

MARINA COSTA LOBO (ORG.)

# SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS

PROBLEMAS  
E SOLUÇÕES

# **SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES**

**Marina Costa Lobo (org.)**



## **Sistema Eleitoral Português: Problemas e Soluções**

### **AUTORES**

André Freire, António Filipe, Carmen Ortega, José Ribeiro e Castro,  
Manuel Meirinho, Maria Costa Lobo, Paulo Trigo Pereira,  
Pedro Riera, Sofia Serra-Silva

### **EDITOR**

**EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.**

Rua Fernandes Tomás, n<sup>os</sup> 76-80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almедina.net · editora@almедina.net

**DESIGN DE CAPA**

**FBA.**

, 2018

Apesar do cuidado e rigor colocados na elaboração da presente obra, devem os diplomas legais dela constantes ser sempre objecto de confirmação com as publicações oficiais.

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.



---

**BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO**

Sistema Eleitoral Português: Problemas e Soluções

LOBO, Maria Costa (org.)

ISBN 978-972-40-7663-8

CDU 351

# Índice

## **Introdução**

Uma janela de oportunidade para a reforma do sistema eleitoral?

MARINA COSTA LOBO

## CAPÍTULO 1

### **Abrindo a caixa de Pandora: o problema do financiamento partidário num sistema de voto preferencial**

MARINA COSTA LOBO & SOFIA SERRA-SILVA

Introdução

Da (in)capacidade dos cidadãos portugueses

A caixa de Pandora do financiamento partidário num sistema de voto preferencial

Financiamento eleitoral em sistemas de voto preferencial

Áustria e Bélgica: Voto preferencial e regulamentação do financiamento partidário

Suécia e Holanda: Uma (quase total) ausência de regulamentação

Voto Preferencial e Financiamento Político: Uma súmula

Quais as ilações para o debate sobre a Reforma do Sistema Eleitoral em Portugal?

## CAPÍTULO 2

### **The Impossible Reform of the Electoral System in Spain**

PEDRO RIERA

The Spanish electoral System  
Electoral Reform: the case of Spain

### CAPÍTULO 3

#### **Intraparty Preference Voting and Democratic Regeneration: Does it make a difference?**

CARMEN ORTEGA

Why have I invested so much time in researching into this subject?  
What does preference voting (PV) or “unblocking” party lists mean?  
What if we talk about the political consequences of PV systems?  
Negative consequences of Intraparty PV  
The advantages of PV  
Which are the implications of the analysis for electoral design?

### CAPÍTULO 4

#### **A reforma do sistema eleitoral em Portugal: um eterno retorno**

ANDRÉ FREIRE

Introdução  
Mais estabilidade sem beliscar a justeza da representação  
Melhorar a qualidade da representação política  
Discussão: quem poderia beneficiar das linhas de reforma aqui propostas?  
Adenda

### CAPÍTULO 5

#### **A Reforma do Sistema Eleitoral e o papel da Sociedade Civil**

PAULO TRIGO PEREIRA

Introdução  
Conservadorismo: a defesa do *status quo* eleitoral  
Sistema eleitoral: o que é necessário reformar?

O menu da escolha

Os critérios da escolha de um sistema eleitoral: sete mais um

As forças de bloqueio à reforma: os partidos políticos

O caminho: mais conhecimento, mais consenso e lóbi da sociedade civil

## CAPÍTULO 6

**Não haverá reforma eleitoral, mas devemos apostar na inovação democrática**

MANUEL MEIRINHO

## CAPÍTULO 7

**Reforma do sistema eleitoral: o que está em causa?**

ANTÓNIO FILIPE

## CAPÍTULO 8

**Um sistema eleitoral representativo e de responsabilidade**

JOSÉ RIBEIRO E CASTRO

Referências Bibliográficas

Notas Biográficas dos Autores

## Introdução

# Uma janela de oportunidade para a reforma do sistema eleitoral?

MARINA COSTA LOBO

*“Não há nada mais difícil de organizar, de mais duvidoso sucesso e mais perigoso de realizar do que iniciar mudanças. O inovador faz inimigos de todos aqueles que prosperaram sob a velha ordem, e obtém apenas um apoio tépido daqueles que prosperariam sob a nova.”*

NICCOLÓ MACHIAVELLI

O debate sobre a reforma do sistema eleitoral é um tema recorrente na política portuguesa. Ao longo das últimas décadas têm sido avançadas propostas de académicos e os partidos costumam também incluí-las nos seus programas eleitorais. Mais recentemente, grupos da sociedade civil também têm defendido ideias concretas sobre o tema. Apesar deste manancial de iniciativas, quase nada foi alterado - com a excepção do número de deputados de 250 para 230 que depois da revisão constitucional de 1989 entrou em vigor nas eleições legislativas de 1991. A citação de Maquiavel no cimo desta página explica bem este contraste entre quantidade de propostas avançadas e a inércia dos actores políticos: o *status quo* tem poderosos aliados que, apesar de periodicamente apresentarem reformas, acabam por não ver razões suficientes para alterar a ordem que lhes trouxe o poder.

Neste e-book quisemos juntar vozes de quem há anos intervém na reforma do sistema eleitoral, para fazer um *Estado da Arte* sucinto sobre o debate em torno desta questão. Com este exercício pretendemos contribuir para que se perceba a distância de posicionamentos entre os principais partidos, mas também tentar encontrar um mínimo denominador comum a ser apresentado como uma reforma

consensualizada— pelo menos do ponto de vista académico. Este e-book insere-se por isso na missão do Instituto de Políticas Públicas (IPP), que pretende facilitar o debate sobre a reforma do sistema político português. Nesse âmbito realizámos um Colóquio em Outubro de 2017 sobre o tema, que reuniu académicos portugueses e estrangeiros, bem como políticos nacionais que se interessam pelo tema. As várias intervenções aqui coligidas permitem concluir o seguinte: Apesar da falta de mudança em torno desta questão, e da multiplicidade de vozes académicas não necessariamente concordantes sobre o que seria desejável mudar no sistema eleitoral, vale a pena assinalar mudanças e algum consenso recente que sugerem uma janela de oportunidade.

Em primeiro lugar, sobre o objectivo principal da reforma a efectuar. Embora o sistema eleitoral tenha muitas dimensões, ele cumpre essencialmente duas funções: por um lado, assegura a representação política, por outro garante a governabilidade. Esses dois objectivos são de certa forma contraditórios, na medida em que maximizar a qualidade da representação no sentido de aumentar a proporcionalidade, pode em alguns casos comprometer a formação de governos estáveis e por conseguinte a governabilidade.

De facto, até há pouco tempo, aqueles que se debruçavam sobre o tema da reforma do sistema eleitoral tendiam a defender mudanças que pudessem conciliar os dois objectivos: a saber, aumentar a governabilidade em Portugal—por exemplo através da diminuição do número de deputados— e também melhorar a qualidade da representação política, aumentando a proporcionalidade ou por outras vias. Mas essa seria sempre uma reforma com múltiplos objectivos e que necessariamente implicaria mudanças profundas na lei eleitoral.

No entanto, a formação do governo actual (2015-), que pela primeira vez junta os partidos de esquerda em Portugal, e o facto de esta solução se ter revelado duradoura, terá resolvido em larga medida o problema da estabilidade dos governos: existem hoje soluções governativas maioritárias de coligação que melhoram as perspectivas de governabilidade sem ser necessário garantir maiorias de um só partido.

Assim sendo, e tendo em conta que a evolução do sistema partidário e o entendimento entre líderes permitiu o primeiro governo apoiado em partidos de esquerda, a questão da governabilidade deixa de ser um objectivo necessário da



mudança do sistema eleitoral, na medida em que esta melhorou – e de forma estrutural - desde 2015. Com esta mudança, as maiorias absolutas monopartidárias deixaram de ser necessárias para assegurar a governabilidade, seja à esquerda, seja à direita, sendo as coligações estáveis e possíveis. O aumento da governabilidade em Portugal contribui assim, ainda que inadvertidamente, para a exequibilidade da reforma do sistema eleitoral, que se pode agora centrar- finalmente e exclusivamente- na questão da qualidade da representação.

E esse é o segundo grande consenso que existe, seja entre académicos, seja entre a maioria dos partidos políticos. O trabalho que tem vindo a ser feito ao longo das últimas décadas sobre as atitudes e comportamentos políticos em Portugal leva a que haja um consenso inter-partidário e na sociedade civil sobre o estado da questão. Tem sido possível ao longo dos anos reunir um conjunto de indicadores sobre a qualidade da relação entre cidadãos e eleitos que nos devolvem um quadro muito pouco animador do ponto de vista das atitudes dos portugueses em relação à política. Estes sentimentos traduzem-se depois em níveis muito baixos de participação política, e declínio sustentado e acelerado da participação eleitoral desde os anos noventa.

Os sintomas das deficiências da representação política não devem ser procurados apenas do lado dos eleitores. Temos assistido a um aumento de casos graves de disfunção dos partidos- seja na falta de transparência na organização dos processos eleitorais internos, seja na falta de cumprimento ético dos regulamentos da Assembleia da República. Também por isso consideramos que uma reavaliação dos critérios em que a representação política ocorre em Portugal é fundamental e urgente.

Se é certo que o objectivo da governabilidade deixou de ser prioritário, e que a questão da representação política se continua a colocar de forma inequívoca, ainda falta consensualizar a mudança. Que alterações do sistema eleitoral devem ser implementadas no domínio do aumento da qualidade de representação? Em concreto, este e-book dá conta de várias alternativas propostas seja por académicos, seja por políticos.

