

**Boletins de voto, Fórmulas Eleitorais e Liberdade de Escolha: uma Análise  
Comparativa de Sistemas Eleitorais<sup>1\*</sup>**

*Paulo Trigo Pereira<sup>2</sup>*

*Versão Final  
Abril de 2010*

*\* Publicado em: Freire, A. (coord.) (2011) *Eleições e sistemas eleitorais no século XX português: Uma perspectiva histórica e comparativa*, Editora Colibri, Lisboa*

---

<sup>1</sup> Versões preliminares deste artigo foram apresentados na Conferência, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, do X Curso Livre de História Contemporânea “Eleições e Sistemas Eleitorais no Séc. XX Português: Um Balanço”, bem como num seminário no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Gostaria de agradecer o convite de André Freire para a participação na conferência, bem como os seus detalhados comentários e os de José Luís Cardoso, Manuel Meirinho, Marina Costa Lobo, Mónica e Pedro Magalhães que ajudaram a amadurecer as reflexões aqui desenvolvidas, sem de modo algum poderem ser identificados com elas. Algumas das ideias aqui expressas, e resultados empíricos, resultam de trabalhos de investigação passada, e em curso, com o meu co-autor João Andrade e Silva a quem manifesto um especial agradecimento. Durante a elaboração deste artigo fui investigador visitante do Instituto de Ciências Sociais, a quem gostaria de agradecer o amável e caloroso acolhimento.

<sup>2</sup> Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG/UECE) Universidade Técnica de Lisboa, Rua Miguel Lúpi 20, 1200 Lisboa, PORTUGAL Tel: 351.213925989, E-mail: [ppereira@iseg.utl.pt](mailto:ppereira@iseg.utl.pt)



## 1. Introdução

Entre as várias teorias de democracia há duas que merecem realce. Uma é uma versão minimalista de democracia, que considera que ela é o arranjo institucional que permite eleger representantes numa assembleia representativa e formar governos em que aqueles que exercem o poder (legislativo ou executivo) fazem-no, e podem fazê-lo, porque estão legitimados pelo voto popular. Nesta versão Schumpeteriana de democracia, o que é essencial para que se possa falar de democracia é que instituições básicas de selecção de representantes com base no voto popular *existam*. A análise schumpeteriana, teve um impacto significativo na teoria e na ciência política, pois muitas das democracias, ao tempo em que Schumpeter escreveu a sua obra *Capitalism, Socialism e Democracy* (1943), se adaptavam bem ao modelo por ele descrito.

A teoria Schumpeteriana de democracia, bem como os desenvolvimentos teóricos da teorias da escolha social e escolha pública, pretendem ser sobretudo uma análise *positiva* do processo democrático.<sup>3</sup> Mesmo décadas mais tarde o cientista político italiano Norberto Bobbio (1988) considerou que era uma boa definição do que a democracia *é*. A teoria é útil para se apreciar a incapacidade de reforma do sistema eleitoral, como se verá na última secção deste artigo. Contudo, não dá muitas indicações sobre o que *deve ser* a democracia. Na realidade nesta versão minimalista, não é muito relevante saber quais as instituições em concreto que realizam essa transformação de votos em mandatos. Os aspectos *normativos* da reforma dos sistemas eleitorais, alguns

---

<sup>3</sup> A análise económica da democracia, na esteira de Schumpeter, foi desenvolvida por Anthony Downs (1957) e, de forma diversa, pelos autores das escolas da teoria da escolha social e da escolha pública. Arrow (1951) demonstrou que nenhuma regra de escolha colectiva pode satisfazer um conjunto simples de critérios normativos, pelo que num espaço político a várias dimensões, com liberdade dos agentes expressarem as suas preferências a intransitividade, a ciclicidade e a instabilidade das decisões colectivas seria a regra. Duncan Black (1958) mostrou que só em situações muito particulares, as previstas pelo teorema do votante mediano, as decisões colectivas são previsíveis e estáveis. Se a instabilidade, com igual participação política, seria a regra no funcionamento democrático - o que experiências históricas anteriores como a República de Weimar ou a 1ª República em Portugal se encarregaram de mostrar - a estabilidade só poderia provir de algumas restrições institucionais que induzem um equilíbrio nas escolhas colectivas (Shepsle (1979), Shepsle e Weingast (1981)). Num parlamento essas instituições podem ser as comissões parlamentares (Weingast, B. and Marshall, W. (1988)) ou os Regimentos. Isto levou cientistas políticos como William Riker a concluir que as decisões políticas são tanto o resultado das preferências dos agentes (por exemplo no parlamento) como das instituições que regulam a sua acção (regimento da AR, regras sobre disciplina de voto, etc.) e ainda da arte da manipulação política onde predomina a manipulação da agenda e o voto estratégico (ver Riker 1980, 1982). Toda esta análise foi extremamente importante para se perceber a importância e a necessidade das instituições no processo democrático e de como qualquer regime democrático regula a forma de competição política. Estes tópicos são desenvolvidos no livro de Pereira, P.T (2008).

dos quais considerados neste artigo, estão pois fora do âmbito de análise na tradição Schumpeteriana.

Se quisermos abordar o que a democracia *deve ser* é melhor ler John Rawls (1971, 1977a, 1977b), Jürgen Habermas (1964, 1998) e John Elster (1997, 1998). Rawls, colocou o problema nos termos correctos, bem como desenvolveu um quadro teórico interessante para a sua solução. O problema é que vivemos numa sociedade pluralista ou “fragmentada” em que todos os indivíduos têm direito a ter, e têm efectivamente, concepções distintas do *bem comum*. Acontece que ao contrário dos bens privados em que cada indivíduo pode ter diferentes apropriações dos bens privados de acordo com as suas preferências, rendimentos e preços, em relação ao *bem comum* só há uma decisão colectiva, política, sobre o que para ele contribui. Ou se constrói a terceira travessia do Tejo ou não. Ou se liga Lisboa a Madrid por TGV ou não. Em relação às decisões políticas não é possível ter, e não ter, de acordo com as diferentes preferências individuais. Ou se toma uma medida e todos potencialmente contribuem (através dos impostos, preços e tarifas) e potencialmente beneficiam ou não se faz.<sup>4</sup>

O problema das sociedades contemporâneas é pois o de desenvolver instituições justas que permitam alcançar o *bem comum*, o que se consegue se se discutir o problema por detrás de um “véu de ignorância”, isto é, sob incerteza acerca das *consequências* da tomada de decisão no quadro dessas instituições.<sup>5</sup> Foi a partir desta abordagem que Rawls derivou os seus princípios de justiça.

O problema essencial de qualquer democracia e do desenho de qualquer sistema eleitoral óptimo é o seguinte: até que ponto devem as iguais liberdades políticas ser restringidas? Um problema que Rawls (1971, p.215) coloca de forma simples deste modo: “a limitação da liberdade só se justifica se for necessária para a própria liberdade”.

---

<sup>4</sup> Caso a decisão política incida sobre bens públicos, eles caracterizam-se pela não rivalidade no consumo. A não rivalidade significa que todo e qualquer indivíduo é um potencial usufrutuário do bem/serviço, *independentemente* das suas preferências. A defesa nacional quando é fornecida é para todos quer se seja pacifista e não se valorize, quer se seja belicista e se pretenda mais gastos com a defesa. Se em relação aos “benefícios” eles são universais, já em relação ao financiamento dependerá da repartição da carga fiscal entre os contribuintes. Assim, as preferências individuais pelos bens públicos dependerão da sua forma de financiamento pois o custo (“preço fiscal”) dos bens públicos varia consoante se trate de tributação uniforme, proporcional ou progressiva. (para desenvolvimentos ver Pereira, P. et al. 2009, p.101 a 108).

<sup>5</sup> Do ponto de vista do debate sobre a reforma eleitoral, os partidos estão, não por detrás, mas bem à frente desse véu e esse é um dos bloqueios à reforma do sistema eleitoral.

De forma algo mais complexa Rawls (1971, p, 230) refere que: “nós devemos estreitar ou alargar a sua extensão [da igual participação política] até ao ponto em que o perigo à liberdade da perda marginal de controlo sobre os que detêm o poder político exactamente se equilibra com a segurança da liberdade ganha por um uso acrescido de regras constitucionais”

Habermas, Elster (1997,1998) e outros têm desenvolvido o conceito de democracia deliberativa que é essencial sobretudo quando se discute os problemas formulados por Rawls não atrás, mas bem à frente do “véu da ignorância”. Os autores que têm vindo a defender a democracia deliberativa, como ideal democrático, focalizam nas instituições, processos e contextos que promovem o debate e a ponderação equilibrada de argumentos acerca do que constitui o *bem comum*, na certeza que não há *descoberta* do interesse público, e decisão sobre a melhor decisão a tomar, sem ser pelo recurso a essa ponderação racional de argumentos diversos. Ora a deliberação faz-se com pessoas concretas, e nesse sentido as *regras e instituições* que seleccionam essas pessoas passam a ser importantes para o próprio processo de deliberação, que inclui primeiro um debate de ideias, e depois uma decisão. Um entendimento de democracia deliberativa como ideal democrático, sugere pois que deverá haver uma escolha de regras e instituições que promovam essa deliberação.

Neste artigo o enfoque da análise está no estudo comparativo dos sistemas eleitorais no que diz respeito ao boletim de voto e à forma como os eleitores têm, ou não, capacidade de revelar as suas preferências quer sobre partidos políticos e, digamos, plataformas políticas, quer sobre os candidatos e suas características pessoais. A ideia que para além da *representação partidária* é importante a *representação personalizada*, não é evidente e precisa ser justificada. A secção 2, após uma clarificação conceptual, dedica-se a justificar quer a importância da representação personalizada, quer a distinguir três níveis de representação personalizada (baixa, média e elevada). Aí se identificam os quatro principais problemas que serão objecto deste artigo. A secção 3 analisa a variedade de boletins de voto usados para a escolha de representantes na Câmara baixa (ou única) dos parlamentos nacionais de vários países. O boletim de voto é o *input* básico dos sistemas eleitorais e é importante conhecer as suas variedades. São associados os vários tipos de boletins de voto com os três níveis de representação personalizada e apresentadas possíveis causas de adopção por parte de certos parlamentos de sistemas eleitorais com uma baixa liberdade de escolha dos votantes. A secção 4 aplica e interpreta o índice de liberdade de escolha do eleitor (*freedom to*

*choose index*) e revela resultados empíricos que clarificam as consequências do aumento dessa maior liberdade de voto. A secção 5 discute o que se entende por *sistema eleitoral óptimo*, analisando criticamente o sistema eleitoral português de acordo com esses critérios normativos. A secção 6 aborda criticamente as duas propostas mais consistentes que foram apresentadas para alterar o sistema eleitoral português. Referimo-nos à coordenada por António Vitorino, quando Ministro da Presidência (MREAP) e à apresentada recentemente por Freire, Meirinho e Moreira (2008). Finalmente, a secção 7 conclui com uma breve discussão sobre as razões do bloqueio da reforma do sistema eleitoral português e das eventuais condições para essa reforma.

## **2 – A escolha dos candidatos: representação personalizada e partidária**

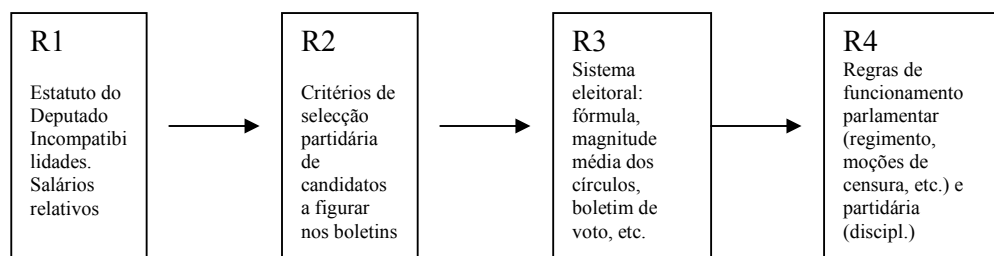
### *2.1 Escolha dos candidatos e deliberação pública*

A qualidade da democracia, na tradição deliberativa, tem pois muito que ver com a existência de condições para uma adequada deliberação pública, que se faz não apenas na esfera política, mas num espaço mais alargado que se tem designado por esfera pública (que inclui também as opiniões e debates em organizações associativas, nos media, etc.). Cingindo-nos à esfera política as condições para uma efectiva deliberação e uma adequada relação entre representantes e representados dependem de quatro tipos de regras que incidem sobre quatro fases distintas que têm consequências sobre a escolha dos candidatos e sobre o seu desempenho no parlamento.

