Paradoxalmente, ou talvez não, os deputados que mais se preocupam com problemas de índole local ou regional e que exercem o seu mandato mantendo uma maior relação de proximidade com os elei-

tores não fazem parte do *star system* mediático, são considerados de segunda ou terceira linha, raramente são notícia, salvo de o forem por más razões, e a redução da visibilidade da sua acção parlamentar à comunicação social regional e local faz com que engrossem o número dos deputados considerados inexistentes ou dispensáveis por parte dos *opinion makers* que defendem a redução do número de deputados.

#### 4.

## Tendências de comportamento eleitoral

**P**or outro lado, é facilmente comprovável que a lógica do comportamento eleitoral em sucessivas eleições legislativas indica claramente um fraquíssimo peso dos candidatos aos círculos eleitorais na determinação do sentido de voto dos eleitores. Os partidos que crescem eleitoralmente, crescem em todos os círculos de uma forma mais ou menos uniforme, o mesmo acontecendo com os que decrescem. O comportamento dos eleitores pouco se compadece com a qualidade relativa dos

---

***O comportamento dos eleitores pouco se compadece com a qualidade relativa dos candidatos, claramente secundarizada por considerações quanto às opções relativas à governação do país***

---

candidatos, claramente secundarizada por considerações quanto às opções relativas à governação do país. Não serão poucas as vezes em que deputados com as maiores provas dadas em defesa dos interesses dos eleitores dos seus círculos são preteridos na eleição seguinte em benefício de candidatos absolutamente desconhecidos, ou totalmente desconhecedores dos círculos por onde se candidatam. A lógica nacional tem prevalecido claramente sobre quais-

quer dinâmicas distritais. E no entanto, os círculos eleitorais que temos no território nacional são exclusivamente de base distrital ou regional.

Seria lógico que os eleitores determinassem o sentido do seu voto tendo em consideração os candidatos que realmente se lhes apresentam? Em princípio seria, mas na realidade não o é tanto. E se a configuração dos círculos se alterasse, as coisas mudariam? A resposta é a mesma: em princípio mudariam, mas na realidade não mudariam tanto. Não creio que seja realista acreditar que uma alteração da configuração dos círculos eleitorais tivesse o poder de alterar a lógica que formata invariavelmente as eleições legislativas. Nem os grandes partidos nem os principais órgãos de comunicação deixariam de apresentar as eleições como quase exclusivamente destinadas à eleição do Primeiro-Ministro.

Os autores da proposta de reforma do sistema eleitoral não ignoram esta realidade, que está muito longe de ser uma originalidade portuguesa, e procuram enfrentá-la, tentando encontrar formas de valorização do peso relativo dos candidatos aos círculos primários, isto é, dos candidatos que representam os círculos.

Haveria portanto um círculo nacional, por onde concorreriam as chamadas figuras nacionais (embora não obrigatoriamente) e que teriam uma base de apuramento nacional, garantindo uma representação minimamente proporcional, e haveria círculos primários, de dimensão mais reduzida que os actuais círculos distritais (embora alguns deles já não possam ser mais reduzidos) que permitiriam aos eleitores eleger “os seus” deputados.

Esta ideia da conjugação do círculo nacional com outros círculos (designadamente uninominais) constou já de outras propostas, designadamente do PS em 1998. Nessa altura, com uma grave deficiência (entre outras) que era a não previsão de um duplo voto que, a não existir, inviabilizava completamente a lógica do sistema. Ou seja: haveria um círculo nacional segundo uma lógica de representação nacional e círculos de dimensão reduzida segundo lógicas regionais, mas o eleitor só tinha um voto. Ou escolhia uma lógica ou escolhia a outra. Não faria sentido. Os autores da presente proposta tentam resolver o problema com diversos antídotos, a saber: o duplo voto e a possibilidade de listas não bloqueadas que permitiriam seleccionar de entre os candidatos. Mais uma vez, compreendo, mas não me entusiasmo.

## 5. O carácter nacional da representação

**N**ão me entusiasmo, tendo em consideração desde logo o estatuto constitucional da Assembleia da República e dos seus deputados. A Constituição proclama que a Assembleia da República é a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses (artigo 147º), que os deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos (artigo 152º, n.º 2) e que os deputados exercem livremente o seu mandato, sendo-lhes garantidas condições adequadas ao eficaz exercício das suas funções, designadamente ao indispensável contacto com os cidadãos eleitores e à sua informação regular (artigo 155º, n.º 1).

A afirmação da Assembleia da República como assembleia representativa de todos os cidadãos e de cada deputado como representante de todo o país e não apenas do seu círculo de eleição é plena de consequências. A sua razão de ser é precisamente a de evitar os deputados “locais” ou “regionais” e, por outro lado, afirmar o princípio do “mandato livre”, não imperativo, não vinculado aos eleitores que participaram na eleição do deputado. A visão do deputado eleito pelo seu círculo de que é mandatário e presta contas aos seus eleitores foi historicamente ultrapassada. Sucessivas constituições afirmaram que os deputados não representam o círculo mas a “nação” ou o “povo” considerados globalmente, o que correspondeu a proclamar a concepção da inexistência de um mandato imperativo de círculo. Hoje, essa concepção está ultrapassada, mesmo onde os sistemas eleitorais são baseados na maioria simples em círculos uninominais ou onde existe a “representação proporcional personalizada”. Não quer dizer que não se verifiquem formas de relação do deputado com eleitores do círculo que o elegeu; claro que se verificam e é bom que se verifiquem; mas essas relações são menos importantes do que a relação do deputado com o seu partido e eventualmente com outros interesses organizados.

Voltando às funções que os deputados são chamados a desempenhar, importa notar que a Constituição, apesar de proclamar que os deputados representam todo o país, não deixa de lhes garantir condições adequadas ao eficaz exercício das suas funções, designadamente ao indispensável contacto com os cidadãos eleitores e à sua informação regular. Desde há vários anos que os governos civis estão incumbidos de assegurar um espaço nas suas instalações para que os deputados eleitos pelo respectivo círculo, ou outros que lá se desloquem, possam receber eleitores. Porém, tais espaços não são em regra utilizados. O contacto dos deputados com os eleitores é normalmente mediado pelas estruturas partidárias regionais ou locais.

Constitucionalmente, a Assembleia da República possui um amplo conjunto de competências. Competências políticas, que vão desde a aprovação de alterações á Constituição até à aprovação de tratados internacionais, passando pelos estatutos das regiões autónomas, pelo Orçamento do Estado, pela concessão de amnistias, ou pela autorização para declarar a guerra e fazer a paz (artigo 161.º). Competências legislativas genéricas, com uma vasta reserva de competência legislativa, absoluta ou relativa (artigos 164.º e 165.º). Competências quanto a outros órgãos, que vão desde a eleição de titulares para vários órgãos do Estado até à votação de moções de confiança ou de censura ao Governo, passando pela autorização ao Presidente da República para se ausentar do país (artigo 163.º). Finalmente, competências de fiscalização, nas quais se inclui uma alínea que permite aos deputados “vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração” (artigo 162.º). Aqui, neste último ponto, começa e praticamente acaba a intervenção dos deputados em assuntos de relevância exclusivamente local ou regional.

---

***A existência de  
um duplo voto  
consagraria  
a existência de facto  
de deputados com  
estatutos distintos***

---

A existência de um duplo voto consagraria a existência de facto de deputados com estatutos distintos. Onde a Constituição não permite distinguir, a lei eleitoral distinguiria. Os deputados, constitucionalmente representam toda a nação e não os círculos por onde são eleitos. Seria assim,

para todos, quando uns seriam eleitos pelo conjunto na nação e outros seriam eleitos nos círculos como seus representantes? Na verdade, seria, dado que as funções constitucionais, os poderes e os deveres de uns e de outros seriam absolutamente iguais, por imperativo constitucional.

## 6. A proximidade entre eleitos e eleitores

Estas considerações não significam que, em minha opinião, os deputados não devam ter uma relação de proximidade com os cidadãos que os elegem. Considero que devem ter e que é muito importante para a qualidade da democracia, que tenham. Deve haver uma relação de proximidade entre eleitos e eleitores. Mas essa relação de proximidade deve ser feita sem equívocos.

Do meu ponto de vista seria um equívoco grave pensar que os deputados são eleitos como procuradores de interesses locais ou regionais e que o que distingue os deputados não são as famílias políticas a que pertencem, as ideologias que professam, os projectos de sociedade que defendem, as políticas concretas que preconizam para o país, as leis que propõem e votam, mas os círculos territoriais que representam. Seriam um grave equívoco pensar que os deputados deixariam de se dividir em comunistas, sociais-democratas ou liberais, para passarem a dividir-se, na sua prática política concreta, em beirões, alentejanos, ou algarvios, em função dos interesses concretos das populações que representassem.

Será então forçoso concluir que o distanciamento entre os cidadãos e a política é um mal sem remédio? Não é forçoso que seja, e considero mesmo indispensável melhorar a relação entre os cidadãos e o funcionamento do sistema político, de muitas e variadas maneiras, todas relacionadas com a prática política e com a instituição de mecanismos que aumentem as possibilidades reais de participação e que revelem respeito pela opinião e pela vontade dos cidadãos.

No funcionamento da Assembleia da República, importa sem dúvida viabilizar em termos práticos a possibilidade de iniciativa legislativa popular, dignificar o exercício do direito de petição, dar maior relevo regimental ao tratamento de assuntos de interesse relevante, mas é também indispensável melhorar muitos outros aspectos da vida política, como a transparência no exercício de funções públicas, o regime de transparência no financiamento dos partidos e nas despesas eleitorais, o reforço da participação real dos cidadãos na tomada de decisões políticas a todos os níveis.

## 7.

### **Em conclusão**

**N**ão tenho uma visão conservadora quanto ao sistema eleitoral. Apesar de não hesitar em opor-me a qualquer mudança pela mudança ou a qualquer mudança que, em minha opinião, seja para pior, considero que o nosso sistema eleitoral podia ser melhorado designadamente quando à proporcionalidade, que já se encontra hoje francamente diminuída.

A maior divergência que assumo em relação ao sistema proposto por André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira reside na consideração diferente que temos quanto ao que é possível alterar por via do sistema eleitoral. Os autores pretendem mudar o sistema eleitoral de forma a melhorar a relação entre os eleitos e os eleitores e com isso a qualidade da democracia. Também entendo que essa relação e a qualidade da democracia podem e devem ser melhoradas, mas já não considero que essa melhoria dependa, no essencial, de alterações a introduzir no sistema eleitoral, mas de instrumentos e práticas políticas de limitação e de fiscalização do exercício do poder, e de reforço dos poderes de intervenção dos próprios cidadãos na vida política e no escrutínio da actividade governativa e parlamentar.



# COMENTÁRIO AO ESTUDO SOBRE A REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO – PARA UMA MELHORIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

**Pedro Pestana Bastos**<sup>1</sup>

---

**A** temática da reforma do sistema eleitoral é objecto de discussão académica e política permanente. Na nossa história recente podemos identificar dois picos no debate político, o primeiro desses picos ocorreu na segunda metade da década de 80 e na altura a grande preocupação foi, sobretudo, reformar o sistema por forma a reforçar as condições de governabilidade. Na verdade entre Dezembro de 1979 e Julho de 1987 tivemos cinco eleições legislativas, o que equivale a uma média de uma eleição em cada 18 meses. O sistema saído da revolução parecia esgotado e sem condições para assegurar a estabilidade e governabilidade.

Foi sobretudo esse o pano de fundo dos grande debates dos anos 80 que culminaram nos projectos legislativos de reforma do sistema eleitoral. Não obstante as tentativas, sobretudo do PSD, a verdade é que não foi possível chegar a um consenso com o PS, pelo que os 2/3 de votos necessários no Parlamento para ser aprovada uma reforma eleitoral nunca foram atingidos, nunca tendo o PS cedido às propostas do PSD que restringiam a proporcionalidade através sobretudo da al-

---

<sup>1</sup> Dirigente do CDS-PP (Centro Democrático Social – Partido Popular), advogado, juriconsulto e especialista em sistemas eleitorais e legislação conexa.

teração dos círculos eleitorais e da diminuição do número de deputados. De qualquer modo por consenso foi aprovada uma diminuição do número de deputados de 250 para 230 que não alterou a natureza do sistema eleitoral português.