Defendemos que aqueles que se interessam pelo tema deveriam estar disponíveis para consensualizar não a mudança em si, mas uma *metodologia*

*para a mudança.* Em particular, a de perspectivar a reforma do sistema político em geral, e do sistema eleitoral em particular, não de uma forma maximalista, mas incremental. Um académico a quem lhe seja perguntado como deveria ser modificado o sistema eleitoral deverá, em bom rigor, responder da forma mais completa possível – indicando mudanças possivelmente na fórmula eleitoral, nos círculos eleitorais, no boletim de voto, tal como vários autores propõem neste e-book. Ora, tal mudança pode ser muito acertada, mas provavelmente contém demasiadas variáveis para poder ser aceite pela maioria dos actores políticos em simultâneo. Aliás, o capítulo de Pedro Riera, aqui incluído, dá conta de que precisamente por essa razão as reformas eleitorais são tão raras.

Seria por isso importante consensualizar um *mínimo denominador comum* para dar início a alguma mudança no sistema eleitoral que os partidos também pudessem aceitar e um primeiro passo na melhoria da qualidade da representação. Estou em crer que se se efectuasse uma – ainda que pequena – mudança a aprendizagem de todos os envolvidos poderia inaugurar mais alterações no sentido da melhoria da qualidade da representação.

No nosso entender, esse mínimo denominador comum deveria ser a mudança do boletim de voto, no sentido da abertura das listas para aumentar a capacidade de escolha dos cidadãos. Significa isto deixar que o eleitor vote num candidato em vez de na lista partidária. Se um candidato obtivesse um número substancial de votos poderia subir na lista, contrariando a ordem proposta pelo partido. Tratar-se-ia de re-equilibrar o eixo de poder entre cidadãos e partidos, no que diz respeito à representação política. Neste momento, os partidos têm o monopólio da definição das listas, que são fechadas e bloqueadas – logo os partidos detêm controle absoluto sobre a feitura das listas. O cidadão vota apenas no partido. Este total controle dos partidos já vai sendo raro na UE, onde a larga maioria dos países já permite a expressão de uma preferência aos cidadãos. As consequências desse monopólio são que os deputados dependem totalmente da liderança parlamentar. Se esta dependência aumenta a disciplina de voto, também contribui para a diminuição do trabalho de círculo pelos deputados e para a fraca qualidade da representação política aos olhos dos cidadãos.

Se se concordar na abertura das listas, ainda será necessário acordar a melhor forma de o fazer. De facto, existem várias formas de abrir as listas, com maior ou

menor personalização do voto. Desse ponto de vista, o capítulo de Carmen Ortega é bastante claro: o tipo de abertura das listas deve ser equacionado tendo em conta o grau de personalização que permite. Assim, sistemas como o voto único transferível que se utiliza na Irlanda ou as listas ordenadas por ordem alfabética tal como existem na Finlândia, são aqueles que mais personalizam o voto. Essa personalização concentra algumas das desvantagens que se aponta aos sistemas com voto preferencial: maximizam os incentivos para a competição intrapartidária, o que dificulta a disciplina partidária e reforça a necessidade de financiamento individual das campanhas eleitorais, com claros perigos para a transparência das mesmas. Portanto, o nosso parecer de que a abertura das listas deve ser feita de forma moderada, limitando a personalização, é reforçado pelas evidências sobre a ligação entre personalização e financiamento partidário.

É por termos identificado precisamente os dificuldades de controle do perigos da personalização do financiamento partidário devido à introdução do voto preferencial, que escrevemos o primeiro capítulo deste livro. Da minha autoria com Sofia Serra da Silva, ele complementa investigação reunida anteriormente sobre a introdução do voto preferencial. Em 2015, realizámos um estudo pioneiro que através de uma sondagem à boca das urnas representativa da sociedade portuguesa, testou a capacidade dos portugueses utilizarem o voto preferencial, com resultados positivos (Lobo e Santana Pereira, 2015).

Agora vimos complementar essa investigação com outra, nomeadamente fazendo um mapeamento das práticas de financiamento de campanhas eleitorais nos países europeus onde essas listas preferenciais são utilizadas e que ao mesmo tempo tenho altos índices de qualidade da democracia. O capítulo reúne essa informação sobre a Áustria, Bélgica, Finlândia e Suécia. A informação disponível sobre o financiamento intrapartidário mostra que é aconselhável a abertura *parcial* das listas para não aumentar excessivamente a personalização das campanhas e que será necessário aumentar os recursos dos órgãos de monitorização da distribuição interpartidária do financiamento eleitoral.

No segundo capítulo, Pedro Riera dá conta das tentativas de reforma do sistema eleitoral espanhol. Começa por descrever as principais características e as suas semelhanças com o caso português. De seguida, mostra a sobrerrepresentação dos grandes partidos que o sistema eleitoral espanhol tem

permitido ao longo dos anos. Embora o sistema de partidos tenha sofrido grandes alterações em 2015, com a entrada no Parlamento de novos partidos, nomeadamente o *Ciudadanos* e o *Podemos*, ambos defensores da reforma eleitoral, o autor mostra-se céptico de que algo possa mudar em Espanha deste ponto de vista. A principal razão é que os partidos têm afirmado que a acontecer uma mudança esta deve ocorrer por consenso, e a posição do Partido Popular é de intransigência em relação a qualquer alteração.

De seguida, Carmen Ortega, especialista em voto preferencial, apresenta no seu capítulo a relação entre a introdução do voto preferencial e a regeneração do sistema político. A autora começa por descrever os vários tipos de sistema de voto preferencial existentes. De seguida, apresenta as principais desvantagens do voto preferencial, que têm a ver com o aumento dos custos da democracia, a possibilidade de aumento de corrupção no sistema político, devido a incentivos para mais financiamentos ilícitos, e ainda a possível diminuição da representação das mulheres. Esta é aliás uma crítica que se pode fazer em relação a qualquer sistema eleitoral que permita a escolha de um candidato, que terá que fazer campanha individualmente, tal como o sistema britânico, uninominal. Como contrapartida, as vantagens são uma satisfação maior que os cidadãos têm em poder exprimir as suas preferências em relação aos seus representantes. A autora distingue de seguida entre diversos tipos de voto preferencial, sendo aqueles onde a lista é ordenada pelos partidos, embora os eleitores possam exprimir uma preferência, tal como acontece na Áustria ou nos Países Baixos, aqueles onde os incentivos para cultivar um “voto pessoal” são menores. Sistemas como o irlandês ou o finlandês implicam muito maior personalização do voto, e não é despiciendo para considerar as potenciais consequências da lista preferencial. A autora termina defendendo um maior controle do financiamento intrapartidário.

No quarto capítulo, André Freire expõe os elementos principais dos seus estudos e propostas sobre a reforma do sistema eleitoral desenvolvidos nos últimos anos. O autor começa por apresentar a necessidade de se garantir a estabilidade sem pôr em causa o princípio da proporcionalidade alcançada pelo sistema actual. Do ponto de vista da melhoria da qualidade da representação, o autor defende a introdução do voto preferencial, salvaguardando porém que esta mudança só pode ser entendida como uma de entre outras mudanças que considera necessárias, a saber: moção de censura construtiva, orçamento

construtivo, incentivos institucionais à cooperação entre os partidos. Além disso, de uma perspectiva da reforma do sistema eleitoral global, o autor enfatiza que a Constituição já prevê, desde 1997, a possibilidade de adoção de um “sistema misto proporcional” com círculos uninominais no segmento inferior, faltando apenas a sua regulamentação em sede de leis orgânicas.

No quinto capítulo, Paulo Trigo Pereira propõe uma abordagem político-económica no sentido de compreender que reforma poderia ser positiva e ao mesmo tempo aceite pelos actores políticos. O autor começa por avançar com aquilo que considera ser o indefensável conservadorismo do status quo no sistema eleitoral. De seguida, apresenta o leque de mudanças a seu ver necessárias para a reforma do sistema eleitoral: Apenas considera indispensável, para uma reforma bem-sucedida do sistema eleitoral, alterar ii) o desenho, dimensão e a estrutura dos círculos e iv) o boletim de voto. Não é essencial, embora pudesse ser equacionado, alterar i) a dimensão da assembleia, nem iii) a fórmula utilizada para apuramento dos mandatos. Na presença de círculos eleitorais pequenos ou médios a existência de uma cláusula barreira legal (v) seria redundante.

Uma reforma mais substancial do sistema eleitoral envolveria uma alteração de todas as dimensões menos a do número de deputados e a da cláusula barreira legal. Porém, a eficácia de um processo de reforma exige que haja uma clarificação daquilo que é essencial alterar e a nosso ver a reforma mais urgente deverá incidir sobre a dimensão e estrutura dos círculos e o boletim de voto.

Depois de apresentar o menu de escolha de reformas do sistema eleitoral, onde inclui, além da introdução de um sistema misto, da simples introdução do voto preferencial também apresenta o voto único transferível que é utilizado na Irlanda ou em Malta. Paulo Trigo Pereira enuncia sete critérios a que os sistemas eleitorais devem responder, e conclui que o português apenas responde adequadamente a uma minoria desses critérios. Considera que um sistema misto semelhante ao de eleição do Bundestag (Alemanha), com círculos uninominais e plurinominais, responde a mais critérios, que o actual, e que seria mais aceitável pelos partidos políticos do que qualquer outro. Para finalizar propõe uma agenda para conseguir a mudança: mais conhecimento através de estudos sobre variantes do sistema misto, mais consenso entre os académicos e um maior envolvimento

por parte da sociedade civil.