Em primeiro lugar, é necessário haver um conjunto de mulheres e homens que estão disponíveis e têm alguma apetência por exercer o cargo de deputado. A determinação deste conjunto de pessoas depende obviamente do Estatuto do Deputado, do valor simbólico do exercício do cargo, das remunerações em relação à melhor remuneração privada alternativa (função do regime de incompatibilidades) e de outros factores. O primeiro tipo de regras (R1) é pois o conjunto de disposições legais ou outras que influencia o tipo de pessoas que estão disponíveis para serem escolhidas para serem candidatos. Em segundo lugar, é necessário um processo de *selecção*, para que cada nome particular conste no boletim de voto, ou conste na lista partidária que vai a sufrágio. Um segundo tipo de regras (R2), que varia de partido para partido, deve existir para que dentro de um conjunto mais vasto de potenciais candidatos, haja uma selecção

específica de um sub-conjunto daqueles.<sup>6</sup> Em terceiro lugar, temos as regras do sistema eleitoral (R3) que afectam quer a campanha eleitoral quer o acto de votação. Durante a campanha eleitoral, certos sistemas eleitorais permitem algum grau de competição *intra-partidária* (entre candidatos do mesmo partido), para além da normal competição *inter-partidária*, outros só permitem competição entre partidos. Quando chegados à data das eleições, as opções que constam do boletim de voto podem (ou não) ser relevantes, a par das fórmulas de transformação de votos em mandatos, na *escolha* dos candidatos *eleitos*.<sup>7</sup> Finalmente, no funcionamento parlamentar a capacidade de deliberação dependerá, em grande parte, de dois tipos de regras (R4). Regras de funcionamento da AR (regimento) que condicionam o funcionamento em plenário e comissões parlamentares, bem como de regras internas aos partidos que condicionam o comportamento dos deputados (maior ou menor disciplina de voto, liberdade de iniciativa legislativa, capacidade de escolha de comissões, mecanismos para relação com eleitores etc.). A Figura 1 ilustra estes quatro tipos de regras que influenciam a qualidade da democracia.

Figura 1 Regras que influenciam a qualidade da deliberação política



É importante perceber estes quatro tipos de regras e como eles se inter-relacionam. Se as regras R1 forem muito fracas, por exemplo salários muito baixos e fortíssimo regime de incompatibilidades, só pessoas com qualidade e com um altíssimo sentido de serviço público e altruísmo estariam dispostas a integrar listas. Mas o mais frequente seria encontrar pessoas muito pouco qualificadas, ou que pretendessem através de troca de favores obter os benefícios que o exercício simples do cargo não fornece. É óbvio que

<sup>6</sup> Geralmente nesta fase produz-se a lista completa e fechada de candidatos. São raros os casos em que, este processo de selecção é apenas parcial, pois novos nomes podem ser adicionados no próprio acto de votação (Luxemburgo e Suíça), mas o efeito prático desta possibilidade é praticamente nulo.

<sup>7</sup> Poder-se-ia adicionar uma quinta fase, pois os candidatos eleitos que exercerão de facto o seu cargo no parlamento dependem das possibilidades de substituição, no exercício do cargo. A facilidade de substituição, característica do caso português, não é, contudo, generalizada.

se há uma má *pool* inicial de potenciais candidatos, por melhor que sejam R2, R3 e R4, o resultado final será fraco.<sup>8</sup>

A relação entre R2 e R3 é também muito relevante. É importante perceber que existe *primeiro* uma selecção usualmente *intra-partidária* (função de R2) e posteriormente uma selecção pelos eleitores (função de R3). É nesta última decisão que faz sentido a distinção entre *representação personalizada* e *representação partidária*. Ao utilizar-se a palavra “representação” está-se respectivamente a situar o problema na relação entre os eleitores e os candidatos e/ou na relação eleitores/partidos, ou seja, na *fase final* de decisão do eleitor no boletim de voto. Nesta fase, o menu da escolha, bem como a forma da escolha estão já determinados.

Considere-se um bom processo de selecção partidária aquele que permite seleccionar os candidatos que pretendem servir o interesse público, estão alinhados com as perspectivas gerais do partido e têm capacidade de deliberação. Considere-se um mau processo o que selecciona candidatos que põem os seus interesses pessoais acima dos do partido e que não têm capacidades deliberativas. Se R2 permite escolher bons candidatos, por exemplo através de um sistema de primárias bem organizado, a necessidade de R3 permitir a representação personalizada será menor. Ao contrário, se R2 é um processo fechado e limitado, a importância de R3 abrir para algum grau de representação personalizada é maior. Finalmente, a importância de R4 não deve ser desprezada, nem relativamente à capacidade de deliberação nem no que toca à relação entre eleitos e eleitores. Por absurdo, leve-se ao extremo a disciplina partidária e assumam-se que todos os deputados votam em função do que é decidido nos respectivos partidos (e não nos grupos parlamentares). Neste caso não seria necessário um parlamento com 230 deputados, como no caso português, bastaria cinco, um por partido, em que na altura das votações cada voto seria ponderado pelo peso que resultaria da aplicação do sistema eleitoral a uma hipotética assembleia de 230 deputados. Torna-se claro que quanto mais restritivo for R4 no que toca a deliberação autónoma, menor será a importância de R1, R2 e R3.

Este artigo centra-se num aspecto específico de R3, o boletim de voto e sobre a capacidade, maior ou menor dos votantes revelarem as suas preferências por candidatos específicos para além de numa plataforma política. As considerações desta sub-secção

---

<sup>8</sup> O conceito de bons e maus candidatos é obviamente subjectivo. De qualquer modo penso poder afirmar que haverá algum consenso em que maus candidatos serão aqueles que vêm na política uma maneira de alcançar objectivos de promoção, enriquecimento pessoal e familiar e não o servir o interesse e as causas públicas.



enquadram a discussão que se segue sobre personalização do voto e será retomada nas conclusões.

## 2.2 *Representação personalizada, partidária e sistemas eleitorais*

No nosso entender e de outros autores (ver Pereira e Silva 2009a e também Colomer 2009) é preciso distinguir a dicotomia – sistema maioritário/proporcional da dicotomia representação personalizada/partidária. É costume identificar os sistemas maioritários (a uma ou duas voltas) em círculos uninominais, com o *voto personalizado*. Contudo, a razão porque não é possível fazer a identificação entre representação personalizada e círculos uninominais é que quando o eleitor vota, não se sabe se ele está a manifestar as suas preferências pelo candidato, pelo partido ou por ambos. Do mesmo modo não se deve identificar sistema proporcional com representação partidária pois, por exemplo, os sistemas de voto preferencial em lista, são sistemas proporcionais com representação personalizada.

Neste sentido para que se possa dizer que um sistema eleitoral, com um dado boletim de voto, permite a *representação personalizada e também partidária*, é necessário que o votante possa exprimir as suas preferências quer quanto ao partido da sua preferência, quer quanto ao candidato, sendo que a primeira não pode determinar a segunda nem vice-versa. Neste sentido é útil distinguir os conceitos de *voto personalizado* de *representação personalizada*. Esta última exige que duas condições sejam satisfeitas: que se possa votar em nomes (*voto personalizado*), e que se possa votar em mais de um nome por partido. Só assim o votante pode exercer uma liberdade de escolha de candidatos, dentro do mesmo partido, e portanto distinguir o seu apoio a uma *plataforma política* (associada a um partido) do apoio a um indivíduo particular (associado a um nome). É neste contexto que consideramos o sistema de círculos uninominais com regra de pluralidade de votos (maioria relativa) e voto único, de voto personalizado, mas *não* de representação personalizada.

No que toca aos *níveis de representação personalizada* podem distinguir-se três níveis crescentes em que o eleitor pode manifestar as suas preferências por candidatos, *independentemente* das políticas que apoiam:<sup>9</sup>

- num *primeiro nível* (fechado) o eleitor não pode exprimir de forma independente as suas preferências sobre partidos (e políticas associadas) e sobre candidatos. Estão neste nível dois sistemas perfeitamente distintos (maioritário a uma volta e lista partidária fechada e bloqueada), mas que comungam de duas características: o eleitor só tem *uma* opção de escolha e o menu da escolha é muito pequeno.

- num *segundo nível* (semi-aberto) o eleitor tem mais liberdade de escolha e a informação que fornece no processo de selecção de candidatos (nas várias fases) é maior. Isto inclui vários tipos de situações. Numa, o eleitor tem *duas* possibilidades de escolha sequenciais, quer em primárias e na votação final (EUA), quer numa possível segunda volta (França). Noutra, tem dois votos simultâneos (sistemas mistos de voto duplo, mas sem voto preferencial) ou tem possibilidades de escolha dentro de uma lista partidária (voto preferencial em lista).<sup>10</sup>

- num *terceiro nível* (aberto) tem ainda maior liberdade de escolha pois pode exprimir preferências por candidatos de diversos partidos e, em certas situações, pode mesmo acrescentar nomes de candidatos. Também aqui há situações distintas, desde o voto único transferível (Irlanda e Malta), o *panachage* (Luxemburgo), aos sistemas mistos com possibilidade de segunda volta em círculos uninominais e voto preferencial em lista nos círculos plurinominais (Lituânia).

A variedade de boletins de voto associados a sistemas eleitorais diferentes, como se clarificará na secção seguinte, permite diferentes graus de representação personalizada. Essa variedade relaciona-se com algumas questões essenciais a que pretendemos ensaiar uma resposta neste artigo e que são essencialmente quatro:

---

<sup>9</sup> A distinção entre estes três níveis foi desenvolvida por Colomer (2009), e por nós adoptada numa análise empírica (Pereira e Silva 2009b) da qual retirámos os quadros 2 e 3 deste artigo.

<sup>10</sup> Em rigor só o sistema de voto preferencial em lista permite a representação personalizada no sentido referido anteriormente, pois com círculos uninominais (quer no sistema maioritário francês quer no sistema de voto duplo alemão) há apenas voto personalizado. Contudo, o caso alemão, conhecido por representação proporcional personalizada, permite ao eleitor usar os dois votos para votar no partido ao nível regional e votar na pessoa no círculo uninominal, admitindo até que esses votos vão para candidatos/partidos diferentes. No caso francês se o eleitor quiser dar prioridade ao candidato em relação ao partido poderá fazê-lo e caso haja uma segunda volta e o seu candidato favorito não for eleito, votar então na sua segunda ou terceira preferência.

- Porque é que certos países escolheram sistemas eleitorais com maior grau de representação personalizada?
  - Quais as consequências prováveis de se introduzir maior liberdade de voto em candidatos, quer em geral, quer no caso específico português, em que ela é inexistente?
  - Que características tem um sistema eleitoral “ótimo” e quais as que são satisfeitas no sistema eleitoral português? Vão as propostas de reforma no sentido de satisfazer essas características ótimas?
  - Quais os bloqueios e as possibilidades de reforma do sistema eleitoral português?
- Trata-se obviamente de questões muito vastas, mas para as quais se pretende, no espaço deste artigo, ter uma narrativa coerente, que permitirá desenvolvimentos futuros.

### **3 – A diversidade de boletins de voto**

O Quadro 1 dá indicação do tipo de boletins de voto usados em eleições para a câmara baixa (ou única) das assembleias legislativas dos países da União Europeia (EU27). Como se vê há uma grande diversidade de boletins de voto.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Para uma ilustração dos boletins de voto concretos utilizados em alguns países da União Europeia nas eleições legislativas (Irlanda, Dinamarca e Alemanha) ver o Apêndice 3.