Entretanto assistimos a uma maturação do sistema a partir do final dos anos 80 que se prolongou pelos anos 90 e até aos nossos dias. Recentemente o tema tem voltado a despertar o interesse tanto dos académicos como dos políticos sendo que estamos a assistir ao início de um novo pico que deverá terminar com uma reforma do sistema eleitoral. Mas se a grande preocupação nos anos 80 era a governabilidade agora a principal preocupação anda à volta da representatividade dos Deputados.

## 2. O actual sistema eleitoral e a sua reforma

**E**m qualquer reforma do sistema eleitoral devemos testar quatro pontos essenciais: Governabilidade, a representatividade, a proporcionalidade e a qualidade.

### O “TESTE DA GOVERNABILIDADE”

O nosso sistema já deu para tudo (a) maiorias absolutas de um só partido, (b) maiorias absolutas de coligações pré-eleitorais, (c) maiorias relativas (d) maiorias absolutas pós- eleitorais.

Não devemos esquecer que há mais de 20 anos que o Parlamento não aprova uma moção de censura ou é responsável pela queda de um Governo, sendo que as únicas duas vezes que nos últimos 20 anos um Governo não chegou ao fim da legislatura, tal deveu-se ou a iniciativa do Primeiro Ministro (caso da demissão do Eng<sup>o</sup> Guterres) ou a iniciativa do PR (caso de dissolução da AR pelo Presidente Sampaio por

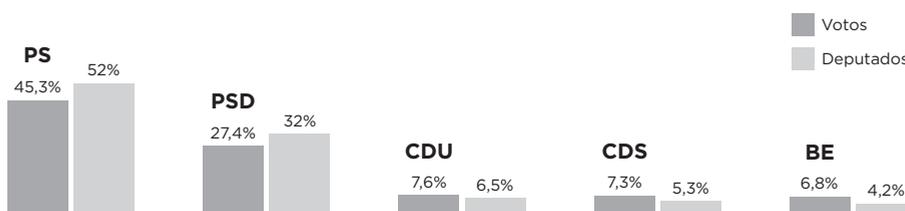
problemas com o Governo de Santana Lopes). Podemos concluir assim que o actual sistema provou neste aspecto, e que passa com distinção no “teste da Governabilidade”.

### O “TESTE DA PROPORCIONALIDADE”

A existência de muitos círculos de pequenas dimensão (5 ou menos Deputados) afecta a proporcionalidade a qual no nosso sistema é compensada parcialmente através dos grandes círculos eleitorais. Em termos globais o sistema assegura uma proporcionalidade mitigada mas que já não permite mais compressões. Os números são os seguintes:

Quadro 1

#### Resultados das eleições legislativas de 2005



Ou seja, os dois maiores partidos obtiveram 73% dos votos mas têm 84% dos deputados, enquanto os três outros partidos não obstante terem tido no conjunto 21,7% dos votos têm apenas 16% dos deputados.

A causa desta proporcionalidade mitigada não se deve ao método de Hondt como é costume dizer-se. Caso houvesse um círculo único nacional e fosse aplicado o método de Hondt a proporcionalidade seria quase perfeita. A verdadeira causa é a dimensão dos círculos eleitorais sendo que todos os votos do BE de 15 Distritos e do CDS de 10 Distritos são completamente desperdiçados. Com a actual dimensão dos círculos eleitorais os partidos até 20% têm menos Deputados do que a percentagem de votos, e a situação inverte-se quando as votações são superiores a 20%. De qualquer modo mesmo que de forma mitigada, o sistema passa o “Teste da Proporcionalidade”.

### O “TESTE DA REPRESENTATIVIDADE”

A quase totalidade dos deputados não é reconhecida pelos eleitores que, na sua esmagadora maioria não sabe sequer quem são os Deputados do seu círculo eleitoral. Por outro lado, a grande parte dos

**O sistema não  
passa no “teste da  
representatividade”**

Deputados acaba por não efectuar trabalho efectivo junto das populações do seu círculo. Ou seja, o sistema não passa no “teste da representatividade”

### O “TESTE DA QUALIDADE”

Decorre dos demais testes uma vez que a qualidade dos Deputados está directamente ligada à proporcionalidade e à representatividade do sistema. Existirão tendencialmente melhores condições de recrutamento de Deputados num sistema em que, por um lado existam condições de representatividade, aproximando eleitores a eleitores e por outro esteja assegurada a proporcionalidade por forma a que todas as correntes da sociedade estejam equitativamente representadas no Parlamento.

## 3.

### **O estudo publicado “para uma melhoria da representação política”**

**S**e defendemos que o nosso sistema “passa” nos testes da proporcionalidade e governabilidade, mas não no teste da representatividade então teremos que identificar como o principal objectivo de uma reforma eleitoral aproximar eleitos e eleitores sem ferir a proporcionalidade e a governabilidade. Acessoriamente se a reforma permitir outros objectivos como encontrar fórmulas de atrair a participação de independentes e estabelecer condições para atrair cada vez melhores candidatos a deputados, óptimo.

Um dos principais contributos que o estudo trouxe ao debate foi a análise efectuada em termos comparados entre “democracias maioritárias”, em que os Governos são provenientes de soluções unipartidárias, e “democracias consociativas”, onde os Governos resultam de soluções coligatórias pré ou pós eleitorais. Os resultados indicam-nos que não existem diferenças relevantes nas performances macroeconómicas nas várias soluções mas já são detectadas diferenças significativas ao nível do grau de participação dos cidadãos e no grau de satisfação dos eleitores em relação ao funcionamento da democracia. Este dado a par da circunstância de em 25 dos Estados da UE

---

***As causas estão na  
dificuldade em, 35 anos  
após a revolução,  
os partidos da esquerda  
se entenderem em  
soluções governativas***

---

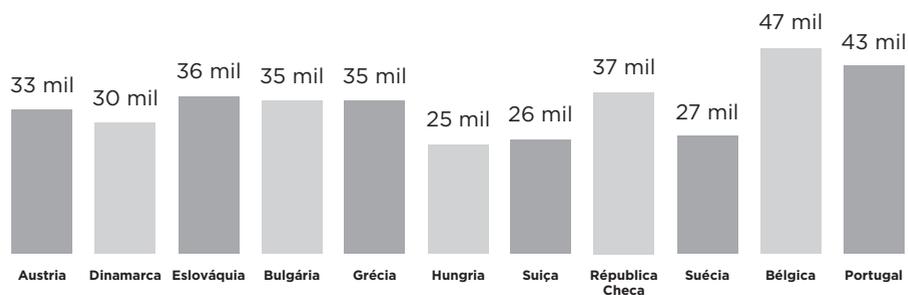
90% serem governados por soluções consociativas, leva-nos a pensar quais as razões para que em Portugal a ideia de maioria absoluta de um só partido seja ainda popular. Parece-nos claro que as causas estão na dificuldade em, 35 anos após a revolução, os partidos da esquerda se entenderem em soluções governativas. Este fenómeno leva a que à esquerda as soluções embora mais difíceis de atingir serão tendencialmente de um só partido sendo que à direita a situação é a inversa. Esta realidade leva a que na verdade seja mais fácil encontrar soluções consociativas à direita. Num futuro que prevejo próximo tal “fraqueza” do sistema poderá ser superada. Na verdade, aos poucos percebe-se que as condições para que PS e BE protagonizem uma solução consociativa se vão reunindo. Com certeza não será com José Sócrates à frente do PS mas hoje a perspectiva de uma solução de incidência parlamentar PS-BE não parece já impossível o que poderá equilibrar o sistema.

A segunda realidade que o estudo encara numa perspectiva séria é a questão do número de deputados. Na verdade até à publicação do estudo o debate à volta da reforma do sistema eleitoral andava sobretudo à volta do número de deputados sendo que o trabalho apresentado demonstra, sem margem para dúvidas, que em Portugal, em termos comparados, não existe um número excessivo de deputados.

Naturalmente que os Estados-maiores têm tendência para ter um número de eleitores por deputado superior aos Estados pequenos. Da mesma forma é natural que nos pequenos Estados o número de eleitores por Deputado seja mais pequeno. Isto para concluir que as comparações sérias devem ser feitas com os estados médios com populações entre os 7 e os 13 milhões de habitantes pois são esses que são comparáveis a Portugal. E neste aspecto a análise também não deixa dúvidas. Dos estados da UE com dimensão próxima da portuguesa em termos de número de eleitores, Portugal é o segundo país com mais eleitores por deputado.

Quadro 2

### Índice de deputados eleitos por número de eleitores



Para além desta comparação, uma redução do número de deputados originaria um grande problema de sub-representação do interior com grandes problemas de desertificação para além de originar uma compressão muito relevante da proporcionalidade. Por outro lado, um eficiente funcionamento de todas as comissões parlamentares exige um número de deputados próximo do actual. Tudo o resto é populismo de partidos que pretendem, com o pretexto da diminuição de deputados, comprimir o grau de proporcionalidade do sistema.

A principal novidade do estudo é a proposta de introdução de voto preferencial e da existência de múltiplos segmentos. Preconizamos o sistema de voto preferencial nos círculos primários como proposto. Tem a vantagem de aproximar eleitos de eleitores sem afectar a proporcionalidade e sem os inconvenientes dos círculos uninominais

(caciquismo, financiamento, legitimidade uninominal). A solução de introdução de um círculo nacional permite compensar a retracção da proporcionalidade decorrente da diminuição na dimensão média dos círculos primários e os votos perdidos. Este sistema permite uma aproximação de eleitos e eleitores sem se cair nos perigos, latentes na sociedade portuguesa, de caciquismo e localismo, os quais surgiriam inevitavelmente em caso de introdução de círculos uninominais.

Já no que se refere à proposta de listas aparentadas temos muitas reservas, não tanto pelo princípio mas mais pela sua difícil compatibilidade com o voto preferencial. O sistema de listas aparentadas pode ser interessante no aproveitamento de restos de partidos do mesmo pólo mas entendemos que é dificilmente compatível com o princípio do voto preferencial podendo ter consequências perversas uma vez que os eleitores podem escolher o candidato. No fundo o partido mais pequeno do polo estaria a engordar com os seus votos a votação do partido do mesmo pólo com maior dimensão sendo que, por força do voto preferencial, na prática os deputados eleitos por via de aproveitamento de restos seriam sempre os do partido maior de cada pólo.

---

***As soluções concretas de divisão dos círculos devem corresponder a realidades existente e não a meros exercícios de engenharia de território ou números***

---

Mas se em relação ao princípio das “listas aparentadas” temos algumas dúvidas, a nossa maior crítica à proposta refere-se à solução geográfica apresentada. Não há nada mais sensível em Portugal do que mexer em território. As soluções concretas de divisão dos círculos devem corresponder a realidades existente e não a meros exercícios de engenharia de território ou números. Para dar um exemplo a solução que é apresentada no estudo junta Vila Verde a Guimarães em vez de juntar Vila Verde a Braga. Quem conheça a rivalidade Braga/ Guimarães e a ligação de Vila Verde a Braga saberá que Vila Verde nunca aceitará integrar o círculo de Guimarães em vez do de Braga.

Para além da solução concreta não corresponder a unidades culturais existentes, e solução preconizada no estudo tem como consequência a existência de círculos de dimensão muito dispare entre 5 e 14 candidatos.

A opção deve passar pela divisão administrativa existente (CCDR e Áreas Metropolitanas) e não por um mapa eleitoral que não cor-

---

***A opção deve passar  
pela divisão  
administrativa  
existente (CCDR e  
Áreas Metropolitanas)  
e não por um mapa  
eleitoral que não  
corresponda a unidades  
administrativas***

---

responda a unidades administrativas. Tendencialmente os novos círculos deverão ter dimensões semelhantes por forma a não originar grandes diferenças na capacidade dos partidos elegerem deputados.