No capítulo seguinte, Manuel Meirinho Martins começa por explicar que as grandes reformas dos sistemas eleitorais são muito raras por implicarem muitas alterações. Também considera que no caso de Portugal esse tipo de mudança é altamente improvável. Assim, importa avaliar as quatro grandes dimensões de desempenho do nosso sistema eleitoral: governabilidade, proporcionalidade, representação e participação. O autor conclui que não temos problemas de governabilidade, nem de proporcionalidade, nem mesmo de representação. O problema é a dimensão dos círculos. O autor mostra-se bastante cético em relação a capacidade da sociedade civil de pressionar os partidos políticos para mudar, muito devido ao facto de ter participado em vários estudos que tiveram todos o mesmo fim: foram colocados na gaveta. O último desses foi desenvolvido para o PSD, consistia num sistema de voto preferencial opcional com círculos locais de pequena magnitude (desagregando os maiores), já que este tipo de voto, para ser verdadeiramente efetivo, tem que funcionar em círculos de magnitude baixa. Essa desproporcionalidade decorrente da redução do número de deputados seria colmatada com um círculo nacional.

Os últimos dois capítulos são de intervenientes que integram ou integraram partidos políticos mais pequenos do sistema político, nomeadamente o PCP e o CDS-PP. O sétimo capítulo reproduz a intervenção de António Filipe. Este autor começa por apresentar muito sumariamente as duas grandes propostas dos principais partidos. A saber, a vontade do PSD de reduzir o número de deputados, e a do PS de introduzir um sistema eleitoral misto em que uma parte dos deputados seria eleito de forma uninominal. O autor é contra qualquer uma destas propostas por vários motivos: por um lado, considera que as propostas de redução do número de deputados podem colocar em causa a proporcionalidade. Por outro lado, no caso da proposta do PS, António Filipe opõe-se porque, embora formalmente o sistema dito alemão possa corrigir a desproporcionalidade, ao instituir círculos uninominais estes vão imprimir uma lógica bipolar a toda a eleição, e que isso também prejudicaria a proporcionalidade do sistema. Sendo certo que o autor não considera que os problemas do sistema político possam ser resolvidos através de mudanças no sistema eleitoral, propõe ainda assim a existência de quotas de deputados para os círculos do interior, que dependem dos censos e com a desertificação crescente

desta parte do país arriscam ficar com uma representação minimizada.

Por fim, o e-book fecha com o contributo de José Ribeiro e Castro, ex-líder do CDS-PP e que hoje integra uma associação que apresentou um Manifesto Por uma Democracia de Qualidade. O autor começa por fazer uma defesa veemente da necessidade de reformar o sistema eleitoral para melhorar a representatividade do sistema político. Aliás, o Manifesto por uma Democracia de Qualidade apresenta três caminhos possíveis para a reforma do sistema eleitoral. Um deles é o voto preferencial, aqui defendido. O outro, é o sistema irlandês, que é discutível que seja constitucional. E o terceiro caminho, inspira-se no sistema alemão, que é um sistema misto. José Ribeiro e Castro considera que a introdução deste último seria de longe a melhor opção para Portugal, pela sua plasticidade e flexibilidade. É o sistema que mantém a proporcionalidade mas que assegura também uma certa proximidade. O dia em que essa reforma morreu, a 23 de Abril de 1998, foi, segundo o autor o mais negro da democracia portuguesa. Mesmo assim, e porque considera que o sistema político se encontra capturado por interesses e fechado à sociedade civil, José Ribeiro e Castro assume-se favorável a qualquer mudança que force a abertura dos partidos à sociedade civil. Isso inclui a ideia que votos nulos e brancos pudessem gerar uma cadeira vazia, permitir a eleição de independentes, ou a introdução do voto preferencial. De resto, o autor salienta que na opinião dele a questão dos recursos cognitivos do eleitorado português para utilizar um boletim de voto preferencial não se coloca: ele monitorizou um acto eleitoral no Equador, e verificou *in loco* como uma população bastante menos escolarizada conseguia perfeitamente seleccionar os seus candidatos, sem problemas de maior.

Julgo que estes contributos que aqui reunimos mostram, entre diversificadas opiniões, caminhos possíveis para a reforma do sistema eleitoral em Portugal, que se abordasse de uma perspectiva incremental a partir da abertura das listas desde que esta não visasse uma excessiva personalização das listas. O Instituto de Políticas Públicas funciona como um fórum facilitador de criação de conhecimento no âmbito das políticas públicas pode contribuir para esse efeito. Desde logo, o precioso contributo dos autores deste livro são testemunha que existe vontade política para empreender mudanças que melhorem a qualidade da democracia em Portugal. A todos eles agradeço.

Não teria sido possível empreender este projecto sem o generoso financiamento da FLAD que permitiu tanto a organização do Colóquio que reuniu os autores deste livro, como a elaboração da investigação sobre financiamento intrapartidário em países com voto preferencial nas legislativas. Além disso, o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, e em particular o Observatório da Qualidade da Democracia apoiaram esta iniciativa. Optámos por deixar os dois capítulos de Pedro Riera e Carmen Ortega em inglês, visto que foi a língua em que proferiram a sua apresentação no colóquio e porque consideramos que não será obstáculo à compreensão dos leitores deste e-book. Agradeço todo o esforço da Sofia Serra da Silva ao longo de todas as fases do processo de elaboração do relatório e preparação da Conferência, bem como do Luís Teles Morais, sem o qual não teria sido possível esta publicação.

Lisboa, Julho de 2018



## **CAPÍTULO 1**

# **Abrindo a caixa de Pandora: o problema do financiamento partidário num sistema de voto preferencial**

**MARINA COSTA LOBO & SOFIA SERRA-SILVA**

### **Introdução**

Este capítulo insere-se na linha de investigação começada em 2015, aquando da apresentação de uma proposta de introdução de voto preferencial em Portugal (Lobo e Santana Pereira, 2015). Nesse primeiro texto esboçámos em detalhe as alternativas de voto preferencial existentes e utilizadas na Europa e concluímos que Portugal deveria optar pela introdução do voto preferencial num modelo semelhante àquele que é utilizado nos Países Baixos ou na Bélgica. Isto é, os partidos ordenariam a lista de candidatos a deputados, que depois poderia sofrer alterações, desde que houvesse um número de votos preferenciais suficiente num dado candidato.

Esse texto, e a nossa proposta, que de resto já tinha sido avançada por outros, a saber António Vitorino, logo em 1992, suscitou algum debate. O essencial das críticas à nossa proposta do voto preferencial centrou-se em duas questões: em primeiro lugar, argumentou-se que os cidadãos seriam incapazes de fazer escolhas num sistema de voto preferencial em Portugal. As razões para esta incapacidade nem sempre eram explicitadas, mas ora prendiam-se com a falta de informação política dos cidadãos, ora tinham que ver com a própria operacionalização do boletim de voto, que em algumas situações poderia ser verdadeiramente complicada. Por exemplo, no caso de Lisboa, o maior círculo

eleitoral do país, com 47 deputados, seria necessário criar um boletim de voto muito grande.

Em segundo lugar, o facto de termos voto preferencial necessariamente abre caminho para a concorrência *intrapartidária* entre candidatos do mesmo partido que concorrem pelo mesmo círculo. Essa concorrência intrapartidária poderia abrir uma verdadeira caixa de pandora de financiamento partidário, que num país como Portugal pode piorar o grau de transparência do nosso sistema político.

O trabalho que desenvolvemos de seguida tenta dar resposta a estas duas grandes críticas, para aferir da aplicabilidade do voto preferencial em Portugal. Em primeiro lugar, fomos testar a relativa (in)capacidade dos cidadãos portugueses em exprimir uma preferência, e para tal levámos a cabo uma sondagem á boca das urnas em 2015 onde colocámos pela primeira vez os eleitores portugueses perante um boletim de voto onde puderam exprimir uma preferência (Lobo, Pereira e Gaspar, 2015). Em segundo lugar, e é disso que tratamos neste capítulo, fizemos um levantamento sobre as boas práticas em termos de financiamento partidário em alguns países europeus que usam voto preferencial. Assim, o objectivo principal deste capítulo é ir além de uma simples proposta que fizemos em 2015, dando instrumentos para uma contextualização e operacionalização correcta de uma eventual introdução do voto preferencial em Portugal.

Este capítulo está estruturado da seguinte forma: primeiro, explicamos o essencial do inquérito pós-eleitoral que realizámos em 2015 e nos permitiu revelar a capacidade dos cidadãos portugueses de fazer escolhas preferenciais mesmo num círculo eleitoral de grande dimensão como Lisboa. De seguida, faz-se um mapeamento do financiamento intrapartidário em países com voto preferencial na Europa. Terminamos com algumas ilações que se podem retirar para o caso português sobre a introdução do voto preferencial.

### **Da (in)capacidade dos cidadãos portugueses**

Era nossa convicção que a sociedade portuguesa, ao longo dos últimos 40 anos de democracia, tinha atingido um grau de maturidade cívica comparável aos dos outros países europeus onde o voto preferencial se banalizou. Em qualquer debate sobre mudança, o status quo tem uma vantagem grande, e quem quer

alterar a realidade tem de somar argumentos. Foi por isso, que consideramos que era altura de avançar para lá dos argumentos pró e contra, dando um contributo empírico ao debate.

Sabíamos que na grande maioria dos países europeus com formatos mais ou menos complexos, os cidadãos já tinham a possibilidade de exprimir uma preferência de voto, mesmo em situações em que o boletim de voto é bem maior do que aquele que teria de ser utilizado em Lisboa. Por exemplo, nos Países Baixos o boletim de voto inclui os 150 candidatos de cada partido concorrente.