Quadro 1 - Tipos de Boletins de Voto em Diferentes Sistemas Eleitorais da UE27

G R U P O	T i p o	Tipo de Boletim	Sistema Eleitoral	Nº de Boletins Voto	Votos num Partido (Pi), num candidato (Cj) (ou ambos)	Círculos uninominais (CU) e/ou plurinominais (CP)	País
I	1	Boletim de candidatos	Maioritário	1	$(C_i=P_i)$	CU	Reino Unido
			Maioritário e proporcional				Roménia
I	2	Boletim de Lista Partidária	Rep. Prop. (lista fechada)	1	$P_i$	CP	Bulgária, Itália, Portugal Espanha
II	3	Boletim de candidatos (2 voltas)	Maioritário	1 ou 2	$(C_i=P_i)$ ; Ou $(C_i=P_i)$ e $(C_j=P_j)$	CU	França
II	4	Voto duplo em Lista Partidária Fechada e em Candidatos	Sistema Misto (I)	2	$(C_i=P_i)$ e $P_j$	CU	Alemanha
						CP	
II	5	Boletim de Voto Preferencial em lista (“forte”)	Rep. Prop. (lista aberta)	1	$(C_{i1}=P_i)$	CP	Chipre, Estónia, Finlândia Grécia e Polónia
II	6	Boletim de Voto Preferencial em lista (“fraco”)	Rep. Prop. (lista aberta)	1	$((C_{i1}=P_i),(C_{i2}=P_i),..)$	CP	Áustria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Letónia, Holanda, Eslováquia, Eslovénia, Suécia
II	7	Voto duplo em Lista Partidária Fechada e em Candidatos (2 voltas)	Sistema Misto (II)	2	$((C_{i1}=P_i),(C_{i2}=P_i),..)$ e $P_j$	CU	Hungria
						CP	
III	8	Voto duplo em Lista Partidária Aberta e em Candidatos (2 voltas)	Sistema Misto (III)	2	$((C_{i1}=P_i),(C_{i2}=P_i),..)$ e $P_j$	CU	Lituânia
III	9	Boletim Aberto	Rep. Prop. (boletim aberto)	1	$C_{i1}, C_{j2}, C_{3}...$	CP	Luxemburgo
III	10	Boletim Ordenado (Rank Ballot)	Voto Único Transferível	1	$C_{i1}, C_{j2}, C_{k3},...$	CP	Irlanda, Malta

Fonte: Adaptado de Pereira e Silva (2009b)

Caso se vote *só num candidato* (1), está-se a escolher um nome dentro de um conjunto de nomes que são propostos pelos partidos políticos. Se o eleitor apoiar o candidato do partido  $i$  ( $C_i$ ), mas preferir a plataforma política do Partido  $j$  ( $P_j$ ) terá um problema para resolver pois ou dá primazia ao candidato ou dá primazia ao partido. Em caso de não

conseguir resolver o conflito abstém-se. Convém referir que visto que este boletim de candidatos é usado em sistemas de círculos uninominais (à pluralidade de votos) o incentivo para voto estratégico (voto “útil”) é muito elevado, funcionando este efeito contra os pequenos partidos.

No caso da *lista partidária fechada* (2), ou de simples listagem dos partidos (caso português), o conflito referido anteriormente também existe, mas é menos manifesto pois existe muito menos informação sobre os candidatos. Ao eleitor está apenas reservado o papel de apoiar a plataforma política que o partido apoia e implicitamente a lista associada.

Nos sistemas maioritários a duas voltas (caso 3), os incentivos para o voto estratégico são menores pois o eleitor pode votar sinceramente na primeira volta e se o candidato (ou partido) que apoia não for eleito (e ninguém for eleito por não alcançar a maioria) poderá então votar na segunda volta de forma estratégica naquele que menos se afasta das suas preferências. O votante poderá assim ter um ou dois momentos de votação podendo alterar o seu sentido de voto quer em relação ao partido, quer em relação ao candidato.

Na União Europeia existem três tipos de sistemas mistos com dois votos. O caso alemão (caso 4) é o caso mais simples onde o eleitor tem dois votos, um utilizado num círculo uninominal outro usado num círculo regional. O apuramento de mandatos para cada partido faz-se ao nível do círculo regional, sendo que os candidatos eleitos pelos círculos uninominais (à pluralidade de votos) são sempre eleitos. Assim, por exemplo, se o Partido A tem direito no círculo regional a 14 deputados e elege 6 nos respectivos círculos uninominais, terá ainda os 8 primeiros lugares da lista regional.<sup>12</sup> Com dois votos os eleitores podem diferenciar a escolha entre um candidato do Partido B e votar no Partido A ao nível regional. Não estão a penalizar o Partido A pois o apuramento faz-se ao nível regional. Para o mesmo nível de votos (e de mandatos) do nível regional, o que os eleitores estão a decidir é se o candidato entra em função dos seus votos (se

---

<sup>12</sup> O número de deputados do parlamento germânico é variável pois pode acontecer que os deputados a que o partido teria direito, no nível regional, sejam inferiores aos que elege nos círculos uninominais. Ora como estes são sempre eleitos, neste caso o número de deputados será superior ao sugerido pela representação proporcional dos círculos de nível superior.

tiverem maioria nos círculos uninominais) ou se entram de acordo com a lista partidária (caso não tenham essa maioria).

O caso da Hungria (caso 7), distingue-se a dois níveis. Em primeiro lugar, nos círculos uninominais, há uma segunda volta pelo que o voto estratégico será menor. Em segundo lugar, o apuramento dos círculos uninominais faz-se *independentemente* do apuramento no círculo regional, havendo ainda um terceiro nível, nacional, de compensação. Aqui se o eleitor apoiar o candidato do Partido B, mas a plataforma política do Partido A ao nível regional está a penalizar esse Partido, pois se o seu candidato for eleito, é menos 1 para o Partido A.

O terceiro caso de sistema misto com voto duplo é a Lituânia (caso 8) que estende a liberdade dos votantes aos dois níveis. No nível dos círculos uninominais só há eleição na primeira volta se houver maioria absoluta e pelo menos 40% dos votantes votarem. Caso contrário, haverá segunda volta. No nível regional, há voto preferencial.<sup>13</sup> O voto preferencial permite que haja liberdade de escolha de candidatos *dentro* da mesma lista partidária.

O voto preferencial em lista é o sistema mais generalizado na União Europeia (14 países). O votante pode escolher, nuns casos apenas um, noutros, vários candidatos dentro de uma lista a quem dá aprovação. Há, contudo, que distinguir dois casos importantes dentro do voto preferencial. Num caso (5), que se pode designar por voto preferencial “forte” (Karvonen (2004) Pereira e Silva (2009)), é apenas a indicação dos votantes que é determinante para a selecção dos candidatos. Noutro caso (6), do voto preferencial “fraco”, as preferências dos votantes, só se sobrepõem à lista partidária, caso o número de votos “preferenciais” num certo candidato ultrapasse uma certa percentagem de votos.

Finalmente, um dos boletins de voto que dão maior liberdade de voto aos votantes e mais espaço à representação personalizada é o boletim de voto utilizado no sistema de voto único transferível (VUT) usado na Irlanda e em Malta. Neste caso (10), o votante pode ordenar o número de candidatos que pretender, sendo a informação contida no

---

<sup>13</sup> Em teoria os sistemas de votos duplos têm pelo menos quatro variantes. No círculo uninominal, pode haver (ou não) segunda volta, e no círculo regional pode haver (ou não) voto em lista preferencial.

boletim relevante para a eleição quer as primeiras preferências sejam em excesso em relação à quota necessária para eleger um candidato quer sejam insuficientes. Caso sejam eleitos com um número de votos superior à quota de eleição as segundas preferências dos “votos excedentes” são transferidas.<sup>14</sup> Caso as primeiras preferências sejam inferiores à quota, são todos transferidos, desde que os votantes tenham indicado segundas escolhas (o que não é obrigatório).

Duas conclusões resultam desta secção que importa realçar. A primeira é a extrema variedade de boletins de voto e de fórmulas eleitorais usadas na União Europeia. A segunda, é que a grande maioria dos países tem sistemas eleitorais que permitem, em graus diversos e sob formas diferentes, quer a representação partidária quer a personalizada. Na realidade podemos distinguir os três níveis de representação personalizada a que nos referimos na secção 2 do mais baixo, para o mais elevado, passando por um nível intermédio (ver coluna 1 do Quadro 1).

Uma das questões que formulámos inicialmente foi a seguinte: “Porque é que certos países escolheram sistemas eleitorais com maior grau de representação personalizada?”. Uma forma de abordar esta questão é entender que existe uma “oferta” e uma “procura” de sistemas eleitorais. A *oferta* é feita por quem tem condições para desenhar uma Constituição inicial, ou quem tem condições para alterá-la (os partidos com assento parlamentar necessários para uma maioria suficiente para alterar essa Constituição). A *procura*, se ela for revelada, é por parte das forças vivas de uma sociedade nomeadamente pela opinião pública e publicada. Uma hipótese que formulámos, e que é apenas uma primeira aproximação ao problema, é que quanto maior o nível de instrução da população maior a *procura* por sistemas eleitorais em que é dado maior poder ao eleitor na sua escolha, não se limitando a uma escolha partidária, mas também a uma escolha de candidatos, isto é, maior a procura de representação personalizada.

Os valores do Quadro 2 dão algum apoio a esta hipótese. Se considerarmos os valores médios no *Programme for International Student Assessment* (2006), e se tivermos em consideração que a *performance* escolar dos países, em termos relativos,

---

<sup>14</sup> Por exemplo se a quota for de 50.000 e um candidato A obtiver 70.000 votos, dos quais 50% têm como segunda preferência B, 30% C e 20% D, então haverá uma distribuição do excedente de votos em A (20.000 votos) pelos candidatos B, C e D nessa proporção, ou seja são transferidos 10.000 para B, 6000 para C e 4000 para D. E o processo de apuramento continua pois os votos transferidos são somados às primeiras preferências nesses candidatos.

mudou muito pouco nas últimas décadas, facilmente se verifica que os países em que os níveis de instrução são, em média, mais baixos são os em que a representação personalizada é menor. A diferença entre as médias do primeiro grupo para os outros dois é estatisticamente significativa. Isto é particularmente significativo nas novas democracias do Leste Europeu. Onde os níveis de qualificação são mais elevados é precisamente onde é dada maior relevância à liberdade de escolha dos eleitores.<sup>15</sup>

Quadro 2 – Representação Personalizada e Valores Médios do PISA (2006)

Grupos de Países*	Representação Personalizada	Média Leitura PISA 06	Média Matemática PISA 06	Média Ciências PISA 06
<b>Grupo I</b>	Baixa	449.1	455.2	467.3
<b>Grupo II</b>	Média	493.9	504.5	508.4
<b>Grupo III</b>	Alta	488.9	492.6	494.0

Fonte: Pereira e Silva (2009b)

\* Os grupos de países correspondem aos do Quadro 1 coluna 1

Se os níveis de instrução parecem ser relevantes também é essencial perceber os factores que condicionaram a feitura inicial das Constituições e que condicionam, embora não determinem, a “oferta” de reforma dos sistemas eleitorais. Adicionalmente é necessário considerar os bloqueios à reforma, tema a que voltaremos na secção 7.

#### 4 – O Índice de Liberdade de Escolha dos Votantes.

Com o intuito de medir a liberdade de escolha dos votantes nos seus representantes, e de analisar as consequências dessa liberdade, desenvolvemos um índice de liberdade dos eleitores na escolha dos deputados dado por:<sup>16</sup>

$$FC_i = \frac{\sqrt{c_i P_i}}{(1 + \log M_i) \sqrt{3}}$$

<sup>15</sup> Não se pretende sugerir que os níveis de instrução são a principal variável explicativa dos diferentes níveis de representação personalizada até porque permitem uma discriminação do primeiro grupo relativo aos restantes, mas não entre o segundo e terceiro grupo. Por outro lado, é um factor que influencia a procura de sistema eleitorais, mas não necessariamente a oferta. O que queremos fazer sobressair é que uma análise sobre a diversidade de formas de representação personalizada nos boletins de voto deve tomar este factor em consideração.