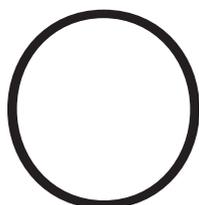
## 4. Conclusão

**M**uito embora tenhamos as reservas que qualquer trabalho desta natureza sempre suscita, consideramos o trabalho coordenado pelo Prof<sup>o</sup> André Freire, e em co-autoria com Manuel Meirinho e Diogo Moreira, o principal contributo para que o debate da reforma do sistema eleitoral, enquanto debate essencial ao desenvolvimento da Democracia, tenha deixado de estar centrado apenas e sobretudo no número de Deputados. Na verdade, o debate à volta da redução do número de deputados não contribui para nada e apenas contribui para fragilizar ainda mais o prestígio do Parlamento. Por outro lado, o estudo e os debates que se lhe seguiram trouxeram o debate definitivamente para a universidade, para os jornais e para a sociedade civil. Se a reforma do sistema fosse feita sobretudo nos corredores de São Bento e no silêncio dos aparelhos partidários seria uma reforma anti-democrática que descredibilizaria, talvez definitivamente a classe política. Esperemos agora que o debate não volte a ser monopolizado pelos aparelhos partidários e se alargue a toda a sociedade.

# OS MITOS DO “BLOCO CENTRAL”

**Pedro Soares**<sup>1</sup>

---



estudo dos investigadores André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira sobre a reforma do sistema eleitoral<sup>2</sup> abala a generalidade dos mitos que os partidos do chamado “bloco central” têm vindo a construir nesta matéria. PS e PSD há muito que partem de uma base comum: ambos defendem a introdução de círculos uninominais no sistema de eleição para a Assembleia da República. A efabulação de que o país tem um problema de governabilidade e de excessiva fragmentação partidária sustentou a mitologia do discurso do “bloco central” em defesa daquela espécie de *upgrade* de sinal contrário, que mais não seria do que transformar o sistema eleitoral num somatório de sociedades unipessoais, com a diminuição da proporcionalidade e a degradação da qualidade da representação.

Objectivamente, os círculos uninominais transformam os eleitos em pretensos representantes dos seus eleitores e também dos que se lhe opõem. Introduzem factores gritantes de desproporcionalidade entre os votos expressos e a representação obtida por cada força polí-

---

<sup>1</sup> Dirigente do Bloco de Esquerda (BE), actualmente (e em 2005) candidato a deputado pelo círculo de Braga, e que já desempenhou as funções de representante do BE na Comissão Nacional de Eleições, nomeadamente durante a X Legislatura.

<sup>2</sup> Freire, A., Meirinho, M., Moreira, D. (2008), *Para uma melhoria da representação política – A reforma do sistema eleitoral*, Lisboa, Sextante Editora.

tica. É certo que as propostas que têm surgido propõem, igualmente, a formação de círculos de compensação à escala regional e nacional, que permitiriam através do reaproveitamento de votos ou mesmo pelo voto duplo, repor a proporcionalidade no sistema – determinação constitucional – e permitir a eleição de deputados aos restantes partidos. Porém, só é assim teoricamente ou nas projecções realizadas a partir dos resultados eleitorais anteriormente obtidos com o sistema de círculos plurinominais actualmente em vigor. Quem conhece a realidade da confrontação política, percebe de imediato que o efeito prático da criação dos círculos uninominais seria o do crescimento da bipolarização no debate e do bipartidarismo na representação. Ou seja, os beneficiários directos seriam PS e PSD e, não menos provável, a promoção de uma nova vaga de caciquismo local e regional.

Esta linha para a reforma eleitoral é coerente com o projecto de lei apresentado pelo PS e PSD, na Legislatura que agora termina, para a reforma do sistema eleitoral dos órgãos das autarquias locais. Em vez da representação proporcional das candidaturas nos executivos municipais, como agora se verifica, aquela iniciativa legislativa apontava para a formação de maiorias absolutas, absolutamente artificiais na generalidade dos municípios - de acordo com a leitura permitida pelos resultados eleitorais da história da democracia local, com poderes aos presidentes de câmara para escolherem e destituírem os seus vereadores segundo os seus próprios critérios pessoais. A discricionariedade do presidente da câmara aumentaria exponencialmente e o grupo maioritário passaria a ter uma concentração opressora de poderes.

De facto, a linha comum do PS e PSD para as legislativas e autárquicas é a da criação de entidades unipessoais com poderes executivos e de representação extraordinários, ao mesmo tempo que reduz as oposições à menor expressão possível. É tão mais estranho quanto, como se sabe, tanto a nível nacional, como também nas autarquias locais, não há qualquer problema significativo de governabilidade. Antes pelo contrário, as páginas dos jornais estão cheias de episódios de défice, isso sim, de capacidade de fiscalização dos vereadores e das assembleias municipais sobre as maiorias nos executivos camarários que governam sem grande conflitualidade. Torna-se difícil de enten-

der que esta linha reformista acrescenta alguma coisa à democracia.

O estudo dos referidos autores vem demonstrar com brilhantismo que os círculos uninominais não correspondem a uma necessidade do país real, mas tão só, na nossa perspectiva, à necessidade que os partidos do “bloco central” sentem de reforçar e blindar as respectivas hegemonias de representação no sistema político português. Sendo os partidos do “rotativismo” e tendo sido construídos à sombra do Estado, PS e PSD receiam perder a quase exclusividade prática do acesso aos canais do Poder, seja ao nível nacional ou à escala local.

Portugal, onde, de acordo com os autores citados, a qualidade da representação política se ressentia de um “relativamente elevado” nível de desproporcionalidade do sistema eleitoral, tendo em conta a média europeia, é também o país onde os partidos que se têm revezado no governo e com capacidade, em conjunto, de revisão das leis eleitorais, se propõem reformar o sistema para lhe introduzir acrescidos factores de distorção da proporcionalidade que, na realidade, significa bloquear o plural acesso das correntes de opinião à representação democrática.

A hipocrisia política de uma reforma eleitoral, com criação de círculos uninominais, “como forma de os aproximar [os eleitos] dos eleitores” (Programa Eleitoral do PS para as Legislativas/2005) não tem, no estudo a que nos temos estado a referir, qualquer apoio técnico e científico em sua defesa. A mudança de círculos eleitorais plurinominais para círculos uninominais só conduziria ao agravamento da deficiente qualidade da representação do nosso sistema eleitoral, com enorme prejuízo para a relação dos eleitos com os eleitores e, necessariamente,

---

***Os círculos  
uninominais não  
correspondem  
a uma necessidade  
do país real, mas  
tão só, na nossa  
perspectiva,  
à necessidade que  
os partidos do  
“bloco central”  
sentem de reforçar  
e blindar as respectivas  
hegemonias de  
representação no  
sistema político  
português***

---

para as instituições onde se processa a representação, em particular a sua legitimação e credibilização perante a opinião pública.

Os autores referem mesmo que “as relativamente elevadas distorções à proporcionalidade (...) resultarão, primeiro, da existência de bastantes círculos muito pequenos (na emigração, no interior norte e sul, nas ilhas) e, segundo, também do padrão da competição partidária (muito pouco fragmentada desde 1987).” (Freire et al. 2008:31). Ora, neste quadro, propor círculos uninominais só poderia agravar os citados indutores da desproporcionalidade, porque os círculos seriam reduzidos à estrita dimensão necessária para eleger um deputado, e a concentração partidária, o contrário da fragmentação, atingiria a sua expressão máxima.

O “bloco central” ficou sem qualquer argumento plausível para introduzir uma reforma do sistema eleitoral que acabe por o tornar menos proporcional, menos plural e menos democrático.

## 2.

### O factor de rigidez do sistema

Uma das “fobias” políticas que o “bloco central” tem procurado incorporar na sociedade portuguesa, consiste em criar o medo pela ingovernabilidade do país, em função da impossibilidade de formação de uma maioria parlamentar de sustentação do governo, caso os restantes partidos obtenham uma percentagem expressiva do voto popular. Apresenta-se esse desígnio de formar uma maioria política como uma espécie de exclusivismo do PS e PSD.

Já é comum que alguns comentadores, às portas de novas eleições legislativas, se desdobrem em frases chocantes e angustiadas perante a eventualidade de Bloco de Esquerda e PCP poderem somar qualquer coisa próxima dos 20% dos votos validamente expressos. O espectro da ingovernabilidade é agitado, como se uma qualquer peste estivesse prestes a abater-se sobre o país.

De referir que os autores do estudo, são muito claros quanto ao facto de não existirem “diferenças significativas entre as democracias maioritárias (tipo *Westminster*) e as democracias consociativas (associadas aos governos de coligação) em termos de performance macroeconómica” (Freire et al. 2008:53), adiantando que as diferenças mais relevantes são favoráveis às democracias que partilham o poder (participação dos cidadãos, representação das mulheres, protecção social e satisfação dos eleitores). Quer isto dizer que, as maiorias absolutas, que parecem ser o alfa e o ómega dos partidos do “bloco central”, não são propriamente a solução mais recomendável para a governação, não havendo qualquer razão para o seu surgimento seja forçado.

No nosso entendimento, esta espécie de “buraco negro” em que se tornou a procura de maiorias absolutas, ao ponto de se proporem distorções à proporcionalidade para que se obtenham, nem que seja na “secretaria”, maiorias à prova de quase tudo, constitui um dos elementos mais marcantes da rigidez que o sistema aparenta e, de facto, o maior problema para a governabilidade.

A hegemonia absoluta sobre o sistema em que se tornou o “bloco central”, levou a que os partidos que o constituem pouco se diferenciem nas políticas quando passam pelo governo, naquilo que tudo indica ser um programa comum cumprido por ambos em alternância. Têm convergido nesse “centrão” uma amálgama de eleitores, de direita e de esquerda, muitos deles imensamente críticos dessa realidade, mas que até agora não descortinavam outra solução governativa fora desse quadro. Esta situação não forneceu fluidez e, pelo contrário, tornou o sistema rígido e sem alternativas, com dificuldades extremas em se regenerar no sentido de qualquer coisa do género das democracias consociativas a que os autores se referem.

Constata-se que, “em Portugal, embora apenas à esquerda, tem havido dificuldades em formar coligações” (Freire et al. 2008:53). Na verdade, o bloqueamento hegemónico em que o “bloco central” quis transformar a vida política portuguesa não alimenta qualquer esperança quanto a coligações. Quem é que está disponível para uma aliança com os antípodas do seu programa eleitoral? Contudo, ninguém duvida hoje em dia que são possíveis convergências com sectores da

esquerda que se diferenciam das políticas do “bloco central”. A implosão ou, no imediato, o emagrecimento dos partidos do “bloco central”, sendo da mais elementar higiene política, vai conferir novas possibilidades e, sobretudo, respiração ao sistema.

Finalmente, não queríamos deixar de assinalar que o PS não se mostrou disponível, até ao momento, para assumir as propostas do trabalho elaborado por Freire, Meirinho e Moreira, que teria sido encomendado pelo próprio grupo parlamentar do PS para fundamentar um novo projecto de lei eleitoral a apresentar à Assembleia da República. A destruição dos mitos é sempre dolorosa para quem os alimentou.

---

## SECÇÃO III

---

**Comentários  
académicos à proposta  
de reforma do sistema  
eleitoral:**

*Para uma melhoria da  
representação política  
– a reforma do sistema  
eleitoral*

---

**Conceição Pequito Teixeira  
Paulo Morais**

---



# AINDA (E SEMPRE) A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL ENTRE O ÍMPETO REFORMISTA E O IMPERATIVO CONSERVADOR

Conceição Pequito Teixeira <sup>1</sup>

---

## 1. Introdução

**M**ais de trinta anos após a transição democrática em Portugal, parece ser consensual entre todos que o debate sobre a reforma do sistema eleitoral para a Assembleia da República constitui um tema *antigo e recorrente* na agenda e no discurso políticos dos principais partidos portugueses, o qual tem sido recuperado incessantemente – e até ver, inutilmente! – a cada nova legislatura, como se de um mera formalidade ou ritual se tratasse, mas sempre com efeitos puramente retóricos e inconsequentes.