Foi possível aprofundar a questão através de um estudo para testar o grau de (in)capacidade dos cidadãos portugueses em fazer uma escolha através de um inquérito à boca da urna realizado nas eleições legislativas de 2015, em que uma amostra significativa de portugueses exerceu um voto preferencial (Lobo, Pereira e Gaspar (2015)). Este foi de facto um estudo pioneiro, que testou empiricamente a implementação de um boletim de voto que permitia a expressão de preferências por candidatos junto de uma amostra representativa.

O estudo inquiria cerca de 900 votantes distribuídos por três círculos de grande, média e pequena dimensão: Lisboa (47 deputados), Braga (17 deputados) e Beja (2 deputados). Esses votantes foram divididos em três grupos: um que votava apenas num candidato, sendo-lhe apresentado um boletim com a lista dos candidatos realmente apresentados pelos partidos em 2015; outro grupo votava ou no partido ou num dos candidatos apresentados pelos partidos em 2015; e finalmente um terceiro grupo que votava num boletim idêntico ao que se utiliza actualmente em Portugal.

A primeira grande conclusão foi esta: o grau de não-respostas ou votos nulos nos boletins preferenciais em Lisboa foi praticamente idêntica à que efectivamente se verificou nas eleições de 2015 em Lisboa. Também nos restantes círculos os cidadãos exerceram sem problemas de maior um voto preferencial. Foi possível assim contrariar com evidência contundente o argumento tantas vezes veiculado de que este tipo de voto resulta num exercício eleitoral muito complicado para o eleitor médio português. Aliás, é de notar que a ser introduzido o voto preferencial haveria uma campanha de informação concreta e com apoio dos partidos e da Comissão Nacional de Eleições. Logo, a implementação seria um sucesso ainda maior— visto que o estudo piloto que

realizámos foi realizado em condições adversas no que diz respeito à (falta de) informação disponibilizada aos cidadãos.

### **A caixa de Pandora do financiamento partidário num sistema de voto preferencial**

Sendo certo que consideramos que o estudo experimental responde a uma das grandes críticas ao sistema proposto, nomeadamente a da (in)capacidade dos cidadãos em exercer um voto preferencial consideramos apesar de tudo que era fundamental aprofundar outra crítica, essa sim a nosso ver, plenamente justificada. A saber, o modo de financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos.

Num contexto, de listas fechadas e bloqueadas, os candidatos do mesmo círculo não concorrem entre si, algo que mudaria com a introdução do voto preferencial. Tendo em conta que os candidatos teriam necessidade de fazer campanha, como é que se deveria legislar esse financiamento com o maior grau de transparência possível?

Consideramos que esta é de resto a crítica mais válida que é feita a este modelo eleitoral e um dos principais obstáculos potenciais à sua implementação em Portugal. É pois necessário um estudo focalizado nesta questão para lhe dar uma resposta fundamentada, com base numa análise sobre a experiência de outros países, em especial aqueles que têm este tipo de sistema eleitoral. Não existe nenhuma investigação nacional ou internacional realizada em torno do tema do financiamento das campanhas onde existe voto preferencial pelo que o exercício que se procura apresentar é realmente pioneiro e poderá ter impacto seja a nível da influência nas boas práticas em Portugal, seja a nível do debate internacional sobre mudanças no sistema eleitoral.

### **Financiamento eleitoral em sistemas de voto preferencial**

O Sistema de voto preferencial tem se generalizado na União europeia, mas sabe-se pouco sobre como funciona o financiamento e regulamentação das campanhas eleitorais neste tipo de sistemas. Que países devemos considerar do ponto de vista das práticas de financiamento partidário e sistema eleitoral com voto preferencial? Decidimos em primeiro lugar seleccionar os 20 países mais

transparentes do mundo, com base no Índice de Percepção de Corrupção publicado em 2016. Isto porque nos interessa recolher as práticas dos países com melhores indicadores desta perspectiva. Deste grupo de países a maioria detêm, curiosamente, um sistema de voto preferencial, embora com diferenças na forma como permitem a expressão de preferências dos cidadãos: incluindo a Dinamarca, Finlândia, Suécia, Suíça, Luxemburgo, Holanda, Austrália, Bélgica, Austria, Hong Kong e Irlanda.

De seguida, analisámos todos estes países do ponto de vista dos seus sistemas de voto preferencial (Tabela 1). O objectivo era seleccionar países que utilizassem sistemas semelhantes àquele que foi proposto anteriormente e testado na sondagem à boca das urnas em 2015 (Lobo, Santana Pereira e Gaspar, 2015).

De facto, existem vários tipos de sistemas de voto preferenciais (Ortega, 2004). A saber, há *sistemas de lista aberta e fechada*. Em sistemas de lista fechada é permitido ao eleitor seleccionar candidatos particulares dentro de uma lista partidária. Enquanto nas listas abertas o eleitor tem a possibilidade de escolher os candidatos dos partidos e pode votar em candidatos de mais de um partido, no sistema de lista fechada é ainda possível classificar em *listas rígidas e flexíveis* de acordo com a possibilidade do partido ordenar os candidatos na alocação dos assentos parlamentares: nas listas flexíveis a ordem pela qual os candidatos são eleitos é determinada pelo número de votos individuais obtidos, enquanto nas listas rígidas trata-se de uma combinação entre a ordenação da lista pelo partido os votos nominais decidem qual os candidatos, dentro da lista, são eleitos. São exemplos de sistemas de listas fechadas rígidas a Holanda, Dinamarca, Áustria e Suécia, onde cabe ao partido organizar e ordenar a lista. Enquanto na Finlândia são exemplos de listas fechadas flexíveis, onde a ordenação usada pode ser alfabética ou o ranking do partido (Ortega, 2004).

### **Tabela 1- Os países mais transparentes com voto preferencial**

	Índice de Corrupção			Sistema Eleitoral			Estrutura de Voto			
	Rank 2016	2016	Média 2012-2015	Família Sistema Eleitoral	Sistema Eleitoral para a Assembleia	Voto Preferencial	Tipo Sistema de Voto	Tipos de Sistema de Lista	Tipo de Lista Fechada	Tipo de Voto
Dinamarca	1	90	91	PR	List PR	Sim	Lista	Fechada	Flexível	Nominal
Finlândia	3	89	89,5	PR	List PR	Sim	Lista	Fechada	Flexível	Nominal
Suécia	4	88	88,2	PR	List PR	Sim	Lista	Fechada	Rígida	Nominal
Suíça	5	86	85,7	PR	List PR	Sim	Lista	Aberta (lista partido)	—	Ordinal
Holanda	8	83	84,2	PR	List PR	Sim	Lista	Fechada	Rígida	Nominal
Luxemburgo	10	81	80,7	PR	List PR	Sim	Lista	Aberta (lista alfabética)	—	Ordinal
Austrália	14	79	81,2	Majoritário	AV	Sim	Lista	Aberta	—	Ordinal
Bélgica	15	77	75,7	PR	List PR	Sim	Lista	Fechada	Rígida	Nominal
Hong Kong	15	77	75,2	PR	Instant-runoff voting	Sim	Lista	Fechada	Rígida	Nominal
Áustria	17	75	71,5	PR	List PR	Sim	Lista	Fechada	Rígida	Nominal
Irlanda	19	73	72,5	PR	STV*	Sim	Pessoal	—	—	Ordinal

Nota: \* Voto Alternativo (AV– Alternative Vote); \*\* STV: Voto único Transferível;

1) Embora Hong Kong possua um sistema idêntico aos países selecionados para a análise, decidiu-se não incluí-lo na análise dada as características particular da região administrativa especial de Hong Kong.

Para uma comparação com Portugal e com a proposta de voto preferencial que tem sido desenvolvida, optámos por nos debruçar sobre os sistemas de voto preferencial com *sistemas de listas fechadas rígidas*, ou seja, os casos da Suécia, Holanda, Bélgica e Áustria. Um sistema de listas fechadas e rígidas, implicaria uma mudança gradual para o sistema de voto preferencial oferecendo ainda bastante controlo aos partidos, uma vez que este sistema de lista é considerado como o mais restritivo no que toca à oferta de incentivos para uma campanha personalizada (Folke, Persson e Rickne, 2014). Esse foi precisamente o modelo que testámos no estudo que realizámos em 2015 (Lobo, Santana Pereira e Gaspar).

A análise comparada destes quatro casos foi guiada por duas grandes questões: *como é atribuído o financiamento público? E como é regulamentado o financiamento partidário, quer público, quer privado?*

Em primeiro lugar, importa dizer que em todos os países, tal como em Portugal, existe algum tipo de financiamento público atribuído aos partidos políticos, mas não necessariamente directamente aos candidatos. A forma mais

comum de distribuição de financiamento público é estabelecida proporcionalmente ao número de votos que o partido recebeu nas eleições. Contudo, não existe financiamento público directo para os candidatos, embora os partidos possam decidir transferir uma parte dos seus rendimentos para candidatos individuais. Assim, cada partido é livre de decidir como redistribuir os fundos públicos aos diferentes candidatos e constituintes dentro do enquadramento e restrições legais existentes. Portanto, do ponto de vista individual das campanhas, os candidatos estão largamente dependentes da organização central dos seus partidos e de donativos privados em termos das fontes e recursos para campanha, uma vez que não recebem fundos directos do Estado.