<sup>16</sup> Trata-se de trabalho em co-autoria (ver Pereira e Silva 2009a). Para uma explicação mais simples do índice ver o Apêndice 1 a este capítulo.



Trata-se de um índice *a priori*, que não depende dos resultados eleitorais e que pretende ser uma função: i) do domínio da escolha (*c*), ii) das possibilidades de escolha (*p*), e iii) da informação sobre os elementos que se escolhe. A liberdade de escolha (*Freedom to Choose*) é função de “*c*”, que são as opções disponíveis para os votantes no boletim de voto (o *opportunity set*), de “*p*” as possibilidades de revelar preferências efectivas no boletim de voto e de *M* (a dimensão média dos círculos eleitorais) que está inversamente relacionada com a informação sobre cada candidato. Quanto menor a dimensão média dos círculos, maior a informação que se tem sobre cada candidato

O cálculo deste índice para países da União Europeia a 27, (ver Quadro 3), mostra que Portugal é dos países em que essa liberdade é menor, ou seja, onde é maior a liberdade dos directórios partidários (nacionais e regionais) na escolha dos candidatos.

Não será decerto por coincidência que os níveis de satisfação em geral, e com o sistema político em particular, são mais elevados em alguns países escandinavos (a Dinamarca em particular) onde os níveis de liberdade dos votantes é significativamente superior.<sup>17</sup>

No que toca às *consequências* de se aumentar a liberdade de escolha dos membros do Parlamento, os resultados empíricos até ao momento (Pereira e Silva 2009a, 2009b) sugerem que, contrariamente ao que poderia ser de esperar, o aumento dessa liberdade não tem um efeito estatisticamente significativo, nem no sentido de aumentar o nível de fragmentação parlamentar (medida pelo número efectivo de partidos), nem ao nível da proporcionalidade do sistema. Trata-se de um resultado importante pois significa que não há necessariamente um conflito (*trade off*) entre aumentar a personalização da representação política e diminuir a estabilidade política (via fragmentação parlamentar), ou entre aumentar a liberdade de escolha dos votantes e diminuir a proporcionalidade do sistema. Dado não parecer haver relação entre essas variáveis, isto sugere que se pode melhorar num critério normativo (neste caso a qualidade da representação personalizada) sem necessariamente sacrificar outro.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Estes indicadores estão num inquérito realizado em inúmeros países e com uma metodologia sólida e estabilizada: o *World Values Survey* (WVS). O WVS inquire as pessoas sobre a sua satisfação com a vida (*life satisfaction*), bem como com o sistema político. Dentro dos países que têm mostrado consistentemente níveis mais elevados de satisfação estão os escandinavos (Dinamarca em particular).

<sup>18</sup> A análise empírica efectuada (Pereira e Silva 1999a) analisa apenas aquilo que pode ser analisado empiricamente e com certo tipo de indicadores. A fragmentação parlamentar foi medida pelo número efectivo de partidos e para o indicador de proporcionalidade usámos o índice de Loosemore e Hanby.

O Quadro 3 apresenta os resultados para os 27 países da União Europeia, onde os países estão agrupados pelos três grupos acima referidos e depois ordenados por grau crescente de liberdade de escolha dos seus representantes no parlamento.

Quadro 3 Características de Sistemas Eleitorais na União Europeia (UE27)

Boletim de Voto	País	Ano	Número Efectivo de Partidos	Magnitude Média do Círculo	Índice de Proporcionalidade LH	Votantes (%)	Índice De Liberdade Escolha
Lista Partidária	Itália	2008	3.08	22.50	0.90	80.5%	0.43
Lista Partidária	Portugal	2005	2.56	10.45	0.88	65.0%	0.50
Lista Partidária	Bulgária	2005	4.80	7.74	0.91	55.8%	0.53
Lista Partidária	Espanha	2008	2.34	6.73	0.91	73.9%	0.55
Candidato (híbrido)	Roménia	2008	3.57	1.06	0.94	39.2%	0.98
Candidato	Reino Unido	2005	2.47	1.00	0.79	61.3%	1.00
<b>Média do Grupo I</b>			<b>3.14</b>		<b>0.89</b>	<b>62.6%</b>	<b>0.66</b>
Preferencial (fraco)	Eslováquia	2006	4.81	150.00	0.88	54.7%	0.67
Preferencial (fraco)	Holanda	2006	5.54	150.00	0.98	80.4%	0.67
Preferencial (fraco)	Letónia	2006	6.00	20.00	0.88	62.3%	0.92
Preferencial (fraco)	Rep. Checa	2006	3.10	14.29	0.90	64.5%	0.98
Preferencial (fraco)	Belgica	2007	7.91	13.64	0.92	91.2%	0.99
Preferencial (fraco)	Suécia	2006	4.15	12.03	0.94	82.0%	1.02
Preferencial (fraco)	Eslovénia	2008	4.23	11.00	0.92	63.1%	1.04
Preferencial (fraco)	Dinamarca	2007	5.33	10.29	0.99	86.5%	1.05
Preferencial (forte)	Finlândia	2007	5.13	13.33	0.94	67.9%	1.15
Preferencial (forte)	Polónia	2007	2.82	11.22	0.97	53.8%	1.19
Candidato ( <i>runoff</i> )	França	2007	2.48	1.00	0.76	60.2%	1.22
Preferencial (forte)	Chipre	2006	3.90	9.33	0.95	89.0%	1.24
Preferencial (forte)	Estónia	2007	4.37	8.42	0.94	61.0%	1.27
Preferencial (fraco)	Áustria	2008	4.27	4.26	0.94	78.8%	1.30
Preferencial (forte)	Grécia	2007	2.62	5.36	0.91	74.1%	1.42
Duplo: candidato+lista	Alemanha	2005	4.10	1.94	0.96	77.7%	1.55
Duplo: lista+candidato (com <i>runoff</i> )	Hungria	2006	2.61	1.96	0.88	67.8%	1.73
<b>Média do Grupo II</b>			<b>4.32</b>	<b>25.77</b>	<b>0.92</b>	<b>71.5%</b>	<b>1.14</b>
Panachage	Luxemburgo	2004	3.81	15.00	0.95	91.7%	1.38
Ordenado	Malta	2008	2.00	5.00	0.98	93.3%	1.77
Ordenado	Irlanda	2007	3.01	3.95	0.89	67.0%	1.88
Duplo: candidato ( <i>runoff</i> ) + lista (preferencial)	Lituânia	2008	5.83	1.99	0.78	48.6%	1.89
<b>Média do Grupo III</b>			<b>3.66</b>	<b>6.48</b>	<b>0.90</b>	<b>75.2%</b>	<b>1.73</b>
<b>Média EU27</b>			<b>3.96</b>	<b>19.02</b>	<b>0.91</b>	<b>70.0%</b>	<b>1.12</b>

Fonte: Pereira, P.T. e Silva, J. A. (2009b)

Mais difícil de analisar, mas igualmente importante, seriam os efeitos da personalização de voto acrescida, na coesão partidária e na disciplina de voto.

No primeiro grupo a pior *performance* está nos países de lista partidária bloqueada e fechada. No segundo grupo a pior *performance* está nos sistemas de voto preferencial em que a dimensão média do círculo é muito elevada e o melhor indicador para a liberdade de voto está nos sistemas mistos de voto duplo (Alemanha e Hungria).

Finalmente, no terceiro grupo regista-se também um elevado nível de liberdade de voto sobretudo com o boletim de voto ordenado (Malta e Irlanda), mas também no sistema misto de voto duplo com círculo uninominal a duas voltas e voto preferencial em lista no nível superior (Lituânia).

## 5 – O sistema eleitoral óptimo e crítica do sistema eleitoral português

Não existem sistemas eleitorais óptimos, no abstracto, independentemente das características socioeconómicas e culturais de um povo, das suas maiores ou menores tradições de pluralismo democrático, a sua maior ou menor liberdade de opinião veiculada pelos meios de comunicação social. Por outro lado, as características desejáveis de um sistema eleitoral estão dependentes da natureza do regime (parlamentar, semi-presidencial ou presidencial), e de um conjunto de disposições de natureza constitucional, e de outra legislação relevante, bem como do próprio regimento da Assembleia da República, assim como das próprias regras de funcionamento de cada um dos partidos políticos com assento parlamentar.

Para se saber qual o sistema eleitoral desejável é necessário saber quais os *objectivos* que se pretende atingir, e como se relacionam entre si, e quais os melhores *instrumentos* para alcançar esses objectivos. A escolha dos *instrumentos*, deverá ter em consideração os resultados da análise empírica, nomeadamente a consequência da alteração nas várias variáveis dos sistemas eleitorais. Na certeza de que, como diria Maurice Duverger, não há apenas efeitos mecânicos, mas também efeitos psicológicos das alterações do sistema eleitoral.

Tendo em conta o referido atrás, somos de opinião que os sistemas eleitorais em sistemas parlamentares, ou semi-presidenciais, para a câmara baixa (ou única) de um parlamento deveriam garantir os seguintes objectivos:

- 1 - assegurar uma adequada proporcionalidade entre a percentagem de votos de cada partido e a percentagem de mandatos.
- 2 - evitar um incentivo excessivo ao voto estratégico (“voto útil”)
- 3 - almejar um nível de fragmentação parlamentar, nem muito reduzido (bi-partidarismo), de modo a não restringir em excesso o pluralismo de perspectivas relativamente ao *bem comum*, nem excessivo (e.g. número efectivo de partidos superior

a 5) de modo a potencialmente pôr em causa a governabilidade<sup>19</sup> e a qualidade da acção legislativa.<sup>20</sup>

4 - garantir um adequado controle (mas não total) das estruturas partidárias em relação à escolha de um número significativo de deputados do grupo parlamentar a ser potencialmente eleito.

5 - incentivar que algumas pessoas de elevada qualidade, na óptica dos cidadãos, tenham incentivo para estar, e sejam efectivamente, membros do parlamento.

6 - assegurar um tratamento tendencialmente uniforme dos cidadãos eleitores no território nacional.

7- evitar que questões paroquiais e locais sejam trazidas para a assembleia legislativa nacional, pois o seu lugar é nas assembleias municipais.

Formalizamos estes objectivos de forma relativamente ambígua, precisamente para se perceber que não há um figurino único óptimo do sistema eleitoral. Se há objectivos que nos parecem não necessitar grande justificação, outros merecem alguns reparos e sobretudo convém clarificar a relação entre os vários objectivos.

Há sobretudo dois problemas com a interpretação dos indicadores de proporcionalidade. Um sistema eleitoral até pode ter um elevado grau de proporcionalidade, mas se isso assentar num voto estratégico excessivo, o valor dessa proporcionalidade é menor do que se houver pouco voto estratégico. Os indicadores de proporcionalidade (e.g. Loosemore-Hanby ou Gallagher) são *ex post* acto eleitoral, não medem portanto o efeito do voto estratégico. Essa a razão pela qual adicionamos ao objectivo 1), o objectivo 2). Outro problema dos indicadores de proporcionalidade é que geralmente são interpretados em termos agregados. Na presença de uma multiplicidade de círculos e a vários níveis torna-se mais problemática a interpretação deste indicador. Mesmo só com um nível de círculos é muito diferente ter dois círculos de 11 mandatos cada, ou um de 20 e outro de 2, mesmo que o nível agregado de proporcionalidade seja o mesmo. Para além de um valor de proporcionalidade agregado, haverá que calcular os indicadores de

---

<sup>19</sup> Estamos a assumir que o risco de não governabilidade aumenta com o nº de partidos (dada a maior probabilidade de necessidade de coligações), quando o número efectivo de partidos é grande.