E tal assim é desde a elaboração da primeira (e única) Lei Eleitoral pós-revolucionária, a qual, na observância da Constituição da República de 1976, consagrou o sistema de representação proporcional, segundo o método de apuramento da média mais alta de Hondt; instituiu os círculos eleitorais de base distrital e regional; proibiu a previsão de

---

<sup>1</sup> Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCS-UTL)

cláusulas-barreira, mediante a exigência de uma percentagem de votos nacional mínima; e, não menos importante, garantiu aos partidos políticos o exclusivo da apresentação de candidaturas ao órgão parlamentar, criando as condições necessárias para a posterior — e hoje tão criticada e contestada — «deriva partidocrática» do sistema democrático português.

Curiosamente, desde a sua génese, o debate sobre a necessidade da reforma do sistema eleitoral tornou-se uma exigência aparentemente partilhada pelos dois maiores partidos — de cuja vontade depende, como é sabido, qualquer reforma nesta matéria. Porém, não pode deixar de ser manifestamente intrigante — e talvez não — que, sob este aparente consenso quanto à necessidade de rever o actual sistema eleitoral, todas as propostas de reforma entretanto apresentadas e defendidas pelos dois maiores partidos — Partido Socialista e Partido Social Democrata — quer nos seus sucessivos manifestos e compromissos eleitorais, quer em sede de revisão constitucional — suportadas, inclusivamente, por estudos prévios desenvolvidos por académicos e especialistas no estudo dos sistemas eleitorais, caracterizados pela sua suposta neutralidade axiológica e exigida isenção partidária — tenham pura e simplesmente fracassado. Ou, dito de outro modo: não tenham conseguido ir além da mera *retórica política reformista*, sem que esta tivesse tido quaisquer implicações concretas no plano legislativo, como seria de esperar e, acima de tudo, como seria necessário e desejável.

## 2.

### **Avaliação política do rendimento do actual sistema eleitoral**

**E**sta situação torna-se tanto ou mais intrigante quando os dois maiores partidos parecem partilhar o mesmo diagnóstico quanto à avaliação que fazem do rendimento do actual sistema eleitoral, tanto quanto às suas virtudes como quanto aos seus defeitos.

Na realidade, parece não oferecer quaisquer dúvidas que ambos os partidos concordam que o actual sistema eleitoral deu provas mais do que suficientes em matéria de governabilidade, na medida em que, e ao contrário das próprias expectativas dos seus pais fundadores, permitiu a formação de sucessivas maiorias de governo — basta lembrar que, desde 1987, se registou uma tendência para a concentração de votos nos dois maiores partidos, a qual permitiu a formação de três maiorias de um só partido, duas do Partido Social Democrata na década de 1990 e a actual maioria absoluta do Partido Socialista, mostrando, assim, que a maioria dos eleitores orientam a sua conduta eleitoral essencialmente em função do valor da estabilidade governativa.

O mesmo pode ser dito no que respeita, quer à proporcionalidade do actual sistema eleitoral, quer à sua legitimidade. No primeiro caso, embora se tenha registado um aumento significativo do nível de desproporcionalidade, o qual é em termos comparativos relativamente elevado — tendência que se deve sobretudo ao desenvolvimento dos padrões da competição partidária no período de consolidação e pós-consolidação do regime democrático em Portugal, ou seja, à crescente concentração do voto nos dois maiores partidos, e não tanto às mudanças ocorridas no sistema eleitoral (que pouco ou nada mudou entre 1976 e 2005, excepto quanto à redução do número de deputados de 250 para 230) —, o facto é que ainda assim o aumento do nível de desproporcionalidade não impediu a emergência eleitoral de novas formações políticas, umas efémeras, como foi o caso do PRD ou do PSN, outras mais duradouras, de que o Bloco de Esquerda parece ser até agora o exemplo paradigmático.

Menos controversa é ainda a afirmação de que o actual sistema eleitoral não suscita, entre os dois maiores partidos políticos e os seus principais dirigentes, quaisquer problemas nem quanto à fidedignidade dos resultados eleitorais, nem quanto à justa conversão dos votos em mandatos, não se achando deslegitimado junto dos principais actores políticos, em particular, ou da opinião pública, em geral, por qualquer razão histórica, técnica ou funcional.

Por tudo isto, facilmente se percebe que, pelo menos desde 1987 em diante, tanto o Partido Socialista como o Partido Social Democrata,

reconheçam de uma forma explícita que as dimensões da proporcionalidade (i.e., a correspondência entre percentagens de votos e percentagens de lugares) e da governabilidade (i.e., as condições para a formação e manutenção de governos apoiados por maiorias parlamentares, de um ou mais partidos) não constituem problemas relevantes que justifiquem uma reforma eleitoral, tornando-se necessário — bem pelo contrário — tudo fazer para manter inalterado o actual funcionamento destas duas dimensões do nosso sistema eleitoral.

### 3. **Defeitos e disfunções do actual sistema eleitoral**

**C**omo ficou dito atrás, o aparente consenso entre os dois maiores partidos no que respeita à avaliação do rendimento do actual sistema eleitoral vai bem mais longe, na medida em que se estende inclusivamente ao diagnóstico sobre os seus principais defeitos ou disfunções, se bem que aqui a linha de demarcação entre o seu reconhecimento formal e a sua assumpção efectiva seja mais difícil — senão mesmo impossível — de estabelecer. Referimo-nos, pois, ao «manifesto» reconhecimento do excessivo poder das direcções partidárias na selecção dos candidatos ao parlamento, uma vez que, em virtude da impossibilidade de candidaturas independentes e da presença de listas fechadas e bloqueadas, cabe sobretudo àquelas a capacidade de elaborar e ordenar as listas, encontrando-se, assim, a vontade dos eleitores totalmente submetida à vontade dos aparelhos e dirigentes partidários, limitando-se os primeiros a ratificar através do voto as escolhas que lhes são impostas pelos segundos, de forma mais ou menos transparente, mais ou menos democrática — e daí a necessidade de aumentar o poder do eleitor em relação ao eleito, através de uma maior e mais directa participação na escolha dos candidatos à Assembleia da República.

Quanto a este ponto, referimo-nos também ao aparente reconhecimento por parte dos dois maiores partidos — Partido Socialista e Partido Social Democrata — da necessidade de criar condições institucionais que promovam a proximidade entre eleitos e eleitores, assegurando, desta forma, uma maior receptividade e responsabilização política dos primeiros face aos segundos; conferindo, ainda, tanto ao mandato parlamentar individual como ao parlamento enquanto instituição-chave da democracia representativa, o capital de credibilidade e confiança que ambos têm vindo a perder junto da opinião pública.

Com efeito, do discurso oficial dos dois maiores partidos e das suas mais recentes propostas de reforma do sistema eleitoral parece resultar que o objectivo de promover a qualidade da representação parlamentar implica necessariamente uma reforma do actual sistema eleitoral no sentido de promover uma relação mais directa entre eleitos e eleitores através de mecanismos institucionais que assegurem uma maior personalização do mandato parlamentar; assumindo-se, assim, de forma explícita e inequívoca, que a proximidade e a prestação de contas dos eleitos para com os eleitores (accountability) constituem valores relevantes a ter em conta no funcionamento do sistema eleitoral, a par da proporcionalidade e da governabilidade.

Porém, e sem grande surpresa, o aparente consenso entre os dois maiores partidos, quer quanto à avaliação do rendimento do sistema eleitoral, quer inclusivamente quanto às possíveis soluções a adoptar na sua revisão, torna-se bastante mais difuso e problemático quando se

---

***Porém, e sem grande surpresa, o aparente consenso entre os dois maiores partidos políticos quer quanto à avaliação do rendimento do sistema eleitoral, quer quanto às possíveis soluções a adoptar na sua revisão, torna-se bastante mais difuso e problemático quando se transita do mero ímpeto reformista em abstracto para o plano da prática política em concreto, em que o que sobressai é, ainda e sempre, o imperativo conservador***

---

transita do mero *ímpeto reformista em abstracto* para o plano da *prática política em concreto*, em que o que sobressai é, ainda e sempre, o *imperativo conservador*.

Ora, é justamente isso que parece explicar que o *último* ciclo da sempre adiada reforma do sistema eleitoral — o qual se inicia no final da década de 1990 e se mantém em aberto até à presente data — embora tenha sido marcado pela discussão em torno de soluções em tudo próximas — visando, *prima facie*, o mesmo e único propósito, isto é, reforçar a qualidade da representação parlamentar — acabe no final por se revelar simplesmente inconsequente.

Se é certo que, durante este último ciclo, ganham sobretudo relevo, quer no contexto dos programas e manifestos eleitorais dos dois maiores partidos, quer no âmbito das suas várias iniciativas legislativas, as propostas de reforma eleitoral que se baseiam nas vantagens teóricas e tecnicamente associadas aos chamados «sistemas eleitorais de representação proporcional personalizada», tendo por principal inspiração o modelo alemão — para o que muito terá contribuído a revisão constitucional de 1997, ao abrir caminho à possibilidade de eventuais alterações da Lei Eleitoral mais ousadas e ambiciosas —, não é menos certo que tais propostas, ainda que procurando encontrar uma solução de compromisso entre «o melhor de dois mundos» — i.e., a introdução de elementos próprios do sistema maioritário no quadro de um sistema de matriz proporcional — nem por isso geraram o consenso inter e intra partidário necessários para levar a cabo a tão «pretendida» reforma, traduzindo-se, mais uma vez, numa oportunidade lamentavelmente perdida!

Desta feita, muitas das críticas e hesitações centraram-se fundamentalmente nos méritos e deméritos associados à introdução dos círculos uninominais de apuramento — se bem que integrados num sistema de representação proporcional, através da sua articulação com círculos eleitorais de apuramento de base distrital. Com efeito, aqueles foram vistos, por uns, como uma condição indispensável para promover a intervenção mais directa e participada dos eleitores na composição das listas apresentadas pelos partidos nos respectivos círculos uninominais, já que aí se considerariam eleitos em primeiro lugar os candidatos que tivessem obtido o maior número de votos entre todos

os candidatos concorrentes; mas também como uma condição capaz de permitir uma maior autonomia do deputado individual face ao «aparelho» do partido que o escolheu e pelo qual foi eleito, a par de uma maior receptividade (*responsiveness*) e responsabilização (*accountability*) perante os eleitores do seu círculo.

A ideia defendida era, pois, a de que uma tal solução poderia contribuir para atenuar alguns dos «reconhecidos» e «denunciados» defeitos do actual sistema eleitoral, no qual os eleitores não escolhem entre os candidatos individualmente considerados, que pura e simplesmente desconhecem e que pouco ou nada sabem sobre o que fazem — sobretudo nos círculos plurinominais de grande magnitude — mas antes entre os partidos que os propõem à eleição; mas também no qual os deputados uma vez eleitos, e dada a sua «cooptação» pelos órgãos nacionais das estruturas partidárias a que pertencem, assumem perante estes uma espécie *naturalis obligatio*, segundo a qual os seus critérios pessoais devem ceder perante os critérios impostos pelos partidos, sob pena de serem «obrigados» a abandoná-los e a «desistir» assim da possibilidade ou da expectativa de prosseguir uma carreira política.

Opiniões bem diversas foram sustentadas pelos críticos dos círculos uninominais, chamando estes a atenção para o facto de o voto em pessoas e não em partidos ou programas políticos poder levar a uma maior personalização da política, o que reforçaria aquela que é já uma tendência muito marcada do nosso actual sistema de governo. Como é de todos sabido, embora a eleição do governo seja indirecta — isto é, pertença formalmente ao parlamento — a verdade é que a autonomia do governo é hoje tão ampla que na prática este acaba por gozar de uma «legitimidade electiva directa». O que não pode deixar de contribuir para que as eleições legislativas assumam cada vez mais um carácter excessivamente personalizado — senão mesmo plebiscitário — centrando-se as campanhas eleitorais a nível nacional, os discursos e as mensagens políticas, bem como o interesse e cobertura mediáticos na figura dos candidatos a primeiro-ministro em detrimento dos partidos e das suas respectivas orientações ideológicas e programáticas.