No que diz respeito à forma de regulamentação do financiamento partidário já se encontram algumas diferenças consideráveis. A Holanda e a Suécia distinguem-se claramente da Bélgica e Áustria pela quase total ausência de regulamentação sobre as *despesas/gastos* e *receitas/donativos* dos partidos e/ou candidatos. Ambos não possuem qualquer tipo de limite às despesas em campanha eleitoral e proibições no que toca aos donativos recebidos. Apenas obrigam os partidos a reportar e divulgar determinados donativos acima de um determinado valor. Por seu lado, na Bélgica e na Áustria os partidos são legalmente obrigados a publicar as declarações financeiras ao público, independentemente do seu montante. É na Bélgica que se verifica uma maior regulamentação: quer os *gastos* dos partidos/candidatos quer os *donativos* recebidos são limitados legalmente. Também os orçamentos de campanhas individuais estão sujeitos a limites máximos, que variam de acordo com o tamanho do círculo eleitoral em que competem e a sua posição no boletim de voto.

### **Áustria e Bélgica: Voto preferencial e regulamentação do financiamento partidário**

Tanto a Áustria como a Bélgica regulamentam legalmente os montantes de despesa máximos dos partidos e os donativos e receitas dos mesmos.

Na Áustria, os partidos que obtêm pelo menos 1% dos votos são elegíveis para receber financiamento público. Adicionalmente, os partidos representados

no Conselho Nacional recebem financiamento adicional, que é reforçado se tiverem obtido mais do que 5 lugares no parlamento.

A Lei de Partidos Políticos de 2012 determina que as despesas de cada partido político para a campanha eleitoral, entre a data de qualificação para a eleição e o dia da eleição, não podem exceder 7 milhões de euros. A quantia que um candidato individual gasta geralmente conta para o limite máximo que o partido pode gastar, exceto se a soma não exceder os 15.000€. Por conseguinte, teoricamente, o montante máximo que um candidato individual pode gastar é também limitado a 7 milhões de euros.

Ao nível dos donativos, a seção 6 da Lei de Partidos Políticos 2012 prevê que um partido político pode geralmente aceitar doações sem limite. Uma doação é definida como qualquer pagamento, prestação em espécie ou subsídio de subsistência que as pessoas singulares ou coletivas concedam a um partido político, um partido de campanha que não seja um partido político ou um ramo de um partido político com personalidade jurídica própria ou uma organização afiliada. Ou membros do parlamento que se candidataram a eleições em uma lista de candidatos apresentados por um partido político.

Segundo a lei, os donativos devem ser arquivados e registadas em anexo ao balanço geral anual, que deverá ser apresentado pelo partido ao Tribunal de Contas Federal. Além disso, os donativos superiores a 3.500 euros, num único ano civil, devem ser enumerados separadamente com o nome e o endereço do doador. E os donativos superiores a 50.000 euros devem ser comunicadas imediatamente ao Tribunal de Contas, que publicará o respetivo montante, bem como o nome e endereço do doador no seu sítio Web<sup>1</sup>.

Por fim, dos quatro casos apresentados com sistema de voto preferencial com listas fechadas e rígidas, a Bélgica, é por seu turno, o país com o enquadramento regulatório do financiamento partidário mais rígido e restritivo.

Os partidos belgas recebem financiamento público desde 1971 através de “abonos” mensais fornecidos pela Câmara dos Representantes e do Senado. Desde então a Bélgica tem passado por uma série de mudanças substanciais no que diz respeito ao regime legal de finanças políticas. A primeira grande mudança legislativa deu-se em 1989, com o novo enquadramento legal que pela primeira vez apresentou medidas legislativas de controlo e supervisão das



despesas e receitas dos partidos.

Atualmente, o sistema partidário baseia-se extensivamente em subsídios estatais, para os partidos que obtêm pelo menos um lugar no Parlamento (Klingeren, M. et al, 2015). Os governos federais e regionais da Bélgica atribuem dois tipos de apoio financeiro direto aos grupos partidários parlamentares e subsídios à unidade central do partido (Iker-de Marchin, 1991, Muylle & Van Nieuwenhove, 2002, Weekers et al., 2009). Segundo Weekers et al (2009), ambos se qualificam como financiamento direto aos partidos uma vez que o dinheiro recebido é parte do orçamento geral da organização central do partido e é usado para despesas operacionais e de campanha. Adicionalmente, existem outras formas de financiamento público, mas de natureza indireta, como isenção de impostos para espaços publicitários e cartazes (Klingeren, M. et al, 2015).

É importante notar que os candidatos não são diretamente apoiados, mas os partidos podem decidir transferir uma parte dos seus rendimentos para candidatos individuais. Assim, cada partido é livre de decidir como redistribuir os fundos públicos aos diferentes candidatos e constituintes dentro do enquadramento e restrições legais existentes. (GRECO, 2014a). É igualmente importante salientar que os subsídios estatais são anuais e não são restritos a uso para as campanhas eleitorais, apesar de não existir um financiamento estatal personalizado para as campanhas.

Do ponto de vista individual das campanhas dos candidatos, estas estão largamente dependentes da organização central dos seus partidos em termos das fontes e recursos para campanha, uma vez que não recebem fundos diretos pelo Estado. Consequentemente, o tamanho dos orçamentos individuais dos candidatos para campanhas eleitorais é predominantemente determinado pela estratégia e generosidade dos seus partidos. A margem para os candidatos marcarem a diferença é, por isso, muito reduzida até porque são fortemente desencorajados pela lei a angariar fundos privados. É por vezes a riqueza pessoal de cada candidato que poderá fazer a diferença (Winter e Baudewyns, 2014).

Para contrariar esta tendência, e embora não haja financiamento público directo para os candidatos existe regulamentação legal sobre os limites máximos de gastos possíveis. A lei publicada em 1989 (artº2, do capítulo II, da Lei 1989)

determina os limites máximos das campanhas individuais dos candidatos, que variam de acordo com o tamanho do círculo eleitoral em que competem e a sua posição no boletim de voto. Podemos distinguir três diferentes tipos de candidatos no que toca aos limites exigidos para os gastos durante a campanha eleitoral:

(1) **Os primeiros lugares da lista:** são os primeiros N candidatos colocados no topo da lista no seu círculo eleitoral, no qual N equivale ao número de lugares que a lista ganhou na eleição anterior nesse círculo mais um candidato adicional que é designado pelo partido. Estes candidatos podem gastar até 8,700 euros, que são aumentados em 0.035 euro por cada voto registado durante as eleições anteriores para a Câmara alta no círculo pelo qual o candidato compete. No total, os candidatos colocados no topo das listas nominais de voto podem gastar entre 15,507€ e 53,526€ dependendo do círculo pelo qual competem (Muylle & Van Nieuwenhove, 2002; Weekers et al, 2009; Winter e Baudewyns, 2014; OSCE, 2014; Global Integrity Project, 2014).).

(2) Todos os outros **candidatos efetivos**, aqueles que têm probabilidades fortes de serem eleitos diretamente. E ainda o **primeiro candidato substituto**, que pode substituir um candidato eleito que se demita do cargo para ocupar um lugar no governo. Para este grupo de candidatos o orçamento total é de 5,000€ durante o período da campanha eleitoral (Muylle & Van Nieuwenhove, 2002; Weekers et al, 2009; Winter e Baudewyns, 2014; OSCE, 2014; Global Integrity Project, 2014).

(3) Todos os **candidatos substitutos** podem gastar até ao máximo de 2,500 € durante os três meses de campanha eleitoral (Global Integrity Project, 2014).

As diferenças no volume orçamental disponível para os diferentes candidatos comprometem seriamente a igualdade de condições na competição eleitoral entre todos os candidatos. Um alerta já várias vezes feito por diversos organismos internacionais, como o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) do Conselho da Europa e o gabinete das instituições democráticas e dos direitos humanos (ODIHR) da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE/ODIHR. 2014; GRECO, 2014b).

A regulamentação e monitorização das finanças políticas são realizadas tanto ao nível federal como a nível local (Klingeren, M. et al, 2015). Contudo, tem sido apontado uma fraca cooperação entre a comissão de controlo federal e as comissões regionais, diminuindo assim o poder de supervisão e regulação destes mecanismos (GRECO, 2014a)

Todas as doações privadas acima do limiar de 125 euros têm, obrigatoriamente por lei, de ser declaradas individualmente, juntamente com o nome completo da pessoa singular que fez o donativo; morada completa (número da rua e cidade de residência), a nacionalidade, o montante do donativo, a data em que foi recebido e a quantidade total de doações que foram recebidas durante o ano passado. Estas declarações permanecem confidenciais, ficando apenas disponíveis para consulta pública durante 15 dias, não permitindo por parte dos eleitores e responsabilização dos acores políticos (Klingeren, M. et al, 2015).

O montante máximo de donativos é de 500 euros, de um mesmo indivíduo, não podendo o doador fornecer anualmente um montante total superior a 2.000 euros em benefício dos partidos políticos, listas, candidatos e representantes políticos. Por outras palavras, as contribuições individuais são limitadas ao montante de 2.000 euros por ano, por indivíduo. Sendo este valor tem que ser redistribuído entre candidatos/partidos, uma vez que só podem ser doados 500€ por candidato, partido ou representado política.

Ao nível das proibições regulamentadas por lei, é de salientar que apenas **peçoas** podem doar contribuições para os partidos e candidatos (“natural persons”). São também proibidas as dádivas de pessoas singulares que atuem como intermediários de pessoas coletivas ou associações. O que significa explicitamente que as empresas, entidades governativas, sindicatos e outros organismos empresarias estão proibidos de fazer qualquer contribuição (Global Integrity Proejct, 2014; (Klingeren, M. et al, 2015).