<sup>20</sup> Um estudo empírico do processo conducente à redacção da Lei das Finanças Locais de 1998, levou-nos a fundamentar a opinião de que tentar conciliar, em Comissão Parlamentar, vários Projectos de Lei de vários partidos sem afinidade ideológica entre si, origina uma “manta de retalhos” legislativa, ou seja, tem um custo significativo em termos de actividade legislativa. Neste sentido um número “excessivo” de partidos, em situação de ausência de maioria absoluta e simultânea ausência de coligação, tem provavelmente o efeito de diminuir a qualidade legislativa.

proporcionalidade para cada círculo. Esta a razão pela qual o objectivo 6 é introduzido, tema a ser clarificado adiante ao se discutir o sistema eleitoral português.

É importante realçar que mesmo que se caminhe, como defendemos, para uma maior personalização do voto e da responsabilização política, os partidos deverão continuar a deter um papel crucial na escolha de uma proporção considerável dos deputados. Na realidade constituir um grupo parlamentar exige que haja diferentes valências que só as direcções partidárias poderão avaliar. Um equilíbrio adequado entre os objectivos 4 e 5 é assim desejável.

Dar alguma oportunidade para os eleitores revelarem as suas preferências pelos candidatos tem desde logo um efeito *ex ante* que é os partidos seleccionarem candidatos para as suas listas que tenham características apelativas aos cidadãos e rejeitarem candidatos que poderiam ser punidos pelos eleitores.<sup>21</sup> Para além deste efeito poderá ter também um efeito *ex post* dependendo da fórmula eleitoral e do boletim de voto.

Relativamente ao último objectivo, não parece razoável que os eleitores sejam penalizados ou beneficiados por residirem em certa circunscrição do território nacional. Isto acontecerá sempre que a dimensão dos círculos for muito díspar como se verá de seguida.

O alcançar dos objectivos acima referidos, pode realizar-se com diferentes sistemas eleitorais e passa por um desenho particular das principais variáveis de qualquer sistema eleitoral, a saber: a fórmula eleitoral (FE), a magnitude dos círculos eleitorais (MC), os limiares legais ou efectivos de representação (LR), a dimensão da assembleia representativa (DA) e a estrutura e tipo de boletim de voto (BV).

---

<sup>21</sup> Pode-se especular o que teria sido a votação personalizada num candidato condenado em primeira instância pela justiça e *pouco popular*, nas eleições legislativas de 2009. Muito provavelmente as direcções partidárias evitariam a integração deste tipo de candidatos numa lista, caso o sistema eleitoral possibilitasse o voto preferencial nessa lista. O mesmo já não aconteceria decerto com um candidato que apesar de condenado fosse popular. Este poderia ou não integrar a lista pois neste caso o partido teria que optar entre uma ética política (valores) e uma eficácia política eleitoral. Este último caso faz sobressair um argumento *contra* a maior personalização do voto que é poder levar a um maior populismo e à escolha de candidatos por uma popularidade que em nada deve à sua capacidade de exercício da função parlamentar (por ex. devido a atributos de beleza, de visibilidade nos *media* ou no cinema, etc.).

Facilmente se verifica, ao analisar o sistema eleitoral português que muitas das características acima assinaladas não estão satisfeitas no sistema eleitoral português.

Dos sete objectivos enunciados acima, os únicos que são satisfeitos são o terceiro e o sétimo. O nível de fragmentação partidária do parlamento parece aceitável, e não há muitas questões locais a serem debatidas na Assembleia da República. Relativamente a todos os outros há problemas, e muitos deles estão relacionados com a dimensão muito desigual dos círculos eleitorais que vão dos 2 mandatos (Portalegre) aos 48 (Lisboa).

No que toca à proporcionalidade ela é relativamente baixa no contexto europeu, mas sobretudo é muito desigual de círculo para círculo eleitoral. Poderia até ser muito pior caso não houvesse voto estratégico, o que é particularmente manifesto nos distritos onde há poucos mandatos, e onde apenas os dois maiores partidos elegem deputados. O controle das estruturas partidárias (nacionais e distritais) na selecção de candidatos não é *parcial*, é total. A representação personalizada é completamente inexistente, com a agravante de os próprios cabeças de lista, as caras mais visíveis nas campanhas eleitorais, poderem ser imediatamente substituídos, num completo desrespeito pelo eleitorado.<sup>22</sup>

Muitos dos problemas do sistema eleitoral têm a ver com o desenho dos círculos eleitorais, e as implicações que têm na desproporcionalidade e nos limiares efectivos de representação. No distrito de Portalegre, nas condições mais desfavoráveis, um partido poderá ter 33% de votos e não eleger um único deputado! (é o chamado limiar máximo efectivo de representação ou limiar de exclusão).<sup>23</sup> Em contrapartida, no distrito de Lisboa, um partido que tenha 2,05% de votos tem garantido um lugar no Parlamento, pois ultrapassa o limiar de representação mínimo (ou de inclusão).

---

<sup>22</sup> Merece neste contexto registo, pela negativa, o deputado João de Deus Pinheiro que assumiu funções durante cerca de meia hora desde que assinou a tomar posse até que resignou ao mandato.

<sup>23</sup> Sobre os limiares efectivos mínimos e máximos de representação, bem como uma apreciação mais desenvolvida do caso português ver Lijphart, A. (1994); Freire, Meirinho e Moreira (2008) e Pereira, P. (2008).

Quadro 4 - Limiares Efectivos de Representação

	Distrito		Lisboa
	Portalegre	A B	
Nº de Mandatos	2	3 3	48
Nº de Partidos	5	3 4	5
Limiar de inclusão (mín.)*	20%	20% 11,1%	1,05%
Limiar de exclusão (máximo)*	33,3%	25% 25%	2,04%

\*Vizinhança dos votos expressos nos candidatos

Isto significa que os cidadãos de Lisboa e Portalegre têm um tratamento muito diferenciado. Os primeiros têm possibilidade de exprimir de forma mais honesta as suas preferências, pois é muito mais elevada a probabilidade de que um candidato de um partido, mesmo que minoritário, obtenha representação parlamentar. Em Portalegre, quem não se identifica com os dois maiores partidos, ou se abstém, ou anula o voto, ou votará estrategicamente na segunda ou terceira preferência (o “voto útil”) naquele Partido que menos dista da sua primeira preferência. De qualquer maneira não ficará satisfeito pois não votará decerto no partido que apoia.

O carácter não nominativo do boletim voto é ilustrado pelo facto de que, em algumas mesas de voto, nem sequer há informação sobre as listas de candidatos a deputados.

Em obra recente (Pereira 2008), referimos alguns objectivos que deveriam nortear a reforma do sistema eleitoral Português:

“A reforma deve partir da discussão pública dos objectivos que a devem nortear. Neste sentido parecem dever ponderados os seguintes critérios:

- 1- Não deveria haver uma significativa alteração da fragmentação parlamentar (medida pelo número efectivo de partidos).
- 2- Dever-se-ia resolver o problema dos círculos muito pequenos e dos muito grandes.
- 3- Não se deveria promover o voto estratégico.



4- A reforma deveria contribuir para o desenvolvimento regional e a reforma administrativa e não para trazer “localismos” para o parlamento.

5- Deve aumentar a personalização dos mandatos através do aumento da liberdade de escolha dos eleitores, sem que isso ponha em causa a liberdade das estruturas nacionais e regionais dos partidos de seleccionarem candidatos.”

## 6 – Propostas de Reforma do Sistema Eleitoral Português

Duas propostas de reforma do sistema eleitoral português merecem reflexão dado os substanciais estudos empíricos de simulações (baseados em efeitos “mecânicos”) subjacentes a essas propostas.<sup>24</sup>

A primeira tentativa substantiva de reforma do sistema eleitoral no pós-25 de Abril foi encetada durante o governo do Partido Socialista com o Primeiro-Ministro António Guterres e o Ministro da Presidência António Vitorino, responsável do texto de apresentação da proposta de reforma.<sup>25</sup> O acordo necessário entre os dois maiores partidos (que aliás sairiam beneficiados da proposta) aparentemente fracassou, pois o PSD pretendia a diminuição do número de deputados na AR, reivindicação a que o PS se opôs. Os restantes partidos com assento parlamentar foram contra esta proposta de reforma.

O projecto apresentado adoptou um modelo parecido ao sistema alemão, de círculos a três níveis e voto duplo (locais, regionais e nacional).<sup>26</sup> Haveria círculos uninominais de propositura (ou candidatura), círculos regionais de apuramento e um círculo nacional.<sup>27</sup> Os círculos regionais seriam os mesmos, à excepção de Beja, Évora e Portalegre que seriam juntos num único e mesmo círculo, e de Bragança e Vila Real que também se juntariam.<sup>28</sup> Cada círculo regional com  $k$  mandatos, contém  $k/2$  círculos uninominais se  $k$  for par e  $k/2+0,5$  se  $k$  for ímpar. Nas simulações apresentadas só PS e PSD elegeriam

---

<sup>24</sup> Outras propostas foram realizadas, mas sem análises quantitativas sólidas que as fundamentem. Sobre estas ver por exemplo Freire e Meirinho (2009).

<sup>25</sup> Cf. PCM (1997) Revisão da lei Eleitoral para a Assembleia da República para os detalhes da proposta. Aqui apresenta-se uma ilustração simples para o leitor perceber o essencial da proposta, bem como os resultados de algumas simulações então realizadas.

<sup>26</sup> Esta proposta, inicialmente previa um voto único, mas foi debatida e alterada no sentido de introduzir o voto duplo (ver Freire, A. 2003).

<sup>27</sup> A revisão constitucional, entretanto aprovada, foi precisamente neste sentido.

<sup>28</sup> Não se percebe, *do ponto de vista da racionalidade económica*, porque é que a proposta não previa também a junção dos círculos de Castelo Branco e Guarda.

nos círculos uninominais o que indicia um aumento substancial do voto estratégico. A possibilidade de trazer “localismos” para o Parlamento também aumentaria e o problema do redesenho dos círculos eleitorais seria algo que, com as alterações demográficas, seria permanente. O efeito psicológico a adicionar ao efeito mecânico, produziria um parlamento tendencialmente bi-partidário, apesar do círculo nacional, que era relativamente pequeno.

É um projecto que apresenta demasiados aspectos negativos para que possa ser considerado para efeitos de reforma do sistema eleitoral.<sup>29</sup> Aliás, foi feito demasiadamente à frente do “véu da ignorância” não sendo por isso de admirar que os pequenos partidos (CDS e PCP) se opusessem firmemente a tal proposta.

Uma proposta bem mais interessante foi a recentemente apresentada por Freire, Meirinho e Moreira (2008). Os autores apresentam como objectivos da reforma, manter o nível de governabilidade e de proporcionalidade do sistema eleitoral, mas aumentar o grau de representação personalizada (para utilizar um conceito aqui desenvolvido). Neste sentido o sistema proposto tem dois níveis de círculos e um voto para cada nível (voto duplo): 24 “círculos primários”, com listas fechadas e não bloqueadas, com possibilidade de voto preferencial em lista, e um círculo nacional de cerca de 100 deputados (99 num cenário, 109 noutro) com listas fechadas e bloqueadas e um limiar legal de representação de 1,5%. Para além disto os autores defendem a possibilidade de *apparentement* e alteração constitucional no sentido de introduzir a moção de censura construtiva.

Facilmente se poderá ver que várias das características desejáveis de um sistema eleitoral, acima descritas, serão satisfeitas, em particular as 1, 3, 4, 5 e 6, e que a implementação de tal modelo representaria um progresso considerável relativamente ao actual. Caso o círculo nacional seja relativamente grande (99 ou 109) os objectivos que mais pobremente seriam alcançados seriam os 2 e 7, visto que haveria 5 círculos com 3 ou menos mandatos, o que representa limiares efectivos de representação relativamente elevados (ver Quadro 3).<sup>30</sup> Caso o círculo nacional seja pequeno (49 ou 59), diminui nos

---

<sup>29</sup> Aliás essa proposta identifica voto personalizado com representação personalizada que, como vimos em cima, são conceitos distintos.