Transpor esta tendência para o nível local só poderia significar, para os críticos das supostas vantagens teóricas da «uninomialida-

de», promover ainda mais a já excessiva desinstitucionalização da vida política e todos os perigos a ela inerentes, nomeadamente o facto de as diferenças entre os partidos virem a ser encaradas pelos eleitores como meras diferenças entre personalidades, dificultando, a posterior, a possibilidade de aqueles puderem responsabilizar globalmente os partidos políticos pelo seu exercício em sede parlamentar ou governamental. Mas significaria também que o sufrágio em círculos uninominais acabaria por impor o indesejável e prejudicial predomínio das questões de natureza meramente local sobre os assuntos relacionados com a política nacional, tanto no debate como na acção política e parlamenta — já para não falar do inescapável reforço do «caciquismo», o qual poderia levar a que candidatos de cariz populista ou com grande prestígio local, com maior capacidade de angariar votos dadas as posições ocupadas ao nível do poder local, viessem a ganhar um forte ascendente junto dos eleitores dos seus círculos em detrimento de candidatos concorrentes — com reconhecidas capacidades políticas e técnicas e, por isso, bem mais habilitados a contribuir para a necessária qualificação dos respectivos grupos parlamentares.

Claro está que os dirigentes dos pequenos partidos com representação parlamentar foram os «porta-vozes» das críticas mais veementes suscitadas pela eventual possibilidade de conciliar a proporcionalidade dos círculos de grande magnitude com a qualidade da representação nos círculos de pequena magnitude — *maxime* uninominais — através da adopção de um sistema eleitoral de membros mistos, com círculos de dois ou mais níveis, como defendiam, de forma aparentemente consensual, tanto o Partido Socialista como o Partido Social Democrata.

Para aqueles o que estava — e continua a estar — essencialmente em causa é o facto de o redesenho dos círculos eleitorais então proposto ter efeitos negativos na proporcionalidade global do sistema eleitoral; e, por isso, no próprio formato do sistema de partidos, beneficiando claramente os dois maiores partidos — e a já considerável bipolarização do sistema político — em prejuízo dos mais pequenos. Por um lado, um dos «efeitos mecânicos» associados à magnitude dos círculos eleitorais traduz-se na regra de que quanto menor for o círculo maior é o limiar de representação, ou seja, maior é a percentagem mínima de

votos exigida a um partido para que possa obter representação parlamentar – sobretudo quando, como acontece no nosso sistema eleitoral, o nível de competição partidária é reduzido, fazendo aumentar ainda mais o limiar superior de representação ou de exclusão. Por outro lado, não se pode igualmente ignorar que os «efeitos psicológicos» do sistema eleitoral se processam também ao nível do círculo onde os eleitores votam, manifestando-se aí a sua influência «manipuladora».

Donde, seria de admitir que a introdução dos círculos uninominais aumentasse ainda mais os efeitos do chamado «voto estratégico», sendo os eleitores fortemente «pressionados» a votar em um dos dois candidatos com mais hipóteses de vencer nos respectivos círculos uninominais. Facto, este, que contribuiria seguramente para o reforço da excessiva (e fortemente denunciada) bipolarização do sistema, contrapondo, de uma vez por todas, os grandes aos pequenos, numa lógica inteiramente contrária aos valores da proporcionalidade e da representatividade.

Embora o debate participado, informado e tecnicamente qualificado, que iniciou e alimentou o último ciclo (pretensamente reformador) do sistema eleitoral, se tivesse centrado sobretudo em torno das vantagens e desvantagens dos círculos uninominais, o certo é que acabaria por ter um desfecho, que sendo esperado quanto aos resultados – completamente nulos...! – revelar-se-ia contudo um tanto ou quanto inopinado quanto aos motivos que o ditaram. E isto porque, como a ficou dito atrás, tendo os dois maiores partidos apresentado propostas de reforma eleitoral relativamente próximas e partilhadas nos seus aspectos essenciais – e, como tal, susceptíveis de ser consensualizadas, garantindo, assim, um acordo interpartidário que tornasse exequível os dois terços constitucionalmente necessários para proceder a qualquer alteração do sistema eleitoral – tal assim não aconteceu. Situação que ficou a dever-se a um diferendo aparentemente menor – ou, mais correctamente, a um pretexto politicamente conveniente e oportuno.

Referimo-nos, pois, ao diferendo em torno da redução do número de deputados para o mínimo inferior consagrado na revisão constitucional de 1997 (de 230 para 180), considerada não só indispensável como inegociável pelo Partido Social Democrata, por razões que se

prendiam não só com a dignificação e eficácia do trabalho parlamentar mas também com o novo desenho de sistema eleitoral que se procurava implementar; e entendida, por seu turno, como inaceitável e injustificada pelo Partido Socialista: a ser levada a efeito uma redução do número de deputados, o rácio deputado/população agravar-se-ia, dificultando a melhoria da qualidade da representação política, na sua vertente da personalização do mandato parlamentar, nomeadamente no que respeita à proximidade, consulta e prestação de contas dos eleitos face aos eleitores, mas também na sua vertente da representatividade em termos políticos, sociais e territoriais. Numa ideia: uma tal redução — sobretudo quando Portugal não tem, numa perspectiva comparada, deputados a mais — não poderia deixar de desvirtuar o sentido da reforma então proposta, tornando a criação de círculos uninominais num mero «artifício», e, assim sendo, contrariando o objectivo fundamental da reforma eleitoral a implementar.

Esta inultrapassável divergência de posições quanto à dimensão do órgão parlamentar — que constitui (e por certo continuará a constituir) um aspecto controverso no debate sobre a reforma do sistema eleitoral em Portugal, tendo inclusivamente contribuído em momentos anteriores para o impasse e bloqueio da agenda reformista — acabaria por ditar, pelo menos aparentemente, o fracasso da reforma desenhada e discutida em 1997 e 1998.

#### 4.

## **O imobilismo institucional e a recente proposta de reforma eleitoral**

**E** pois perante este insistente, e até esta data inultrapassável *imobilismo institucional*, no que concerne à reforma do actual sistema eleitoral — considerada pelos dois maiores partidos, quanto mais não seja ao nível do seu discurso oficial, como a reforma prioritária do

nosso sistema político —, que surgiu recentemente, pela iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, uma nova proposta de reforma, a qual inaugura uma segunda fase no último ciclo reformista. Esta proposta, que servirá de base a uma eventual iniciativa legislativa do Partido Socialista nesta matéria, tem apenas, e até ao momento, por principal (e único) suporte um estudo de natureza académica e técnica, meritoriamente coordenado por André Freire, contando com a qualificada participação de Manuel Meirinho Martins e de Diogo Moreira, num livro entretanto dado à estampa pela Sextante Editora, e significativamente intitulado *Para uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral* (2008).

E se os principais propósitos, que orientam esta «nova» fase da eventual reforma eleitoral, se mantêm no essencial inalterados, sendo mais uma vez recuperado o objectivo da criação de condições institucionais mais favoráveis a um maior conhecimento e responsabilização dos eleitos pelos eleitores, tornando possível uma maior participação eleitoral e uma maior confiança dos cidadãos no parlamento e nos deputados, em particular, e no sistema político e nos seus principais actores, em geral; o que sobressai aqui é fundamentalmente, para além da sua inegável originalidade, a ponderação séria e criteriosa dos autores quanto aos caminhos a seguir, bem como quanto às suas eventuais vantagens e desvantagens.

Com efeito, torna-se evidente que o pressuposto assumido pelos autores é, desde o primeiro momento, o de que em matéria de desenho eleitoral é preciso ter sempre em conta a impossibilidade de se chegar a soluções que permitam otimizar, a um tempo, as diferentes funções atribuídas aos sistemas eleitorais, sendo apenas possível chegar a *trade offs* entre essas mesmas funções — um erro em que os autores não incorrem, ainda que, sublinhe-se, este seja demasiado usual no debate político, e muitas vezes académico, sobre a reforma eleitoral. Quer isto significar que o desafio consiste em reformar o sistema eleitoral no sentido de este ser capaz de cumprir de forma tão equilibrada quanto possível as funções de representação, de eficácia e de participação, não esquecendo, contudo, que estas devem encontrar-se associadas a duas outras que lhes são complementares: a de legitimidade e a de simplicidade.

Dito isto, importa reconhecer que este difícil e complexo desafio é manifestamente assumido, e em grande medida, bem sucedido, quando analisamos as várias soluções apresentadas pelos autores.

Detenhamo-nos, então, de uma forma mais aprofundada, naquilo que este estudo traz de inovador e desafiante, mas também eventualmente polémico e criticável, e que nos cabe aqui analisar e comentar.

## 4.1. A abordagem científica *versus* a abordagem política

Um dos aspectos seguramente inovadores que o estudo agora publicado oferece, tanto ao leitor mais atento e informado, como ao leitor porventura mais inexperiente mas nem por isso menos interessado sobre estes temas, é desde logo uma «viagem» exaustiva, avisada e esclarecedora pelo universo dos sistemas eleitorais europeus — área geocultural a partir da qual os autores procuram descrever e avaliar o rendimento do nosso actual sistema eleitoral, nas suas principais vertentes, nomeadamente a proporcionalidade, a governabilidade e a qualidade da representação. E fazem-no, como não pode deixar de ser assinalado, através de uma abordagem científica séria e rigorosa, distinguindo, como é exigível num exercício desta natureza, duas dimensões que devem ser mantidas separadas, quer quanto aos seus pressupostos, quer quanto às suas consequências: a política e a técnica.

Quanto à primeira, os autores insistem, de uma forma reiterada, ao longo de todo o seu trabalho, que o desenho que propõem para a reforma do actual sistema eleitoral, embora procure dar resposta aos objectivos políticos solicitados pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, resulta exclusivamente de uma abordagem que se quer científica e técnica, reconhecendo, por isso, que qualquer decisão quanto à eventual reforma a adoptar traduzirá sempre uma decisão eminentemente político-partidária — a qual será muito provavelmente (ou me-

lhor, muito seguramente) precedida e determinada por uma negociação, ditada muito mais por objectivos eleitoralistas (implícitos) do que por objectivos políticos (explícitos), entre os dois maiores partidos.

E isto porque, como todos sabemos, se a escolha de um qualquer sistema eleitoral está longe de ser inocente, menos o é, por maioria de razão, a sua eventual reforma. Donde, se é incontroverso que tanto o Partido Socialista como o Partido Social Democrata sabem que não poderá haver reforma eleitoral sem um acordo entre si, indiscutível é também o facto de, quer um quer outro, enquanto partidos concorrentes ao exercício do poder governativo, partilharem entre si um único interesse: o de garantir a alternância no governo, e que essa alternância seja feita exclusivamente entre eles, de preferência com maiorias absolutas. Ou, pelo menos, com maiorias quase absolutas (ou de bloqueio), que afastem a instabilidade e dispensem os riscos e os custos inerentes à formação de governos de coligação — particularmente quando estes se tornam indispensáveis à conservação do poder.

Aspecto que é, aliás, não apenas confirmado pela prática política dos dois maiores partidos em matéria de reforma eleitoral, como é igualmente um ponto presente e inescapável entre aquelas que constituem hoje as teorias mais correntes e populares na literatura internacional sobre os sistemas eleitorais, nomeadamente a *theory of rational-choice institutionalism* (Norris 2004; Katz 2005) e a *theory of reform electoral systems barriers* (Rahat 2004).

Quanto à segunda dimensão de análise, a técnica, que é aquela que aqui mais nos interessa, os autores partem de um princípio elementar, mas nem sempre inteiramente compreendido, nem mesmo por aqueles que por formação académica deveriam assumi-lo como pressuposto obrigatório de qualquer investigação sobre o tema, e que é o seguinte: não existem sistemas eleitorais perfeitos e, de um modo geral, as vantagens atribuídas a um determinado tipo de sistema acham-se inevitavelmente associadas às desvantagens do sistema eleitoral que

---

***A escolha de um  
qualquer sistema  
eleitoral está longe de  
ser inocente, menos o é,  
por maioria de razão,  
a sua eventual reforma***

---

lhe é alternativo, e vice-versa. Pelo que, e a este nível, há que afastar qualquer ilusão...!