Antes da implementação da Lei de 1989 não havia um quadro legal de regulação do financiamento partidário pelo que os partidos e os candidatos agiam num total vazio legal, recebendo donativos de entidades privadas. Com a introdução da Lei e as suas consequentes emendas, os partidos e candidatos são obrigadas a seguir regras e a declarar os seus donativos à Comissão de Controlo

que trabalha lado a lado com o Tribunal.

Contudo, apesar de existir diversos tipos de limitações e proibições ao financiamento privado no regime político de finanças belga, ainda existem várias áreas cinzentas. Ao contrário de outros sistemas na Europa, donativos de interesses estrangeiros quer a candidatos quer a partidos políticos belgas não estão regulados por lei, pelo que não são proibidos. Esta questão, foi, inclusive, alvo de forte crítica por parte do GRECO aquando o seu trabalho de observação na Bélgica (GRECO, 2014).

### **Suécia e Holanda: Uma (quase total) ausência de regulamentação**

A Suécia e a Holanda foram, durante um longo período de tempo, detentoras de um sistema de quase total ausência de limitações ao comportamento financeiro dos partidos (Ohman, 2011). No caso sueco, esta ausência resultou da crença política que o papel central dos partidos políticos na democracia sueca significava que eles deveriam ser livres de regulamentação governamental.

Até recentemente vigorava um sistema voluntário de acordos entre os partidos suecos. Em 1971, o partido Liberal (Folkpartiet) em 1971 decidiu voluntariamente não aceitar donativos empresariais no futuro. E em 1977 Partido Conservador (Moderaterna), o segundo maior partido no parlamento, seguiu o exemplo e também proibiu explicitamente os seus candidatos de receberem contribuições de empresas privadas (Nassmacher 2003a, 2003b). Esta decisão acabou mais tarde por ser seguida pelos restantes partidos representados no parlamento em 1980. Os partidos decidiram fazer um acordo voluntário (não vinculativo) no qual ficou estipulado a troca mútua anual dos registos de receitas (não inclui as despesas) e a disponibilização dos mesmos sob pedido aos outros partidos (OSCE/ODIHR, 2010). Consequentemente, este acordo acabou por evitar uma ação legislativa sobre a transparência de fundos políticos (Nassmacher 2003b; Ohman 2011).

Contudo, a reforma eleitoral de 1998 (“personval”), na qual o sistema de voto e de listas mudou substancialmente e os eleitores suecos passaram a votar num candidato por partido, reacendeu o já existente debate sobre as questões associadas à aceitação de donativos privados por parte de candidatos individuais. Contudo, o debate não resultou em nenhuma alteração legislativa pois “seria

contrário à tradição sueca obrigar os candidatos a contabilizar e comunicar as doações financeiras recebidas (GRECO, 2016). Todavia, com o aumento da dependência financeira dos partidos suecos dos subsídios públicos ao longo dos anos, que atualmente cobrem 60 a 80% das suas atividades, o debate retornou (Nassmacher 2003b). Mas a legislação só foi introduzida em 2014 (Lei 2014:105), após vários anos de trabalho do grupo do Conselho da Europa denominado GRECO (*Group of States against Corruption*) do qual a Suécia faz parte desde a sua fundação em 1999. Os partidos políticos ou candidatos individuais são agora obrigados a divulgar anualmente informações sobre as suas receitas e a reportar donativos acima de um determinado valor (20.000SEK, cerca de 2.000€), incluindo a identidade do doador e o montante da doação. Até então, os especialistas do GRECO consideravam que a Suécia ainda não tinha feito "progressos tangíveis" no que diz respeito à transparência das finanças dos partidos, obtendo por isso diversas vezes classificações globalmente insatisfatórias.

Contudo, apesar desta nova lei ter o potencial de redefinir o modo como partidos e eleitores olham para as práticas de financiamento partidário na Suécia, a lei ainda deixa um vazio legal: não existe regulamentação sobre limites máximos de despesas de partidos e candidatos nas campanhas eleitorais; não existe um enquadramento legal para os donativos e contribuições de origem internacional ou por terceiras partes, como thinktanks, sindicatos, fundações; a lei só se aplica às eleições nacionais para o parlamento e às eleições europeias, o que significa que ao nível local os partidos políticos não são legalmente obrigados a desvendar as suas receitas publicamente (Global Integrity Project, 2014).

O caso holandês é ainda mais extremo na sua quase total ausência de regulamentação. Existem poucos limites ao financiamento privado dos partidos políticos holandeses. Não existe proibição de doações de entidades estrangeiras, corporações, sindicatos ou doadores anônimos. A legislação não impõe limites máximos de despesas quer aos partidos quer aos candidatos. Contudo, todos os partidos que recebem financiamento público são obrigados a comunicar ao MoIKR, entidade que realiza a supervisão das finanças política, relatórios financeiros anuais que devem incluir os montantes doados por doadores colectivos/empresarias acima de 4.538 euros por ano. Contudo, os nomes dos

doadores podem ser omitidos, caso seja pedido.

Segundo o relatório do OSCE, o MoIKR não fiscaliza completamente as contas dos partidos políticos, mas leva a cabo uma revisão limitada do financiamento dos partidos parlamentares. A lei não estabelece penalidades e sanções em caso de infração, mas prevê a redução, a suspensão ou a revogação das subvenções do Estado. O relatório de 2010, do Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a Corrupção (GRECO) fez várias recomendações no sentido de aumentar a transparência. Os relatórios devem revelar a identidade dos doadores e devem ser públicos.

### **Voto Preferencial e Financiamento Político: Uma súmula**

A tabela 2 apresenta uma súmula comparativa dos quatro casos aqui em análise, onde se destacam as diferenças entre os dois grupos de países: Por um lado, a Áustria e a Bélgica regulamentam ambas quer as despesas como as receitas, implementado uma série de medidas ao nível da monitorização dos donativos recebidos pelos partidos. Por outro lado, temos os casos da Suécia e Holanda, que não regulamenta os montantes máximos das despesas.

### **Tabela 2- Regulamentação, Suécia, Holanda, Áustria e Bélgica**

	Despesas	Receitas/Donativos	
		Limites/Montante:	Proibições:
<b>Suécia</b>	_____	- Obrigados a relatar donativos acima de 2.000€, incluindo a identidade do doador	_____
<b>Holanda</b>	_____	- Obrigados a relatar donativos colectivos/empresarias acima de 4.538 € por ano	_____
<b>Áustria</b>	- Não podem exceder 7 milhões de euros por partido/candidato;	- Obrigados a relatar donativos de uma fonte superior a 3.500 € num único ano civil, incluindo o nome e o endereço do doador; - Obrigados a relatar imediatamente donativos superiores a 50 000 €, incluindo o nome e endereço do doador no seu sítio Web.	- Não podem aceitar donativos acima de 2.500€ de grupos parlamentares, empresas e instituições em que o sector público detém uma participação de, pelo menos, 25%, pessoas singulares ou coletivas estrangeiras
<b>Bélgica</b>	- Os Candidatos colocados no topo das listas nominais de voto podem gastar entre 15,507€ e 53,526€;  - Todos os outros candidatos efetivos e ainda o primeiro candidato substituto tem um orçamento total de 5,000€;  - Todos os candidatos substitutos podem gastar até ao máximo de 2,500 € durante os três meses de campanha eleitoral;	- Obrigados a relatar donativos acima do limiar de 125€, incluindo o nome completo da pessoa singular que fez o donativo; morada completa, a nacionalidade, o montante do donativo, a data em que foi recebido	- Não podem aceitar donativos acima de 500€ de um mesmo indivíduo, não podendo o doador fornecer anualmente um montante total superior a 2.000 euros em benefício dos partidos políticos, listas, candidatos e representantes políticos.  - Apenas <u>pessoas</u> podem doar contribuições para os partidos e candidatos (“natural persons”). Empresas, entidades governativas, sindicatos e outros organismos empresariais estão proibidos de fazer qualquer contribuição

## Quais as ilações para o debate sobre a Reforma do Sistema Eleitoral em Portugal?

Começámos este capítulo com o objetivo de fundamentar ainda mais a proposta de aplicação do voto preferencial em Portugal, enfrentado desta vez a questão sobre qual o melhor modelo de financiamento partidário num sistema eleitoral desta natureza. Rapidamente nos apercebemos que não existe qualquer

investigação nacional ou internacional realizada em torno do tema do financiamento das campanhas dos candidatos onde existe voto preferencial.

Após uma pesquisa mais detalhada confirmamos que, pelo menos na Europa, o modo como os candidatos são financiados e regulados é ainda, em grande parte, desconhecida. De qualquer forma, os casos da Áustria e da Bélgica já deixam algumas pistas importantes sobre como se poderia colocar a questão dos financiamentos aos candidatos. Em primeiro lugar, regulamentar os limites ao financiamento dos candidatos que os partidos fariam, de uma forma proporcional ao custo de vida em Portugal. Poder-se-ia considerar a hipótese de financiar os candidatos em função do seu lugar na lista, e logo das suas hipóteses de elegibilidade, tal como acontece na Bélgica. Em segundo lugar, a extensão da proibição de todo o financiamento privado, seja ele individual ou empresarial, nacional ou estrangeiro deveria ficar estabelecido, aliás na senda daquilo que já tem vindo a ser praticado a nível do financiamento partidário globalmente. Em terceiro lugar, uma exigência grande de reporte dos gastos de campanha, não apenas por partido, mas por candidato. Para que este sistema seja exequível, é fundamental que se possa reforçar os meios de fiscalização das campanhas, que é uma necessidade para o correcto funcionamento do sistema político.