<sup>30</sup> Seriam os círculos de Viana, Madeira, Açores com 3 e Europa e Fora da Europa com 2 cada.

“círculos primários” o limiar efectivo, mas aumenta no círculo nacional. Em particular o objectivo 4 deixa de ser satisfeito. Esta proposta é pois *uma* proposta possível e interessante para pensar a reforma. Exigiria apenas uma pequena revisão constitucional. Outra proposta que nos parece satisfazer em grande parte os objectivos enunciados, e que poderia ser uma variante da agora enunciada, é a do voto único transferível (VUT) nos “círculos primários”, que poderia ser complementada à mesma com a existência de um círculo nacional, aqui com listas bloqueadas e fechadas. A única alteração de natureza constitucional a fazer era a de, mantendo a referência à proporcionalidade do sistema eleitoral, suprimir a referência ao método da média mais alta d’Hondt. Deste modo se abriria a possibilidade da adopção do método da quota de Hare (ou outra) com VUT. Para além de satisfazer as mesmas propriedades do sistema eleitoral que o sistema proposto por Freire, Meirinho e Moreira (2008), teria a vantagem de reduzir substancialmente o voto estratégico sobretudo nos pequenos círculos e aumentar a proporcionalidade. A nosso ver a única potencial desvantagem do VUT é a sua complexidade, muito embora os seus fundamentos básicos possam ser explicados com alguma facilidade.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Para mais desenvolvimentos ver Apêndice 2 e Nicolaus Tideman (1995).

## 7 – Sistema eleitoral: é desejável e possível reformá-lo?

### 7.1 *A personalização do voto numa perspectiva comparada.*

Os cidadãos estão insatisfeitos com a qualidade das instituições políticas em geral e esse descontentamento é crescente. O alheamento dos cidadãos é reforçado por um sistema eleitoral que dá um baixíssimo grau de participação e possibilidade de escolha ao eleitor. Neste artigo mostrámos que o boletim de voto em lista partidária fechada, que menos liberdade dá ao eleitor, é hoje um sistema eleitoral quase residual de entre os 27 países da União Europeia. Adicionalmente, mesmo no quadro deste sistema a forte disparidade na dimensão dos círculos eleitorais cria injustiças entre os eleitores de diferentes pontos do território nacional. Os argumentos para se reformar o sistema eleitoral em direcção a maior personalização são pois muito fortes, desde que não haja implicações negativas na governabilidade e na proporcionalidade do sistema.

A proposta que apoiamos é uma variante da proposta por Freire, Meirinho e Moreira (2008) com dois níveis de círculos, um largo círculo nacional com limiar de representação baixo, e círculos “primários” com voto único transferível. Pensamos ser aquela, dentro das propostas de reforma que melhoram a personalização, que poderá ter maior aceitação pelas próprias elites partidárias.

Poder-se-ia argumentar, contra a introdução de um alargamento da personalização do voto para um sub-conjunto dos mandatos, com dois tipos de argumentos. Primeiro, que a reforma do sistema político no sentido de melhorar a qualidade da deliberação política deveria partir de uma reforma interna dos partidos políticos. Na realidade, como referimos neste artigo, as regras de selecção de candidatos a inscrever nos boletins de voto, são tão importantes como as regras que definem o tipo de boletim de voto e outras características do sistema eleitoral.<sup>32</sup> É verdade que a melhoria da qualidade da democracia poderia partir dessa mudança no funcionamento dos partidos. O que acontece, infelizmente, é que não se vislumbra essa capacidade dos partidos se auto-regenerarem nos processos de selecção de candidatos sem ser através de uma alteração no sistema eleitoral. Em segundo lugar, um argumento mais forte é que o acréscimo de personalização acarreta consigo o risco de populismo e caciquismo local. Este argumento é mais importante e é devido a estes perigos que não defendemos a

---

<sup>32</sup> Regras que designámos na secção 2.1 como respectivamente R2 e R3.

introdução de círculos uninominais em sistema eleitoral misto (como o alemão). Mais, os partidos políticos devem continuar a ter um papel determinante não só ao nível da selecção dos candidatos no largo círculo nacional (lista fechada e bloqueada) como também nos pequenos círculos (3, 4, 5 mandatos) a nível regional/local. A razão porque defendemos o sistema do voto único transferível nestes círculos é precisamente porque neste (ao contrário do voto preferencial em lista) a competição intra-partidária traz vantagens para o próprio partido (ver Apêndice 2).

### *7. 2 Que caminho para aumentar a deliberação pública?*

Para se melhorar a qualidade da democracia é necessário melhorar a qualidade da deliberação pública. Ela pode ser feita em vários *fora* e em vários estádios. Pode ser feita internamente aos partidos, na discussão sobre as propostas políticas programáticas, bem como na discussão de candidatos a deputados (por ex. em primárias). Este é o período pré eleitoral. Durante as campanhas eleitorais pode haver maior ou menor discussão pública e finalmente na Assembleia da República a qualidade da deliberação dependerá antes do mais da qualidade dos deputados, das regras de funcionamento da AR (e.g. regimento) e das regras de funcionamento partidário (nomeadamente disciplina de voto).

O nível óptimo de personalização do voto num sistema eleitoral depende da qualidade da deliberação partidária, na esfera pública e em particular no fórum parlamentar. É precisamente porque pensamos que a qualidade da deliberação intrapartidária é fraca, a da esfera pública não parlamentar incipiente, e a da esfera parlamentar limitada que defendemos um maior grau de personalização do voto associado ao sistema eleitoral, que levaria desde logo a uma alteração do tipo de candidatos propostos pelos partidos e naturalmente da sua selecção pelos eleitores. Isto coloca desde logo o problema da capacidade de reformar o sistema eleitoral português.

Quem altera o sistema eleitoral são os partidos políticos, em particular os dois maiores partidos. Se detiverem conjuntamente dois terços dos mandatos na Assembleia poderão operar alguma revisão constitucional eventualmente necessária para tal.<sup>33</sup> Antes de abordar o papel das elites partidárias e dos cidadãos nessa eventual reforma, convém determo-nos brevemente nos obstáculos existentes.

---

<sup>33</sup> Convém lembrar que a actual legislatura 2009-2013 tem poderes constituintes.

## 7. 2 Os bloqueios à reforma do sistema eleitoral

Os partidos políticos são formas de minimizar os custos de transacção, mais concretamente os custos de deliberação, negociação e tomada de decisão.<sup>34</sup> Basta pensar no que seriam os custos de tomada de decisão caso houvesse duzentos e trinta deputados independentes no parlamento, em vez do mesmo número integrado em cinco grupos parlamentares, ou no que são os actuais problemas das instituições europeias para se adaptarem à passagem de 15 para 27 membros. Se os partidos facilitam a diminuição dos custos de negociação parlamentar, eles também se estruturam de modo a minimizar os custos internos de deliberação. Na realidade qualquer partido tem que tomar internamente decisões colectivas não só sobre estratégia política geral como também sobre propostas sectoriais (segurança social, saúde, educação), e propostas de âmbito regional e local. Há, contudo, uma função muito importante dos partidos que é escolher candidatos para disputarem as eleições autárquicas, legislativas e europeias. Os partidos evoluíram e estruturaram-se em função da estrutura administrativa do país (distritos no continente) que está associada às actuais circunscrições do sistema eleitoral, no continente e regiões autónomas.

Um dos principais bloqueios à alteração do sistema eleitoral, nomeadamente no que diz respeito à delimitação dos círculos, é a estrutura administrativa obsoleta do país e a correspondente estrutura partidária da quase totalidade dos partidos que mimetiza essa estrutura administrativa. A maioria dos partidos, para diminuir os custos de transacção políticos internos, estruturou-se em distritais e concelhias. A divisão administrativa do país, sendo a base dos círculos eleitorais, levou assim a uma estruturação interna dos maiores partidos políticos de acordo com essas divisões.

Um outro bloqueio é que qualquer reforma gera ganhadores e perdedores potenciais e estes movimentam-se para bloquear essa mudança. Não há “véu da ignorância” quando se trata de discutir reformas. Todos fazem as suas contas sobre o impacto que tais reformas teriam no seu hipotético grupo parlamentar (GP). Esse impacto deve ser visto a dois níveis: a dimensão do grupo e o tipo de deputados a serem eleitos. Identificar os perdedores e os ganhadores é pois essencial. Estamos convictos de que existem alguns

---

<sup>34</sup> Sobre os custos de transacção políticos ver Dixit (2000), Williamson (1981) e Pereira (*no prelo*).

deputados de vários partidos que percebem que o recuperar do ideal democrático no sentido de Habermas e Rawls referido inicialmente, e o aprofundamento dos mecanismos de deliberação exigem uma alteração do sistema eleitoral em direcção a algum grau de representação personalizada. Alguns deputados são sensíveis ao argumento de que para se ultrapassar parte do descrédito das instituições democráticas em geral, e dos políticos em particular, é necessário dar mais liberdade de escolha aos cidadãos e não continuar a tratá-los como agentes passivos e meramente dando uma chancela a decisões dos directórios partidários (e respectivas distritais) já completamente fechadas e bloqueadas. Tanto mais que esse modelo é já claramente dominante nos países europeus. São o que poderemos designar pelas elites partidárias esclarecidas.

Há, contudo, um conjunto significativo de deputados, sobretudo em distritais mais pequenas, para os quais a concepção Schumpeteriana de democracia é suficiente. Para estes, a democracia existe se houver eleições e elas forem *aparentemente* justas. A participação popular, através do voto num dado partido, é suficiente.<sup>35</sup> Para vários líderes distritais, é mais fácil obter um lugar na lista distrital através de negociação interna, do que exporem-se perante o eleitorado e dar-lhe alguma voz no processo de escolha. Assim é que, muito dificilmente, um partido terá um consenso interno relativo à reforma do sistema eleitoral no sentido consistente com aquilo que é dominante na União Europeia e que preconizamos – uma maior representação personalizada sem cair nos efeitos nefastos dos círculos uninominais, mesmo que só de propositura.

Existe pois falta de consenso quer intra-partidário quer inter-partidário acerca da reforma desejável do sistema eleitoral. Uma óptima ilustração de como o “véu de ignorância” Rawlsiano não existe é a revelação de preferências dos deputados relativamente a possíveis alterações do sistema eleitoral referida em Freire e Meirinho (2009). Os partidos mais pequenos (BE, PCP e CDS) preferem ou manter o status quo (com receio de ficar penalizados por mudança) ou sistemas que os beneficiariam (sistema proporcional “puro”). Por outro lado os maiores partidos (PS e PSD) preferem ou manter ou abrir para a representação personalizada, sendo que os deputados do PS

---

<sup>35</sup> Conforme ilustrámos neste artigo só na aparência se pode afirmar que, com as actuais dimensões dos círculos, as eleições em Portugal são justas.

inclinam-se mais para o sistema preferencial em lista de tipo escandinavo enquanto que os do SD para o sistema misto de círculos uninominais e pluri-nominais à alemã.<sup>36</sup>

#### *7.4 Caminhos para a superação dos obstáculos à reforma.*

Para finalizar, a questão essencial a que não gostaríamos de deixar de dar uma breve resposta é esta: tendo em conta os obstáculos a qualquer reforma do sistema eleitoral, como ultrapassá-los? Não há um único caminho para criar uma dinâmica de reforma, mas várias são as possibilidades de contribuir para superar esses obstáculos.