Pois bem, a esta «lógica infundada» escapa certamente o presente estudo, dado que os seus autores não só assumem um tal entendimento, como parecem ir ainda mais longe, recuperando um outro ensinamento fundamental, que muito deve a um dos principais estudiosos no estudo comparado dos sistemas eleitorais, ou seja, a importância que deve ser atribuída aos factores contextuais de curto e longo prazo em qualquer reforma eleitoral (Nohlen 2007).

Trata-se, pois, de reconhecer que os efeitos (esperados, mas também inesperados) dos sistemas eleitorais na vida política de um determinado país dependem sempre das características das sociedades em causa, da distribuição regional das votações nos diferentes partidos, bem como das tradições históricas e políticas. Numa ideia muito simples, mas por vezes ignorada: a concepção de qualquer reforma eleitoral, ainda que suportada em estudos comparados, deve partir essencialmente das condições históricas e sociopolíticas dos respectivos países.

Porém, e ainda quanto a este aspecto, importa salientar que o presente estudo não se torna em nenhum momento refém — e também aqui é de assinalar o seu mérito — do debate clássico em torno das vantagens e desvantagens de um qualquer tipo de sistema eleitoral ideal; o qual, pela sua natureza essencialmente normativa, tende a condicionar os avanços concretos em matéria de reforma eleitoral, razão por que se encontra hoje manifestamente ultrapassado e esgotado na literatura internacional.

O trajecto escolhido pelos autores é assim bem distinto, na medida em que remete as propostas de reforma do sistema eleitoral não para os seus efeitos políticos sobre o sistema eleitoral globalmente considerado, mas antes para cada um dos seus principais elementos constitutivos, cuja coexistência e articulação podem ter efeitos sobrepostos, complementares e antagónicos, residindo precisamente aqui a extrema complexidade e a não menor incerteza que sempre envolve todo o exercício de «engenharia eleitoral».

Porém, e que fique bem claro, os riscos e dificuldades inerentes a este trajecto são científica e tecnicamente assumidos, a cada passo e a

cada momento, tornando-se evidente o excelente domínio que os autores revelam no que respeita à complexidade do objecto de estudo que tratam tão exaustiva e aprofundadamente. Passemos, então, e de imediato, ao essencial do desenho de reforma eleitoral que nos é proposto por André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira, procurando sublinhar, de acordo com o que foi assumido atrás, os seus aspectos mais inovadores e interessantes, mas também alguns dos seus pontos mais críticos e polémicos.

## 4.2. Os efeitos da uninominalidade e as suas falácias

Em primeiro lugar, importa salientar que o modelo proposto se enquadra nos «sistemas de representação proporcional com múltiplos segmentos», assente, no caso concreto, em dois segmentos de círculos independentes, mas com funções complementares — um modelo que, como os autores demonstram, representa o maior grupo na Europa Ocidental, ultrapassando inclusivamente os sistemas mistos. O primeiro segmento («primário») é composto por círculos plurinominais de base distrital ou regional, os quais, dada a sua magnitude média, visam criar condições institucionais propícias a uma maior proximidade e responsabilização dos eleitos face aos eleitores, sem cair assim nas supostas «falácias» dos círculos uninominais.

Falácias, estas, que resultam em grande medida de um entendimento superficial e até equívoco — mas que, ainda assim, e em alguns casos, tende a ser assumido como um verdadeiro «paradigma» — do funcionamento dos sistemas com círculos uninominais, na medida em que frequentemente não só é ignorado o facto de nas escolhas dos eleitores prevalecer a identificação partidária em detrimento das qualidades pessoais e do desempenho dos candidatos, como também o facto de neste tipo de sistemas os partidos terem um papel muito importante na escolha dos candidatos com maiores probabilidades de serem elei-

tos, tal como acontece no Reino Unido — ao contrário do que sucede, por exemplo, nos EUA, por força do sistema presidencialista e, muito em particular, pela utilização de um sistema de «eleições primárias» para escolha dos candidatos.

Parece não ser arriscado dizer-se, até pela bibliografia consultada, que os autores assumem, também aqui, as conclusões de alguns estudos internacionais mais recentes que refutam em termos práticos os argumentos teóricos favoráveis aos círculos uninominais em matéria de personalização do voto. E isto porque demonstram, através de dados empíricos, que o grau de conhecimento — ou seja, o efeito de personalização do voto — não é maior nos sistemas com círculos uninominais do que nos sistemas com círculos plurinominais (com ou sem voto preferencial), sendo apenas nos sistemas mistos que essa probabilidade tende a ser relativamente maior. Donde, e ainda segundo estes autores, há que concluir, se bem que de uma forma aparentemente contra-intuitiva, que muito pouco ou nada há a escolher entre círculos plurinominais e círculos uninominais, contradizendo assim os dados empíricos as convicções teóricas dos defensores da uninominalidade.

O que é mais, em estudos desenvolvidos sobre o caso espanhol, mas também sobre o caso português, estas conclusões parecem ganhar igual suporte empírico, dado que, mesmo na ausência de círculos eleitorais uninominais, em ambos os países o conhecimento dos eleitos por parte dos eleitores tende a ser — paradoxalmente — maior nos círculos de grande e média magnitude do que nos círculos de pequena magnitude. É de admitir que a explicação desta tendência deva ser procurada sobretudo nos actuais processos de comunicação política, nomeadamente no crescente papel assumido pela televisão e pelas campanhas eleitorais modernas, uma vez que ao contribuírem para a maior visibilidade dos candidatos com notoriedade nacional (em regra, dirigentes partidários de topo), que disputam as eleições nos grandes círculos, acabam por torná-los mais conhecidos entre os eleitores, podendo, eventualmente, favorecer aqui a personalização do voto (Montero e Gunther 1994; Teixeira 2009).

Perante tudo isto, é pois de louvar o facto de os autores não terem caído na usual e demasiado fácil «mistificação» em torno dos supostos

efeitos dos círculos uninominais, sobretudo no que se refere à maior personalização do voto e responsabilização do mandato parlamentar, optando antes pela solução mais adequada dos círculos plurinominais de base distrital ou regional («primários»). Justamente porque estes, dada sua baixa e média magnitude (entre 4-6, no mínimo, a 10-12, no máximo), podem eventualmente criar condições mais propícias para uma maior ligação entre eleitores e eleitos, bem como assegurar uma representação mais plural — ao contrário do que sucede com os círculos uninominais, os quais, ao aproximarem o eleito daqueles que nele votaram, afastam porém todos os outros cujos votos foram inúteis.

E se é inegável que estes círculos geram resultados menos proporcionais, o facto é que tal limitação pode ser ultrapassada — como é aliás previsto pelos autores — através da criação de um segmento superior («círculo secundário»), constituído pelo círculo nacional que abarcará os votos dos «círculos primários», e cuja principal função consistirá precisamente em compensar as distorções à proporcionalidade verificadas no primeiro segmento.

### 4.3. Os efeitos da estrutura e modalidade de voto

Em segundo lugar, a actual proposta de reforma sugere igualmente a possibilidade do voto duplo, diferenciando-se também aqui de propostas anteriores que apontavam para o voto singular de lista, traduzindo-se, por conseguinte, a liberdade de escolha dos eleitores num verdadeiro «dilema», já que em caso de conflito entre o voto na lista e o voto no candidato, o eleitor seria «obrigado» a fazer uma escolha contraditória. Ora, tal assim não acontece no caso vertente, dado que o eleitor dispõe de dois votos: um no «círculo primário», para escolher o deputado que irá representar o seu círculo, e outro para escolher os deputados apresentados na lista do partido a eleger por via do «círculo nacional».

Em terceiro lugar, e não menos importante, dado o seu carácter pioneiro, mas igualmente polémico e controverso, como adiante teremos oportunidade de sublinhar, os autores sugerem a adopção de um sistema de listas fechadas e não bloqueadas, ou seja, um sistema em que para a eleição dos candidatos — apenas nos «círculos primários» — se considere, primordialmente, o voto preferencial opcional, e, secundariamente, a ordenação das listas previamente definida pelos partidos. Todavia, e guiados pela necessária prudência que uma tal alteração exige, os autores propõem que, numa fase inicial, seja adoptado um limiar de validade relativamente baixo para a contagem dos votos preferenciais; devendo ainda ser respeitados os princípios da simplicidade e da transparência nesta matéria, no sentido de tornar possível a fácil aprendizagem e a adesão significativa dos eleitores a esta nova forma de intervenção na escolha dos eleitos.

Embora concordando com os autores quando afirmam que em muitos países europeus o voto preferencial em listas fechadas e não bloqueadas complementa e reforça os efeitos pretendidos pelos sistemas eleitorais de múltiplos segmentos — evitando as principais desvantagens associadas, quer às listas abertas, quer às listas fechadas e não bloqueadas flexíveis — a verdade é que a solução proposta está longe de ser isenta de riscos, os quais não podem deixar de ser tidos em conta no caso concreto do sistema político português.

Desde logo, ao permitirem e reforçarem a concorrência intrapartidária, é de admitir que as listas fechadas e não bloqueadas (ainda que rígidas) afectem negativamente a coesão dos partidos políticos — sobretudo daqueles com vocação de poder e cujo principal objectivo é hoje o da ocupação de lugares públicos. Consequentemente, não é de excluir a possibilidade de uma tal solução contribuir para aumentar — e muito — o grau de conflitualidade, divisionismo e facciosismo, pondo em causa a coesão interna e a eficácia externa dos partidos, ou seja, a sua imagem junto do eleitorado intra e inter muros.

Com efeito, mesmo reconhecendo que 30 anos após a transição democrática, os principais partidos políticos já se encontram relativamente bem consolidados, a verdade é que a sua evolução parece não ter afastado alguns dos seus traços genéticos mais marcantes, os quais,

pelo contrário, têm assumido com o passar do tempo uma natureza quase *endémica*. E entre eles, pelo menos no que aos dois maiores partidos diz respeito, contam-se — particularmente em períodos marcados, quer pela inexistência de uma liderança forte e consensual, quer pelo afastamento duradouro da sede do poder — o frequente e inescapável divisionismo interno entre facções, correntes e tendências de oportunidade, clientelares e personificadas. Donde podendo assim a dinâmica associada à introdução do voto preferencial comprometer a necessária coesão e disciplina de voto no parlamento, sem a qual nem o governo, nem a oposição podem cumprir as funções que lhe são atribuídas.

Tendo em conta os aspectos controversos associados ao novo tipo de sufrágio proposto pelos autores, mas também o facto de, os dados empíricos disponíveis demonstrarem que na maioria dos sistemas eleitorais europeus onde existe o voto preferencial opcional, se verificar não só a possibilidade da sua eventual «manipulação» pelos partidos como a sua escassa utilização por parte dos eleitores (dada a sua enorme complexidade), torna-se, no mínimo, pertinente perguntar se os custos políticos de uma tal solução justificam os seus eventuais riscos e fracassos? E se, como tal, não seria mais razoável pensar, pelo menos por enquanto, num outro tipo de medida mais simples na sua aplicação e mais previsível nos seus resultados, nomeadamente na introdução de eleições primárias intrapartidárias para a escolha dos candidatos.

#### 4.4.

### A persistente imutabilidade do sistema eleitoral: um «excepcionalismo» português

Depois de apresentada e analisada, nas suas linhas mais gerais, a proposta de reforma do actual sistema eleitoral, resultante do estudo coordenado por André Freire — que acreditamos constituir um elemento decisivo para dar continuidade ao ciclo reformista que se iniciou no

final da década de 1990; ou, inclusivamente, para abrir um novo ciclo — não poderíamos terminar este texto sem retomar a ideia com que o iniciámos, e que passamos a formular do seguinte modo: Constituirá a persistente — e intrigante — imutabilidade do actual sistema eleitoral um qualquer «excepcionalismo» do sistema político português?