Em jeito de conclusão, e mais uma vez em relação ao que conseguimos apurar aquilo que se passa na Europa, verificámos que na maioria dos casos são os partidos que recebem o financiamento público e distribuem-no pelos seus candidatos segundo lógicas partidárias internas que por vezes têm em conta o posicionamento do candidato na lista e o círculo eleitoral. Porventura, esta falta de regulamentação esteja associada ao nível de transparência a que estes países do norte e centro da Europa estão associados, que não os leva a “preocuparem-se” com estas questões. Mas também se poder ficar a dever à própria estrutura de voto preferencial que propomos, assente em listas fechadas e rígidas. Estes sistemas de voto continuam a dar bastante poder aos partidos na ordenação das listas, não oferecendo de todo os mesmos incentivos à personalização das campanhas como as listas fechadas flexíveis ou as listas abertas. Logo as necessidades de financiamento dos candidatos poderiam e deveriam ser bastante limitadas. Esta aliás é mais uma razão para se optar por um sistema preferencial em que as listas são fechadas mas flexíveis pois reduz substancialmente a competição intrapartidária.



-

<sup>1</sup> Os partidos austríacos não podem aceitar donativos de grupos parlamentares, empresas e instituições em que o sector público detém uma participação de, pelo menos, 25%, pessoas singulares ou coletivas estrangeiras, acima de 2.500 €.

## **CAPÍTULO 2**

### **The Impossible Reform of the Electoral System in Spain**

**PEDRO RIERA**

#### **The Spanish electoral System**

There is a dictum in the comparative electoral systems research that says that electoral reforms are rather rare events because the parties that prefer an alternative electoral system usually lack the political power to enact the change. And the Spanish case fits very well the general pattern. Similarly, to what has also happened in Portugal, the basic elements of the electoral system were used for the very first time in the founding democratic elections and have remained remarkably stable since then. But resemblances between the electoral systems of the two countries do not finish here. While no two identical electoral systems exist, it is also true that both Portugal and Spain employ a closed-list proportional system that allocates seats to parties in a single multi-district tier. To be more specific, the elements of the electoral systems of the two countries are the following:

- (i) the D'Hondt electoral formula, that in the case of Portugal is even mentioned in the Constitution (art. 149);
- (ii) a relatively small chamber, with only 350 members, in the case of Spain, and a comparatively larger assembly given the size of the country, with 230 members, in the case of Portugal;<sup>2</sup>
- (iii) the establishment of the 50 provinces and the two African cities in

Spain, and the 20 administrative districts and two overseas constituencies in Portugal as electoral districts;

(iv) as a result of (ii) and (iii), remarkable differences in the average district magnitude of both systems: 6.73 and 10.45 in the case of Spain and Portugal respectively;

(v) a considerable variation in the size of the districts in both countries, with magnitudes that range between 2 and 36 and 2 and 47 in the last elections in Spain and Portugal, respectively;<sup>3</sup>

(vi) a remarkable malapportionment whereby every district allocates at least two seats (with the exception of Ceuta and Melilla, which are assigned only one), with the remaining 248 being distributed among districts according to their population in the case of Spain, that does not exist in Portugal because there is not a minimum number of seats assigned to each district;<sup>4</sup>

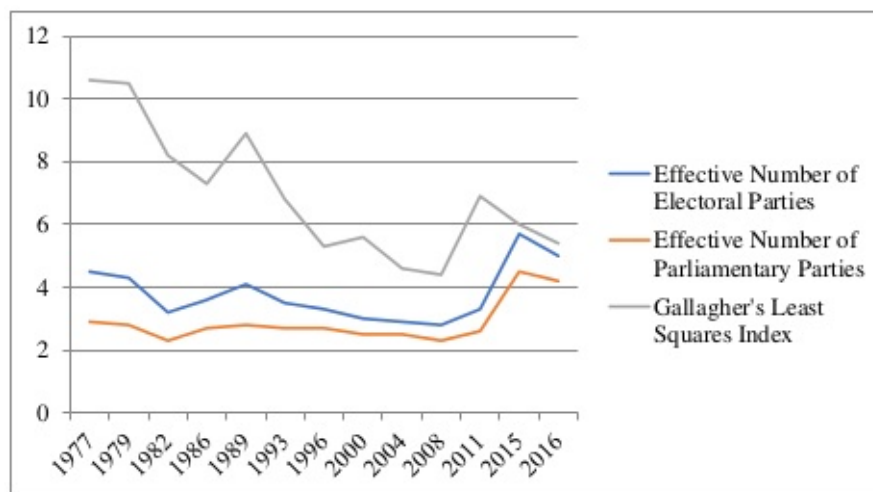
(vii) a legal threshold of 3 percent of the valid votes cast at the district-level, which usually has no effect except in Madrid and Barcelona, in the case of Spain, and no legal threshold whatsoever in the case of Portugal;

(viii) a closed-list system.

Leaving aside the important differences regarding average district magnitude, these are very similar electoral systems. However, they depart significantly in terms of their political consequences. On the one hand, the Spanish electoral system can be only considered proportional from a nominal point of view because its comparatively low district magnitude interacted with the non-negligible impact of the *D'Hondt* method constrains the number of viable parties and weakens the correspondence between parties' vote and seat shares. Figure 1 displays the values of the Laakso and Taagepera's (1979) indices of party system fragmentation (i.e., the so-called effective numbers of electoral and parliamentary parties) for the 13 general elections celebrated in Spain between 1977 and 2016.<sup>5</sup> As can be seen there, party system size more or less steadily decreases until the 2008 election, when the two major parties obtain almost 84% of the votes and more than 92% of the seats. The deep economic crisis and the subsequent growing political discontent radically change this pattern. Similarly, the values of Gallagher's (1991) disproportionality index displayed by this figure

exhibit a parallel trend: they keep going down until the Great Recession starts and some voters switch to new smaller parties looking for a political response to the economic and representation crisis.

**Figure 1. Effective Number of Electoral and Parliamentary Parties and Disproportionality Scores in Spanish General Elections, 1977-2016<sup>a</sup>**

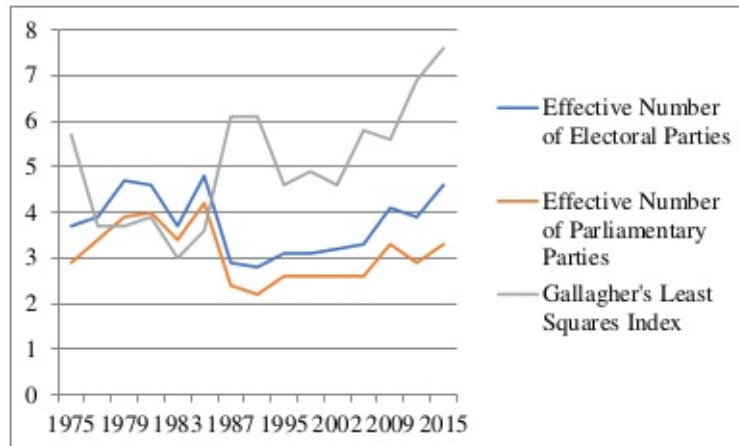


<sup>a</sup>Effective numbers of parties are calculated according to the Laakso and Taagepera's (1979) index; disproportionality, according to the Gallagher's (1991) index.

Source: Riera and Montero (2017).

Conversely, Figure 2 displays information on the effective numbers of electoral and parliamentary parties in the Portuguese legislative elections between 1975 and 2015 and shows that the party system in this country is slightly larger than the Spanish one. Moreover, Portugal's electoral rules produce a much smaller gap between parties' vote and seat shares than in Spain. In other words, Portugal employs a more prototypical proportional representation system. The evolution of the two indicators also seems to vary across countries. While it takes more than 30 years to reach the lowest level of party system fragmentation in Spain, Portugal already gets to this point in 1991 and the effective numbers of parties have consistently increased since then.

**Figure 2. Effective Number of Electoral and Parliamentary Parties and Disproportionality Scores in Portuguese Legislative Elections, 1975-2015<sup>a</sup>**



<sup>a</sup>Effective numbers of parties are calculated according to the Laakso and Taagepera's (1979) index; disproportionality, according to the Gallagher's (1991) index.

Source: Gallagher's dataset.

## Electoral Reform: the case of Spain

Moving to the electoral reform issue and focusing on the case of Spain, we cannot understand the absolute stability of the national electoral system registered in this country without considering the overrepresentation of some particular parties that the operation of the current electoral rules has continuously produced. Table 1 displays the difference between parties' vote and seat shares in the 13 general elections that have taken place since the democratic transition until 2016. As shown by these figures, the electoral system has majoritarian and conservative effects. On the one hand, the two major parties (Union of Democratic Centre [UCD, *Unión de Centro Democrático*] and Socialist Party [PSOE, *Partido Socialista Obrero Español*] first, Popular Alliance/Popular Party [AP/PP, *Alianza Popular/Partido Popular*] and PSOE afterwards) always capture more seats than votes they receive in all elections to date. Conversely, third national parties (mostly, Communist Party/United Left [PCE/IU, *Partido Comunista de España/Izquierda Unida*]) are continuously underrepresented in the parliament whereas the nationalist parties from Catalonia and the Basque Country obtain on average an equal proportion of votes and seats. On the other hand, the aforementioned majoritarian effects come always together with conservative biases in two senses. First, since the first democratic elections in 1977 the two major conservative parties, the centre-right incumbent party UCD first and the conservative AP/PP since 1982, have been systematically more overrepresented in seats than any other party, magnifying

their victories and cushioning their defeats. Second, since the emergence of two new parties, *Podemos* and *Ciudadanos*, in the 2015 general elections it is also clear that established parties are more overrepresented than emerging parties.