Em primeiro lugar é necessário promover o debate e a discussão pública acerca das iniquidades do actual sistema eleitoral e criar na opinião pública um conhecimento e uma vontade determinada de forçar a reforma do sistema. Foi assim, no passado, que se fizeram as grandes reformas dos sistemas eleitorais, por reflexão teórica, disseminação do conhecimento, lóbi para reforma por parte de associações de reforma do sistema político e depois pela sua implementação. Por exemplo, havendo verdadeira deliberação pública parece-nos muito difícil senão mesmo impossível desenvolver um argumento que consiga justificar que na base do *interesse público*, é razoável que haja um círculo eleitoral da magnitude do de Lisboa e outro de Portalegre. Essa deliberação não levaria decerto ao consenso, mas aproximaria posições.

Em segundo lugar a abolição dos distritos e a alteração da divisão administrativa do país facilitaria a reforma do sistema eleitoral, visto que eliminaria a justaposição actualmente existente entre distritos, círculos eleitorais e estruturas partidárias. Há várias razões pelas quais os actuais distritos não fazem sentido, e a necessidade de reforma do sistema eleitoral, através do redesenho dos círculos eleitorais, é uma razão adicional. Por exemplo, é mau para o desenvolvimento regional que uma região com pouca população e actividade económica esteja espartilhada por três distritos.

Em terceiro lugar é necessário sensibilizar as elites partidárias em geral, e sobretudo as dos dois maiores partidos em particular (dada a necessária maioria qualificada) de que haver alguma personalização dos mandatos não só é bom para a democracia como aumentará muito provavelmente a participação popular e a votação nos partidos moderados. De facto a insatisfação crescente dos eleitores portugueses face a um sistema eleitoral fechado e bloqueado tenderá, para além de fazer aumentar a

---

<sup>36</sup> Ver tabela 10.8 da p. 367 de Freire e Viegas (2009). Infelizmente, do nosso ponto de vista, na questão formulada, os autores não apresentaram como opção o sistema do Voto Único Transferível.



abstenção, a aumentar os votos “de protesto” em partidos mais radicais quer à esquerda quer à direita. Aliás ambos os fenómenos já se verificam na actualidade e poderão agudizar-se no futuro. É importante notar que alguma competição intra-partidária, pode não ser prejudicial, mas sim benéfica para os próprios partidos como acontece com o sistema de voto único transferível (VUT). Mas mesmo no sistema de voto preferencial em lista se os partidos quiserem ter um maior poder de decisão em relação aos eleitores poderão sempre colocar uma fasquia relativamente elevada para que a lista proposta pelo partido possa ser ligeiramente alterada devido aos votos preferenciais. Por exemplo, exigindo que um nome na lista em lugar não elegível, só possa ser elegível com uma certa percentagem (elevada) de votos personalizados.

Não haverá suficiente motivação para, exclusivamente de forma endógena (internamente aos partidos), e sem forte incentivo externo, se proceder a uma reforma do sistema eleitoral que caminhe no sentido de uma maior personalização da representação, indispensável a uma melhoria da qualidade da representação, da actividade legislativa e de acção política. Essa reforma, que exige superar os obstáculos referidos acima, terá que ser um processo gradual em que a par de uma dinâmica interna aos partidos políticos, exista um substancial debate por parte da opinião pública e publicada que pressione tal reforma.

Para além da reforma do sistema eleitoral, e simultaneamente com ela, dever-se-ão considerar outros mecanismos que assegurem maior estabilidade política como seja a moção de censura construtiva e haver maior deliberação pública sobre a importância da disciplina partidária que deveria ser selectiva (para moções de confiança e censura, Orçamento de Estado, Leis Orgânicas e outras Leis estruturantes) e não, como tendencialmente acontece hoje, quase universal.

Como nota final, não pensamos que a reforma do sistema eleitoral e da Constituição, para a introdução da moção de censura construtiva, seja uma panaceia para os problemas do sistema político ou os dilemas económicos com que Portugal se defronta. Contudo, estamos convictos que melhoraria seguramente a qualidade da acção legislativa da Assembleia da República e a estabilidade política, tão necessárias nas décadas futuras em que Portugal deverá ultrapassar os problemas económicos e financeiros graves que defronta hoje. Sem instituições políticas adequadas não haverá solução para a crise que hoje vivemos e que não será fácil ultrapassar.

## Referências:

- Arrow, K. 1951, *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley and Sons.
- Black, D. 1958, *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bobbio, N. 1988, *O Futuro da Democracia*, Publicações D. Quixote, Lisboa
- Colomer, J. 2009, "Personal and Party Representation", mimeo, a ser publicado em Colomer, J. (ed.) 2010, *Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*.
- Dixit, A. K. 2000, *The Making of Economic Policy: a Transaction Cost Politics Perspective*, Cambridge MA, MIT Press.
- Downs, A. 1957, *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Elster, J. (ed.) 1997, "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory" in Bohman, J e Regh, W. (eds.), *Deliberative Democracy, Essays in Reason and Politics*, Cambridge MA, The MIT Press, 3-34.
- Elster, J. 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Freire, A. 2003, "A Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República: Breve Reflexão sobre o PJI 17/IX do Partido Socialista" *Eleições nº 7*, 47-64
- Freire, A. Meirinho, M. e Moreira, D. 2008, *Para uma Melhoria da Representação Política*, Sextante, Lisboa
- Freire, A. e Viegas, J. M. (org.) 2009 *Representação Política: o caso português em perspectiva comparada*, Sextante Editora, Lisboa
- Habermas, J. 1994, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, Polity Press [1ª ed. 1962]
- Habermas, J 1997, "Popular Sovereignty as Procedure" in Bohman, J e Regh, W. (eds.), *Deliberative Democracy, Essays in Reason and Politics*, Cambridge MA, The MIT Press
- Karvonen, L. 2004, "Preferential Voting: Incidence and Effects", in *International Political Science Review*, 25(2): 203–226.
- Lijphart, A. 1990, "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85." *American Political Science Review* 84(2): 481-96.
- Lijphart, A. 1994, *Electoral Systems and Party Systems: a Study of Twenty Seven Democracies*, Oxford, Oxford University Press
- Ordeshook, P. 1980, "Political Disequilibrium and Scientific Inquiry: a Comment on William Riker's 'Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions.'" *American Political Science Review* 74 (2): 447-50.
- Pereira, P. T. 2000, "From Schumpeterian Democracy to Constitutional Democracy" em *Constitutional Political Economy*, 11, 69-86
- Pereira, P. T. 2008, *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: Instituições Económicas Políticas e Cidadania*, Edições Almedina, Coimbra.

- Pereira, P.T. (*no prelo*) “A economia, a política e as finanças da descentralização” in Castro, A. e Cadilhe, M. (eds.), *Economia e Finanças da Descentralização*, Universidade Católica Portuguesa.
- Pereira, P.T. *et al.* 2009, *Economia e Finanças Públicas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Pereira, P.T. e Silva, J.A. 2009a, “Citizens’ Freedom to Choose Representatives: Ballot Structure, Proportionality and ‘Fragmented’ Parliaments”, *Electoral Studies*. 28, 101-110.
- Pereira, P.T. e Silva, J.A. 2009b “Personal Representation and Freedom to Choose MPs: Relevance and Consequences”, *mimeo*
- Pinto, A. C e Freire, A. (org.) 2003, *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta.
- Presidência do Conselho de Ministros 1997, Revisão da lei Eleitoral para a Assembleia da República, Anteprojecto de Articulado e Relatório.
- Rae, D. 1967, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press.
- Rae, D. 1995, "Using District Magnitude to Regulate Political Party Competition." *Journal of Economic Perspectives* 9(1): 65-75.
- Rawls, J. 1971, *A Theory of Justice*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Rawls, J. 1997a [1993], *O Liberalismo Político*, Lisboa, Editorial Presença.
- Rawls, J. 1997b, “The Idea of Public Reason.” in Bohman, J. e Rehg, W. (eds.), *Deliberative Democracy, Essays in Reason and Politics*, Cambridge MA, The MIT Press, 93-141.
- Riker, W. 1980, “Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions.” *American Political Science Review* 74 (2): 432-45.
- Riker, W. 1982, *Liberalism against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: Freeman.
- Schumpeter, J. 1943, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, George Allen & Unwin
- Shepsle, K. 1989, “Studying Institutions: Some lessons from the Rational Choice Approach.” *Journal of Theoretical Politics* 1: 131-49.
- Shepsle, K. and Weingast, B. 1981, “Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice.” *Public Choice* 37: 503-19.
- Shepsle, K., and Weingast, B. 1987, “The Institutional Foundations of Committee Power.” *American Political Science Review* 81: 86-108.
- Tideman, N. 1995, “The Single Transferable Vote”, *Journal of Economic Perspectives*, 9(1) p. 27-38
- Tocqueville, A. de 1981 (1835), *De la Démocratie en Amérique*. Paris: Garnier-Flammarion.
- Weingast, B. and Marshall, W. (1988) "The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, Like Firms, are not Organized as Markets." *Journal of Political Economy* 96(1): 132-63.
- Williamson, O. 1981, “The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach” in *The American Journal of Sociology*, 87: 548-57

## Apêndice 1 - Índice de Liberdade de Escolha

Para uma explicação mais exacta do índice de liberdade de escolha (ILE) sugere-se a leitura de Pereira, P. T. e Silva, J. (2009a e 2009b). Uma explicação mais simples é aqui apresentada. Por opção metodológica o ILE é um índice *ex ante* que não depende dos resultados eleitorais, mas sim de algumas características do sistema eleitoral em particular duas: o tipo de boletim de voto e a magnitude média das circunscrições. A razão pela qual foi feita esta escolha é que se pretende analisar em que medida o ILE tem consequências ao nível da fragmentação parlamentar (número efectivo de partidos) e dos níveis de proporcionalidade.

Considera-se como base para construção do índice uma matriz com 3 linhas e  $k$  colunas, correspondendo  $k$  ao número de partidos definido *a priori* e que poderá ser qualquer ( $k=3, k=4, k=5, \dots$ ). A título de exemplo considere-se  $k=3$ , ou seja a matriz com 3 colunas (partidos):

A1	B1	C1
A2	B2	C2
A3	B3	C3

Como referido no texto o índice é dado por:

$$FC_i = \frac{\sqrt{c_i p_i}}{(1 + \log M_i) \sqrt{3}} = \frac{1}{(1 + \log M_i)} \cdot \frac{\sqrt{c_i p_i}}{\sqrt{3}}$$

Sendo  $c$  o domínio da escolha,  $p$  as possibilidades de escolha e  $M$  a dimensão média dos círculos eleitorais. O que distingue os *boletins de voto* é  $c$  e  $p$ . Por exemplo no caso português só se pode votar nas 3 colunas, o domínio da escolha ( $c$ ) é 3, mas só se vota num partido pelo que  $p$  é 1. Considere-se o caso do Reino Unido. Os círculos são uninominais (a escolha é entre os elementos da primeira linha da matriz). Com 3 candidatos de três partidos, os eleitores têm um domínio da escolha de 3, e só podem escolher 1. A principal diferença entre o sistema do RU e o português é que o nível de informação sobre os candidatos é muitíssimo maior no primeiro caso. Esse efeito é capturado por uma função inversa da dimensão média dos círculos eleitorais:  $1/(1+\log M)$ . No caso do Reino Unido esta expressão assume o valor 1 ( $=1/(1+\log 1)$ ) enquanto que no caso português essa expressão é 0,495266 ( $=1/(1+\log 10,45)$ ). A liberdade de escolha em Portugal é menor pois apesar de na óptica do *boletim de voto* o domínio e as possibilidades de escolha serem idênticas, do ponto de vista da *informação* sobre os candidatos ela é muito menor em Portugal.

Considere-se agora um sistema misto como o alemão: o domínio da escolha é maior, e as oportunidades de escolha também. O domínio são 3 partidos ao nível regional, mais 3 candidatos no nível uninominal local, ao todo 6 opções portanto. As possibilidades de escolha são duas (um partido e um candidato), pelo que  $c=6$  e  $p=2$ .