Pois bem, do ponto de vista estritamente político e partidário julgamos existirem fortes razões para acreditar que tal assim não é...! Desde logo, e como a literatura especializada ensina, porque existem vários obstáculos ou barreiras que condicionam a realização de qualquer reforma eleitoral. Em primeiro lugar, a possibilidade de uma reforma eleitoral coloca sempre, e invariavelmente, os reformadores perante duas expectativas lógicas contraditórias.

Por um lado, é de esperar que a reforma esteja à partida condenada ao fracasso, porque os actores partidários que poderiam determinar o seu sucesso são precisamente aqueles que se encontram no poder, e que, por isso, beneficiam das «regras do jogo» instituídas. O que, como está bom de ver, faz que qualquer proposta de reforma tenda a ser sempre encarada — e é natural que assim seja — na perspectiva da contabilidade política dos potenciais ganhos e perdas para os partidos que se acham no poder ou para aqueles que a ele aspirem.

A principal preocupação é aqui, ainda que muitas vezes tal não seja reconhecido, a da maximização dos votos e dos lugares no mercado eleitoral e na arena parlamentar, no sentido de manter ou conquistar o poder. O que de acordo com as abordagens propostas, quer pela teoria do novo institucionalismo, quer pela teoria da escolha racional, não significa senão que os actores centrais para desencadear uma reforma eleitoral actuam sempre racionalmente, ou seja, de forma essencialmente utilitária e auto-interessada, encarando as «instituições» como um «conjunto de regras formais» que criam incentivos e impõem constrangimentos que devem ser tidos em conta face ao seu objectivo central: o qual é, repita-se, o da maximização dos votos e dos lugares.

E daí, como os dados empíricos disponíveis comprovam, a manifesta preferência daqueles que estão no poder pelo status quo institucional (Bowler, Donovan e Karp 2006; Pilet 2008), bem como o seu receio perante o desconhecido (Katz 2005) — ou seja, face às consequências

que qualquer reforma das regras eleitorais pode desencadear, as quais não são, muitas vezes, antecipadas pelos diferentes cenários prospectivos apresentados pelos especialistas, devido a efeitos tanto mecânicos como psicológicos.

Isto explica, por exemplo, que os maiores partidos num sistema eleitoral maioritário se oponham em regra a qualquer proposta que vise a adopção de elementos mais proporcionais, e que, em sentido contrário, os pequenos partidos num sistema de representação proporcional sejam contrários à introdução de elementos maioritários.

Por outro lado, este compreensível ímpeto conservador por parte dos maiores partidos, nem por isso exclui o seu ímpeto reformista, e isto porque a possibilidade de uma reforma eleitoral, ainda que não substancial mas apenas parcial, pode ser ditada pela necessidade de os partidos minimizarem, em situações de reconhecida desvantagem, as suas eventuais perdas eleitorais. Por exemplo, é de admitir que, num sistema maioritário, o partido que se encontra no poder não se oponha ao reforço da proporcionalidade desde que antecipe com alguma segurança uma derrota nas próximas eleições. Ou que, num sistema eleitoral proporcional, a que corresponda um sistema multipartidário fragmentado, os dois maiores partidos cheguem facilmente a acordo quanto à introdução de elementos próprios do sistema eleitoral maioritário, no sentido de assim promover uma situação de duopólio, que lhes seja inteiramente favorável.

Quanto aos obstáculos ou barreiras com que se depara toda e qualquer reforma do sistema eleitoral, há que considerar ainda a supremacia de que goza o status quo institucional, dado que, em muitos casos, as disposições constitucionais e as regras legais condicionam de forma decisiva, tanto a possibilidade como a direcção da reforma. Não admira pois que, em muitos países europeus, embora a reforma eleitoral faça usualmente parte da «agenda política» dos principais partidos, só muito raramente tenha implicado mudanças substanciais, ou seja, a substituição de um princípio de representação por outro. O que ajuda a explicar por que é que a maioria das reformas, quando efectivamente implementadas, se faz quase sempre no interior do princípio de representação previamente estabelecido — seja este proporcional ou maio-

ritário. É assim legítimo afirmar-se que a decisão mais importante no desenho e na reforma dos sistemas eleitorais se prende essencialmente com o princípio de representação adoptado, o qual é, no plano normativo, indissociável de uma determinada concepção da democracia: maioritária ou consensual (Lijphart 1994 e 1998).

E se o problema da liberdade de acção dos principais actores partidários em matéria de reforma eleitoral se coloca mesmo nos países em que esta pode ser levada a cabo sem grandes constrangimentos constitucionais ou legais, o que dizer então do caso português? Com efeito, quer a constitucionalização dos principais elementos constitutivos do nosso sistema eleitoral, quer a exigência constitucional para a sua revisão de uma maioria de dois terços dos votos na Assembleia da República — sem falar da sua promulgação subsequente — não podem deixar de concorrer para explicar, ou, pelo menos para justificar, o forte conservadorismo institucional em sede de reforma eleitoral.

Por último, é ainda de sublinhar que qualquer reforma eleitoral é, como ficou demonstrado ao longo destas páginas, um processo caracterizado por uma enorme e delicada complexidade, dada a natureza *multidimensional* dos sistemas eleitorais. Com efeito, estes são não apenas estruturas institucionais integradas por diferentes elementos de difícil acomodação e articulação entre si — fórmulas de conversão de votos em mandatos, desenho e magnitude dos círculos eleitorais, existência ou inexistência de cláusulas barreiras legais, tipos de sufrágios e procedimentos de votação — como devem ainda dar uma resposta equilibrada a diferentes objectivos ou exigências funcionais — proporcionalidade, governabilidade e qualidade da representação —, os quais se revelam igualmente de difícil conciliação entre si... já que, muitas vezes, procurar melhorar o desempenho de uma função pode significar comprometer o rendimento de outra.

Estamos em crer que estes e outros obstáculos, que são transversais às democracias representativas — a que acresce entre nós a falta de uma genuína vontade política reformista, que tem marcado ostensivamente a prática dos principais actores partidários — permitem afirmar que a estabilidade (ou quase imutabilidade) do sistema eleitoral, sendo uma realidade inegável e incontroversa, não constitui porém um qual-

quer «excepcionalismo» do sistema político português. Mas o que dizer da usual e sistemática falta de consenso no plano intelectual, a qual acaba por contribuir para manter (e até justificar) o conservadorismo político no que à reforma eleitoral diz respeito?

A discussão suscitada pelo presente estudo coordenado por André Freire é bem demonstrativa de que o conservadorismo político é igualmente observável ao nível intelectual, ou seja, no discurso de não poucos cientistas, comentadores e analistas políticos, ainda que os mesmos sejam incansáveis no que se refere à defesa quase intransigente da necessidade de rever o actual sistema eleitoral. E aí parece residir o paradoxo!

Talvez valha a pena explicarmo-nos melhor na tentativa de dar alguma ordem ao recorrente e difuso criticismo que a apresentação de cada nova proposta de reforma eleitoral sempre suscita entre aqueles que deveriam ser os mais informados sobre os seus eventuais méritos e deméritos. E isso para mostrar, ainda que muito sumariamente, e seguindo de perto a abordagem de Hirschman, como muitos desses argumentos críticos, que transitam quase invariavelmente de debate em debate, se reproduzem a si mesmos.

Consideremos, então, e a título meramente ilustrativo, a presente proposta de reforma do sistema eleitoral coordenada e apresentada por André Freire e o debate que imediatamente se seguiu à sua apresentação formal no parlamento — o qual teve oportunidade de acompanhar com manifesto e redobrado interesse. Num primeiro momento, tornou-se evidente que, para uns, os mecanismos sugeridos para criar incentivos institucionais para promover uma maior proximidade e responsabilização dos eleitos perante aos eleitores poderiam ter «efeitos perversos» ou «contra-producentes» em matéria de governabilidade.

E isso apesar de todos reconhecerem que, pelo menos desde 1987 em diante, é inegável o desenvolvimento de uma tendência maioritária no sistema partidário português, com a formação de governos suportados por maiorias parlamentares absolutas ou quase absolutas — ainda que tal se deva, e é importante sublinhá-lo, menos aos efeitos mecânicos do actual sistema eleitoral e mais aos seus efeitos psicológicos, por força do peso crescente do «voto estratégico», como tem sido demonstrado em vários estudos.

Quanto a este ponto, não deixa de ser curioso que a insistente referência à possibilidade da reforma vir a produzir «efeitos perversos» na governabilidade parece ignorar quase por completo a prudência revelada por André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira. Precisamente quando, em defesa da continuidade e reforço das condições da estabilidade governativa, os autores recuperam a ideia da «moção de censura construtiva» usada com conhecido sucesso noutros países (Alemanha e Espanha). E isso para que, através deste mecanismo institucional adicional, se torne possível incentivar a actuação responsável dos partidos, evitando a formação de coligações negativas.

Mas, e ainda quanto a este ponto, os autores não ficam por aqui, prevendo igualmente a possibilidade da coligação de listas nos «círculos primários» para efeitos de conversão de votos em mandatos (*apparentment*). Opção, esta, que, como ensina a literatura especializada, constitui um estímulo eficaz para a cooperação entre partidos, sobretudo se, como sugerem os autores, os partidos políticos forem obrigados (por via legal) a clarificar perante o eleitorado quais as coligações que pretendem ou não fazer — dando, assim, a conhecer prévia e explicitamente as opções políticas em jogo. Numa ideia: quem está disponível para cooperar com quem.

Outros há que, sem deixar de reconhecer a situação de bipartidarismo quase perfeito que caracteriza hoje o sistema de partidos em Portugal — aproximando-o mais das democracias de maioritárias do que das consensuais — insistem antes nos «riscos» inescapáveis de uma eventual compressão da proporcionalidade do sistema eleitoral, resultante da redução da magnitude dos actuais círculos eleitorais, mesmo que esta seja ditada pelo objectivo, aparentemente partilhado por todos, de promover a política de proximidade e a confiança entre eleitos e eleitores.

Mesmo quando, como acontece na proposta apresentada, se encontram previstos soluções institucionais capazes de manter inalterado o nível de desproporcionalidade. Um aspecto que, como é fácil de perceber, não sendo firmemente acautelado, penalizaria necessariamente os pequenos partidos, comprometendo, como bem reconhecem os autores, o valor do pluralismo político e partidário essencial numa de-

mocracia representativa consolidada. Até porque, quer a evolução dos padrões da competição interpartidária em Portugal, quer a análise em termos comparados, desaconselham qualquer compressão adicional da proporcionalidade: seja porque o nosso sistema de partidos é cada vez menos fragmentado, seja porque o nível de desproporcionalidade na conversão de votos em mandatos é, entre nós, significativamente elevado.

Por outro lado, há ainda quem defenda a reforma do sistema eleitoral no sentido de uma melhoria da qualidade da representação política, mas que nem por isso deixe de sublinhar os «efeitos perversos» dos já esquecidos «círculos uninominais», alargando tais efeitos aos círculos plurinominais de pequena e média magnitude («círculos primários»), ignorando que a presente proposta procura também aqui, e mais uma vez, uma solução equilibrada e de compromisso; que, muito embora considere as desvantagens associadas aos círculos uninominais, não recusa contudo — bem pelo contrário — as vantagens dos círculos pequenos e médios no que toca à personalização do voto e à responsabilização do mandato parlamentar.

Finalmente, e tentando abreviar o mais possível a nosso argumento, há ainda aqueles que, embora lamentem (e quanto!) o quase monopólio da representação política pelos partidos e a escassa ou nula intervenção dos eleitores na escolha dos eleitos, se apressam porém a declarar a total «futilidade» ou «inutilidade» de uma reforma que procure alterar, ainda que de forma mais simbólica do que efectiva, o actual status quo. Ou seja, e no caso concreto, a alterar o tipo de sufrágio de lista, substituindo o sistema de listas fechadas e bloqueadas por um sistema de listas que admita o voto preferencial, concedendo, assim, aos eleitores uma participação mais directa na escolha dos candidatos, mesmo que esta alteração implique um processo de aprendizagem que será sempre necessariamente longo e difícil perante uma sociedade politicamente pouco exigente e responsável, mas que nem por isso deve ser posto de parte.

Em suma, se decidimos recuperar aqui algumas das críticas daqueles que defendem a reforma do sistema eleitoral em abstracto — muito embora, aquando da possibilidade de transpô-la para a prática, logo se apressem a contrariá-la (passando rapidamente de

defensores a opositores) — foi com o intuito de demonstrar como no *plano intelectual* o debate sobre a reforma eleitoral tende a seguir determinados padrões argumentativos em tudo constantes, dando lugar, na maioria das vezes, a juízos avaliativos repetidos, previsíveis e sobretudo imobilistas.

E isto porque no plano intelectual, e recuperando as teses de Hirschman sobre o discurso conservador — nomeadamente a tese da perversidade, do risco e da futilidade — qualquer reforma eleitoral, independentemente dos seus méritos, ou produzirá «efeitos perversos» (porque não antevistos face às lógicas incidentais da competição eleitoral e partidária), ou colocará em «risco» as conquistas políticas e cívicas entretanto consolidadas (porque estas não podem nem devem ser dadas como adquiridas), ou revelar-se-á ainda pura e simplesmente «inútil» (porque ineficaz na prossecução dos objectivos pretendidos, estando, portanto, condenada ao fracasso).

Donde, e perante este tipo de estratégias argumentativas, que tendem a dominar o debate sobre a reforma do sistema eleitoral, parece não haver, nem no plano estritamente político-partidário, nem mesmo no plano académico e intelectual, outra alternativa senão a *inércia* e o *imobilismo institucional*, o que seguramente constitui uma das formas mais hábeis e subtis — mas também mais arriscada — de não se discutir verdadeiramente, nem promover de facto a qualidade da democracia. Como bem lembrava Ralf Dahrendorf, no já longínquo ano de 1975:

«O que somos chamados a fazer em democracia é, acima de tudo, manter a possibilidade de visitar as instituições políticas, uma vez que essa constitui seguramente a grande virtude do regime democrático: introduzir mudanças graduais sem recorrer a revoluções, desenvolver e melhorar as instituições políticas, sem ter a necessidade de substituí-las permanentemente».

Em jeito de conclusão, uma leitura atenta e aprofundada do estudo desenvolvido por André Freire, Manuel Meirinho Martins e Diogo Moreira sobre a reforma do sistema eleitoral em Portugal demonstra que parecem estar, neste momento, reunidas as condições necessárias

para se passar *do imobilismo ao dinamismo institucional*, nem que seja no plano exclusivamente intelectual. Para que, pelo menos aqui, não se possa continuar indefinidamente afirmar: «Ceci tuera cela» (Isto matará aquilo).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (1998), *Pareceres sobre o Anteprojecto de Reforma da Lei Eleitoral para a Assembleia da República*, Presidência do Conselho de Ministros, Ministério da Ciência e Tecnologia e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- BOWLER, Shaun, DONOVAN, Todd e KARP, Jeffrey A. (2006), «Why Politicians Like Electoral Institutions: Self Interest, Values or Ideology?», *Journal of Politics*, 68 (2), pp. 433-446.
- CURTICE, John e SHIVELEY, Phillips (2003), «Quem nos Representa Melhor? Um Deputado ou Vários», *Análise Social*, vol. XXXVIII, (167), pp. 361-387.
- FREIRE, André; MEIRINHO, Manuel e MOREIRA, Diogo (2008), *Para uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Sextante Editora.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1997), *O Pensamento Conservador. Perversidade, Futilidade e Risco*, Oeiras, Difel Editora.
- KATZ, Richard (2005), «Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?», in Michael Gallagher e Paul Mitchell (orgs.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 57-76.
- LIJPHART, Arend (1994), *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- LIJPHART, Arend (1998), «Majoritarian and Consensus Democracy: Cultural, Structural, Functional and Rational Choice Explanations», *Scandinavian Political Studies*, 21 (2), pp. 99-108.
- MONTERO, José Ramón e GUNTHER, Richard (1994) «Sistemas ‘Cerrados’ y Listas ‘Abiertas’: Sobre Algunas Propuestas de Reforma del Sistema Electoral en España», in AA.VV., *La Reforma del Régimen Electoral*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 13-88.
- NORRIS, Pippa (2004), *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- PILET, Jean-Benoit (2008), «The Future is Imagination, the Present is Reality: Why do Big Ruling Parties Oppose Majority Systems?», *Representation*, 44 (1), pp. 41-50.
- RAHAT, Gideon (2004), «The Study of the Politics of Electoral Reform in the 1990's: Theoretical and Methodological Lessons», *Comparative Politics*, 36, (4), pp. 461-479.
- TEIXEIRA, Conceição Pequito (2009), *O Povo Semi-Soberano. Partidos Políticos e Recrutamento Parlamentar em Portugal*, Coimbra, Almedina Editora.



# PARA UMA MELHORIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA – A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL, UMA REFLEXÃO CRÍTICA

**Paulo Morais**<sup>1</sup>

---

Numa obra que se propõe elaborar uma proposta de reforma do sistema eleitoral<sup>2</sup>, os autores André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira (2008) apresentam como objectivo estratégico melhorar a representação política. Uma finalidade que se inscreve no actual quadro de descrédito institucional e de questionamento da qualidade da democracia. A reforma que se pretende não é profunda nem revolucionária, para não abalar os pilares básicos da proporcionalidade, um imperativo constitucional, e governabilidade do sistema, mas não deixa de ser uma oportunidade para melhorar a qualidade do regime político em Portugal.

Esta é uma obra que propõe um aprofundamento do sistema que funda a democracia, sem esquecer os ensinamentos de experiências alheias. Procura explorar os sistemas eleitorais dos países europeus com quem o nosso país partilha um espaço geocultural, mostrando similitudes e disparidades a nível da proporcionalidade e governabilidade. A obra constitui uma abordagem importante e inultrapassável quando o objectivo é propor reformas, já que a experimentação de sis-

---

<sup>1</sup> Director do Instituto de Estudos Eleitorais da Universidade Lusófona.

<sup>2</sup> Para uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral, Lisboa, Sextante Editora.

temas é empiricamente inacessível e de difícil exequibilidade, sendo o tempo uma variável essencial na consolidação das práticas.

O livro mostra que, por exemplo, Portugal tem, dentro dos países com um regime de representação proporcional, um sistema que apresenta um dos maiores níveis de desproporcionalidade, não havendo, contudo, grandes barreiras à representação. Demonstra ainda que o nosso País não tem igualmente problemas de governabilidade, ainda que alguma instabilidade política do passado aponte para a necessidade de criar condições institucionais mais propícias a uma actuação partidária mais responsável.

Mas Portugal tem sim um problema, que justifica, por si só, a proposta destes três autores: as deficientes condições institucionais para favorecer a qualidade da representação, já que não é oferecida aos eleitores a oportunidade de escolher candidatos, nem sequer de os responsabilizar. Esta situação gera falta de identificação com o eleitorado, por parte dos que os querem representar, e um inevitável afastamento dos cidadãos face a actos eleitorais. Os eleitos, por seu lado, acabam por ficar mais próximos dos partidos, que os escolhem, do que do seu eleitorado.

Enquadrando a questão da dimensão do parlamento do ponto de vista histórico e do seu significado político, os autores apresentam vários

---

***Portugal não tem  
um número excessivo  
de parlamentares***

---

argumentos, legitimados pela literatura e anteriores estudos, que justificam a conclusão de que Portugal não tem um número excessivo de parlamentares.

Porque a proposta vai no sentido de reformar o regime eleitoral com base num sistema de representação proporcional com múltiplos segmentos e caracterizados os fundamentos do sistema português, os autores propõem estudos de casos comparados. Uma das tendências a retirar desta análise é que uma pequena magnitude em círculos primários favorece a maior proximidade entre o eleitor e o eleito.

Outra conclusão a que os autores chegam é a de que a simplicidade deve prevalecer na solução adoptada para Portugal, nisso diferindo das propostas de outros países analisadas. Assim, os círculos primários

serão acompanhados de um círculo nacional, mas cada um terá o seu escrutínio — seguindo o já tradicional método de D’Hondt — e não serão permitidas transferências de votos entre eles. Este sistema de voto duplo poderá ainda permitir manter uma opção ideológica no plano nacional, ao mesmo tempo que possibilita uma escolha personalizada no plano primário, de base distrital ou regional. No primeiro caso, a proposta é de listas fechadas e bloqueadas, mas no segundo mantém-se em aberto a constituição final dos eleitos através do não bloqueamento das listas — ou seja, aos eleitores é-lhes permitido escolher não só o partido em quem votam mas também o deputado, face aos candidatos propostos. Assim, dentro de cada força política, a hierarquia será função da escolha dos eleitores e não dos dirigentes partidários, como hoje acontece.

Apresentados os pressupostos e metodologia do trabalho e definida a magnitude do círculo nacional, tendo por base um total de 229 deputados (219 em caso de redução) e visando respeitar o princípio da proporcionalidade, os autores apresentam algumas soluções possíveis para a distribuição de mandatos e desagregação dos círculos. Entre a solução 1, com 229 parlamentares, a 2 — que mantém o número de lugares mas agrega as regiões autónomas numa só, assim como os círculos da emigração — e a 3 com 219 deputados. Dado o binómio proporcionalidade e governabilidade e a transformação esperada na geografia eleitoral portuguesa com esta reforma, os autores concluem que as duas primeiras soluções são as que comportam menos riscos de ruptura institucional, numa análise cuja leitura é imprescindível.

O exercício de aplicação das alternativas permite a reflexão sobre a estrutura e modalidade do voto, ao mesmo tempo que propõe mudanças importantes nas dinâmicas dos partidos políticos no que diz respeito à constituição das listas. É claro que os boletins de voto tal como os conhecemos sofrerão profundas alterações, assim como a forma como os eleitores são chamados a exercer o seu direito de voto.

Mas fica assim cumprida a reflexão sobre um maior conhecimento e responsabilização dos eleitos pelos eleitores. E o caminho a fazer é essencial já que, citando Nohlen (2007: 144), “os sistemas combinados gozam de uma crescente popularidade nas democracias consolidadas”.

Assim, uma das mais-valias deste trabalho é a abordagem sistemática de outros regimes eleitorais que podem mostrar caminhos alternativos ao português, assim como a análise exaustiva ao sistema nacional actual. Estamos assim perante uma obra científica de inegável valor e pioneira, dada a ausência de estudos sistemáticos nesta área. Não obstante os inúmeros debates e conferências realizados sobre a ma-

—————  
***É uma proposta  
 técnica (...) a opção  
 por qualquer uma  
 das propostas  
 é política***  
 —————

téria na última década, o ensaio português de referência era ainda, e até hoje, a obra publicada há já mais de 15 anos por António Lopes Cardoso (1993), *Sistemas eleitorais*.

*Para uma Melhoria da Representação Política — A Reforma do Sistema Eleitoral* é uma proposta técnica e arrojada que reco-

nhece os limites dos sistemas eleitorais, já que não há soluções perfeitas. Em última instância, a opção por qualquer uma das propostas é política. Mas o trabalho científico aqui apresentado abre os horizontes à reflexão e proporciona importantes contributos para a análise da qualidade da democracia que, em última instância, qualquer sistema eleitoral deve servir.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

CARDOSO, António Lopes (1993), *Os Sistemas Eleitorais*, Lisboa, Salamandra.

FREIRE, André; MEIRINHO, Manuel e MOREIRA, Diogo (2008), *Para uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Sextante Editora.

NOHLEN, Dieter (2007). *Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença*, Lisboa, Livros Horizonte.



---

CADERNOS DE  
ADMINISTRAÇÃO  
INTERNA

---

**ELEIÇÕES**  
REVISTA DE ASSUNTOS  
ELEITORAIS

---

NOVEMBRO 2009

Debate  
sobre o estudo:  
*Para uma  
melhoria da  
representação  
política –  
A reforma  
do sistema  
eleitoral*

---

ISBN: 978-972-9311-98-7



---

**:DGA** DIRECÇÃO GERAL  
DE ADMINISTRAÇÃO  
INTERNA