## Apêndice 2 – O sistema do voto único transferível

O único método onde praticamente não há votos desperdiçados porque não há candidatos eleitos com votos “a mais”, nem há poucos votos desperdiçados em candidatos que não são eleitos é o sistema de *voto único transferível* (VUT).<sup>37</sup> O VUT tem sido utilizado em países como a Irlanda ou Malta, e é um sistema que utiliza uma quota, em geral a quota de Droop. Apresenta várias características interessantes, pois é um sistema proporcional, personalizado, sem desperdícios voluntários de votos, onde o votante pode revelar as suas preferências pelos vários candidatos.

Aquilo que é pedido ao eleitor no acto de votar é muito simples (ver apêndice 3 para o caso Irlandês). Marque com um 1 o candidato da sua primeira preferência, com um 2 o da sua segunda preferência e assim sucessivamente. Cada votante pode votar em *todos* os candidatos do seu círculo eleitoral por ordem de preferência ou escolher votar só em *um*, ou só em *dois*, etc.. Na certeza que se votar em todos o seu voto não será concerteza desperdiçado, pois se não for eleito o candidato da primeira preferência poderá ser o da sua segunda preferência, ou terceira.

A forma como são transferidos os votos sendo complexa pode ser explicada de forma intuitiva. Seja um círculo com 2 mandatos e três candidatos: a Alice, a Beatriz e o Carlos. A quota para a eleição é de 10.000 votos. A Alice tem 15.000 votos como primeira preferências e os votos da Beatriz e do Carlos são inferiores a 10.000. Logo a Alice é eleita e todo o excedente dos votos na Alice (5000 votos) irão ser transferidos, *caso haja pelo menos 5000 votos que sejam transferíveis (isto é em que os eleitores tenham marcado uma segunda preferência)*. A repartição dos 5000 votos será feita em proporção dos votos transferíveis para a Beatriz e para o Carlos. Assim se houver 80% que tenham marcado Carlos na segunda preferência e 20% Beatriz, o Carlos receberá 4000 votos ( $0,8*5000$ ) e a Beatriz 1000 votos. Com esse acréscimo de votos o candidato que atingir 10.000 será eleito.

Dado tratar-se de um sistema complexo de implementar, sobretudo antes da existência de leitura óptica e de computadores para apurar resultados, tem sido pouco adoptado na prática, embora visto com grande interesse. Na actualidade, com a facilidade de tratamento informático dos dados a sua aplicabilidade é fácil e o argumento para a sua eventual não utilização não pode ser a sua complexidade.

A vantagem deste sistema de personalização de voto é que alguma competição intra-partidária que possa existir acaba por sair em benefício do próprio partido. Se houver um candidato muito popular de um dado partido e se os votantes tiverem preferência políticas fortes, o excedente de votos nesse candidato irá ser transferido para os outros candidatos do mesmo partido.

---

<sup>37</sup> Em inglês *single transferable vote*.

## Apêndice 3 Boletins de Voto usados nas eleições legislativas em alguns países da União Europeia (câmara baixa)

### A 3.1 O Boletim de voto na Irlanda (voto único transferível)

Instruções: Marque 1 no quadrado junto à fotografia do candidato que é a sua primeira escolha, marque 2 no quadrado junto à fotografia do candidato que é a sua segunda escolha e assim sucessivamente

1. Féach chuige go bhfuil an marc oifigiúil ar an bpáipéar.  
 2. Marcáil an figiúr 1 sa bhosca le hais ghrianghraf an chéad iarrthóra is rogha leat, marcáil an figiúr 2 sa bhosca le hais ghrianghraf an iarrthóra do dhara rogha, agus mar sin de.  
 3. Fill an páipéar ionas nach bhfeicfead do vóta, sráid na mílte, nó pháipéir oifigeach ceannais, agus cuir sa bhosca ballotóide.

**INSTRUCTIONS**

1. See that the official mark is on the paper.  
 2. Mark 1 in the box beside the photograph of the candidate of your first choice, mark 2 in the box beside the photograph of the candidate of your second choice, and so on.  
 3. Fold the paper to conceal your vote. Show the *back of the paper* to the presiding officer and put it in the ballot box.

	<b>DE BÚRCA - GREEN PARTY</b> (DÉIRDRE GEARÓIDÍN DE BÚRCA of 137 Hollybrook Park, Southern Cross, Bray, Co. Wicklow; Psychologist)		<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<b>FOX - NON-PARTY</b> (MILDRED FOX of Lower Calary, Kilmacanogue, Co. Wicklow)		<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<b>HYLAND - NON-PARTY</b> (BARBARA MARY HYLAND of 9 Duncairn Terrace, Bray, Co. Wicklow; Widow, O.A.P.)		<input type="checkbox"/>
	<b>JACOB - FIANNA FÁIL</b> (JOE JACOB of Main Street, Rathdrum, Co. Wicklow; Minister of State)		<input type="checkbox"/>
	<b>KEANE - SINN FÉIN</b> (MAIREAD KEANE of 14 Thomhill View, Bray, Co. Wicklow; Sinn Féin Activist)		<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<b>KEARNS - NON-PARTY</b> (ROBERT KEARNS of 4 Castle Park, Wicklow, Co. Wicklow; Carpenter)		<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<b>KEDDY - NON-PARTY</b> (CHARLIE KEDDY of Sea Road, Kilcoole, Co. Wicklow; Plumber)		<input type="checkbox"/>
	<b>KELLY - THE LABOUR PARTY</b> (NICKY KELLY of "Aille", Hieghfield Avenue,		<input type="checkbox"/>

## A 2.2 O Boletim de voto na Dinamarca (voto preferencial em lista)

Instruções: Ponha uma cruz à direita do nome de uma lista (o nome de um partido) ou de um candidato. Só pode colocar uma cruz no boletim.

Sønderjyllands Amts  
3. opstillingskreds

### Folketingsvalget 2001

Sæt × til højre for en listebetegnelse (et partinavn)  
eller et kandidatnavn.  
Sæt kun ét kryds på stemmesedlen.

---

**A. Socialdemokratiet**

Frode Sørensen  
Inger Bierbaum  
Dorte Dinesen  
P. Qvist Jørgensen  
Eva Roth  
Lise von Seelen  
Søren Ebbesen Skov

---

**B. Det Radikale Venstre**

Nicolas Lund-Larsen  
Per Kleis Bønnelycke  
Bente Dahl  
Inger Harms  
Bjarke Larsen  
Henrik Larsen

---

**C. Det Konservative Folkeparti**

Kaj Ikast  
Martin Andresen  
Bent P. Have  
Jens M. Henriksen  
Bente Lassen  
Lars Munk  
Klaus Rehkopff

---

**D. Centrum-Demokraterne**

Henning Nielsen  
Henning Borchert-Jørgensen  
Helmuth Carstens  
Flemming Hübschmann  
Holger Madsen  
Peter Berthel Nissen  
Kai Paulsen

---

**F. Socialistisk Folkeparti**

Bjarne Eliassen  
Bent Iversen  
Jesper Petersen  
Kirstine Rask Lauridsen  
Jørn Ulrik Larsen  
Jørgen Jørgensen  
Mathias Gotthardsen

---

**O. Dansk Folkeparti**

Søren Krarup  
Kell Kristiansen



---

**O. Dansk Folkeparti**

Søren Krarup  
Kell Kristiansen  
Jørn Larsen  
Jytte Lauridsen  
Theis Mathiasen  
Niels Oluf Michaelsen Petersen  
Lars Rydhard

---

**Q. Kristeligt Folkeparti**

Michael Lund Markussen  
Vibeke Christensen  
Bjarke Friis  
Knud Erik Hansen  
Henning Holm

---

**V. Venstre, Danmarks Liberale Parti**

Bjørn Scherbarth  
Sven Buhrkall  
Peter Christensen  
Allan Emiliussen  
Gunnar Hattesen  
Helga Moos  
Hans Chr. Schmidt

---

**Z. Fremskridtspartiet**

Ole Jensen  
Heine Andresen  
Henning Brandt  
Carl Hahn  
Margit Petersen  
Preben Ravn  
Jens Willatzen

---

**Ø. Enhedslisten - De Rød-Grønne**

Baltser Andersen  
Svend Brandt  
Signe Færch  
Jette Hedegaard  
Egon Laugesen  
Niels-Erik Aaes



### A 3.3 O Boletim de voto na Alemanha (voto duplo num partido e num candidato)

Instruções:


## Boletim de Voto Para as eleições do Parlamento Alemão Você tem 2 Votos

**Aqui tem 1 Voto**  
para a escolha  
do representante do seu círculo eleitoral

**Aqui tem 1 Voto**  
para a escolha de uma lista partidária  
do Estado/Land

**Stimmzettel**  
für die Wahl zum Deutschen Bundestag  
im Wahlkreis 252 Würzburg  
am 18. September 2005

**Sie haben 2 Stimmen**



**hier 1 Stimme**  
für die Wahl  
eines/einer Wahlkreisabgeordneten

**Erststimme**

**hier 1 Stimme**  
für die Wahl  
einer Landesliste (Partei)  
- maßgebende Stimme für die Verteilung der  
Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien -

**Zweitstimme**

1	<b>Lehrieder, Paul</b> Erster Bürgermeister, Rechtsanwalt Gaukönigshofen, Hauptstr. 14	<b>CSU</b> <small>Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.</small>	<input type="radio"/>		1
2	<b>Kolbow, Walter</b> Parlamentarischer Staatssekretär, Mitglied des Bundestages Würzburg, Gertraud-Rostovsky-Str. 36	<b>SPD</b> <small>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</small>	<input type="radio"/>		2
3	<b>Friedl, Patrick</b> Wissenschaftlicher Mitarbeiter Würzburg, Adalberstr. 1	<b>GRÜNE</b> <small>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</small>	<input type="radio"/>		3
4	<b>Kracht, Moritz</b> Student Würzburg, Gerberstr. 8	<b>FDP</b> <small>Freie Demokratische Partei</small>	<input type="radio"/>		4
5	<b>Seifert, Berthold</b> Leitender kaufmännischer Angestellter Eibelsbach, Wolfspfad 18	<b>REP</b> <small>DIE REPUBLIKANER</small>	<input type="radio"/>		5
6	<b>Brechbildler, Belinda</b> Buchhändlerin Würzburg, Vensbacher Str. 235	<b>DIE LINKE.</b> <small>Die Linkspartei.PDS</small>	<input type="radio"/>		6
7	<b>Meenen, Uwe</b> Verlagskaufmann Würzburg, Industriestr. 16	<b>NPD</b> <small>Nationaldemokratische Partei Deutschlands</small>	<input type="radio"/>		7
8	<b>Huth, Adelheid</b> Hausfrau Gerolahn, Sandbühlstr. 9a	<b>PBC</b> <small>Partei Bibeltreuer Christen</small>	<input type="radio"/>		8
			<input type="radio"/>	<b>BP</b> <b>Bayernpartei</b> Andreas Settele, Manfred Klemz, Hubert Dorn, Peter Fendt, Anton Maler	9
			<input type="radio"/>	<b>DIE FRAUEN</b> <b>Feministische Partei DIE FRAUEN</b> Wilfried Pomppier, Renate Schwelbkeuff- Aicher, Beati Holzner, Sabine Scherbaum, Adelheid Wohlfart	10
			<input type="radio"/>	<b>GRAUE</b> <b>DIE GRAUEN - Graue Panther</b> Emil Schowanek, Horst Stocker, Krista Jüptner, Leopold Schimon, Robert Gellekum	11
			<input type="radio"/>	<b>BüSo</b> <b>Bürgerrechtsbewegung Solidarität</b> Eike Finnen, Helmut Eichinger, Reinhard Müllberg, Gerald Strickner, Franz Maler	12
			<input type="radio"/>	<b>FAMILIE</b> <b>FAMILIEN-PARTEI DEUTSCHLANDS</b> Werner Hummel, Roswitha Bendt, Simone Vosswinkel, Dr. Wolfgang Kinzer, Hermann Strödel	13
			<input type="radio"/>	<b>MLPD</b> <b>Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands</b> Andrea Dumberger, Johannes Rapprecht, Corinna Kaske, Klaus Mischau, Theresa Gmeich	14