**Table 1. Differences between Parties' Vote Shares and Parties' Seat Shares in Spanish General Elections, 1977-2016<sup>a</sup>**

Elections	Parties						CiU/DiL	PNV
	PCE/IU	P's	PSOE	C's	UCD	AP/PP		
1977	-3.6	-	4.4	-	12.9	-3.8	-0.6	0.6
1979	-4.2	-	4.1	-	12.9	-3.5	-0.5	0.4
1982	-2.4	-	10.4	-	-3.1	4.7	-0.2	0.5
1986	-2.7	-	8.5	-	-	3.9	0.1	0.2
1989	-4.3	-	10.4	-	-	4.8	0.1	0.2
1993	-4.5	-	6	-	-	5.5	0	0.2
1996	-4.6	-	2.8	-	-	5.7	0	0.1
2000	-3.2	-	1.6	-	-	7.8	0.1	0.5
2004	-3.5	-	4.2	-	-	4.6	-0.4	0.4
2008	-3.2	-	4.6	-	-	3.6	-0.1	0.5
2011	-3.8	-	2.7	-	-	8.5	-0.4	0.1
2015	-3.1	-1	3.7	-3	-	6.4	0.04	0.51
2016	-	-1	1.7	-4	-	6.1	0.3	0.2
Mean	-3.59	-1	5	-3	7.6	4.2	-0.1	0.3

<sup>a</sup> Positive values indicate that a party's seat share is higher than its vote share; and negative values indicate the opposite. *Source*: Riera and Montero (2017).

Short-term seat-maximization appears to have been the main consideration in the configuration of parties' institutional preferences on the electoral reform issue.<sup>6</sup> On the one hand, major parties have overall speaking neglected the topic in their electoral manifestos by highlighting the good operation of the current

system and advocating its continuity. In the major parties' view, any reform of the electoral rules whatsoever should be passed by consensus. Conversely, minor parties have been very critical about the effects of the Spanish electoral system and have advocated reforms that would basically reduce electoral disproportionality. Finally, parties' representative of the peripheral nationalism and regionalist forces have only made occasional references to the electoral system, mostly demanding a single district for each of their respective territories.

Right after the 2008 general elections, some of the proposals to reform the electoral system of the *Congreso* finally reached the parliament. Between April and October 2008, several parliamentary groups filed legislative bills to modify various aspects of the Organic Law of General Electoral Regime (LOREG, *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*), one of them even suggesting an immediate and substantial change in the elements of the electoral system. In June 2008, a parliamentary subcommittee was created with the unanimous support of all groups. Its goal was to review and discuss possible amendments to the general electoral system with the understanding that they in turn should not involve any change in the Constitution. In July 2010, the subcommittee finished its work and submitted its conclusions to the constitutional commission of the parliament; they included the explicit rejection of any modification of the basic elements of the electoral system and proposed, instead, some changes in the legal regime of the elections.<sup>7</sup> Parties within the subcommittee adopted seat-maximization strategies and minor parties did not manage to twist the arm of major parties and pass a proportional reform.

The situation starts to change after the beginning of the Great Recession in 2008. The economic crisis was particularly serious in Spain, with the national unemployment rate soaring to a historical record of 27.2% of the workforce in the first quarter of 2013, and also had political important consequences. In 2011, the so-called 15-M(ay) Movement occupied the squares of the country to push for a regeneration of the political system. This regeneration required according to the participants in the movement the adoption of more proportional electoral rules and the elimination of the closed lists. The emergence of this movement was key for the formation of the new party *Podemos*.

The December 2015 general elections meant the end of the two-party system

that had ruled in Spain for almost 40 years. As I have showed, party system fragmentation significantly increased and two parties *Podemos* and *Ciudadanos* entered the national parliament for the first time with a remarkable number of seats each. Even more important, the formation of a new government after the elections proved to be impossible and the parliament was automatically dissolved after more than five months of failed negotiations. The second elections in a row took place in June 2016 and practically reproduced the same results than the year before: a clear victory of the PP without a parliamentary majority and the need to reach agreements between parties to invest a new prime minister. After several additional months of uncertainty, Mariano Rajoy (PP) was finally invested with the votes of his party, *Ciudadanos* and one small regional party of the Canary Islands and the abstention of the vast majority of the Socialist Party.

The electoral reform issue was present, albeit secondarily, during the whole negotiation process to form a new government. On the night of the 2015 elections the leader of *Podemos*, Pablo Iglesias, announced that adopting a more proportional system would be one of the conditions *sine qua non* for the investiture of a new prime minister.<sup>8</sup> Some months later the agreement between PP and *Ciudadanos* to support the formation of a new PP government included a commitment to promote an electoral reform that would improve the proportionality of the system and would get rid of the closed lists.<sup>9</sup> The reformist impetus of the emerging parties triggered the formation of a new parliamentary subcommittee to address this issue within the national parliament in March 2017. Despite of these facts, I still see electoral reform in Spain as highly unlikely for at least a couple of reasons. First of all, almost all parties (*Podemos* represents a partial exception on this point) talk about the need of reforming the electoral system by consensus. And it will be almost impossible to find alternative electoral rules that are supported by the PP. Moreover, I do not think that it is feasible to come up with a new electoral system that satisfies the preferences of all opposition parties. Although PSOE, *Podemos* and *Ciudadanos* managed to pass an electoral reform in the Murcia Region against the will of the PP to improve the proportionality of the system, things are completely different at the national level where the Socialist Party has also traditionally benefited from the operation of the current rules, *Ciudadanos* aims to replace the PP as the main



center-right party of the country and enjoy as a result the same overrepresentation that the electoral system has historically granted to this party, and *Podemos*, that is perceived as the main threat by these parties, is clearly underrepresented by the electoral system in force.

-

<sup>2</sup> The size of the Portuguese assembly has slightly changed over time peaking in 1976 with 263 Members of Parliament (MPs) and has remained in 230 MPs since 1989.

<sup>3</sup> I have excluded the African constituencies and the overseas constituencies from these calculations in the case of Spain and Portugal, respectively.

<sup>4</sup> The exceptions are the overseas constituencies, which are assigned two seats each.

<sup>5</sup> *Source*: Riera and Montero (2017).

<sup>6</sup> For a more complete summary of parties' positions on electoral reform, see Montero and Riera (2009).

<sup>7</sup> Among others, the limitation of suffrage rights of Spaniards living in a foreign country and the possibility of electoral ads in private television channels were proposed; cf. *El País*, 1 July 2010.

<sup>8</sup> Cf. [eldiario.es](http://eldiario.es), 21 December 2015.

<sup>9</sup> Page 30. Available at <https://www.okdiario.com/img/2016/08/28/150compromisos.pdf> (accessed on 21 October 2017).

## **CAPÍTULO 3**

### **Intraparty Preference Voting and Democratic Regeneration: Does it make a difference?**

**CARMEN ORTEGA**

#### **Why have I invested so much time in researching into this subject?**

I have been working on the study of preference voting systems for the last twenty years. In contrast to most European democracies, Spain and Portugal use closed party lists to elect Members of Parliament (or the Lower House). Actually, one of the main proposals for reforming “the political system” in both countries is to introduce preference voting in party lists. In the case of Spain, “unblocking” party lists is not a new proposal. Closed party lists became a “controversial” issue in the mid-nineties. In the 1996 Spanish general election, the Socialist party placed José Barrionuevo- a former minister accused of organising the dirty war against the Basque terrorism, in a high position on the party list for Madrid. In this large district, this prominent place assured him election and gave him immunity from prosecution. The closed nature of party lists put socialist supporters in a difficult position, since they wanted to vote for the party, but not for some of its candidates- as Barrionuevo-, under investigation for corruption. One of the options proposed by some political analysts and party leaders was to unblock party lists. This is the reason why I started to do my PhD on this subject in 1996. Twenty two years later, the ballot structure for the election to the Spanish deputies has not been changed.

In the last general election of 2016, all political parties except the Popular Party (PP), proposed unblocking party lists in their electoral platforms. The Constitutional Commission of the Spanish Congress has recently created a

committee responsible for studying the electoral reform in Spain. What is new about the last «wave» of proposals for reforming the ballot structure is the context of political “crisis” in which they are made. First, citizen disaffection with democracy, its institutions and their political representatives has largely increased (Montero, 2013; Valencia, 2013; Montabes y Ortega, 2015). In Spain, about 70% of the population do not approve how democracy works. Second, turnout is decreasing and fragmentation of the party system is increasing (Montabes y Ortega, 2015; Cazorla et al., 2016; Cazorla, 2016). In the last Spanish general election, only 66,5% of the electorate went to the polls. It is the lowest level of turnout in Spanish democracy since 1977. On the other half, new parties entered the parliament in 2016 and the “effective number of parliamentary parties” was five, which is the largest number of parties with parliamentary representation of the last forty years. In response to the political crisis, the reform of the ballot structure is regarded as an instrument for revitalising democracy. One of the main arguments in favor of preference voting systems is that it is a “more democratic” voting system than closed party lists, as it allows both a greater freedom of choice and a wider citizen participation in the electoral process. For some political analysts and academics, preference voting is seen as a “panacea”: a change in the ballot structure will affect political life, and consequently, it will contribute to increase the levels of citizen satisfaction with democracy.

### **What does preference voting (PV) or “unblocking” party lists mean?**

Intraparty PV allows voters to choose among candidates of the same party. However, there is no single type of preference voting system, but many. In my study of preference voting systems in 26 democracies (Ortega, 2004), I differentiated, in the first instance, between two types of *voting procedures*: personal and list ones. In *list systems* “every vote is, whether or not given in first instance to an individual candidate, automatically and without further reference to the voter’s wishes, added to the total of the list in which the candidate appears” (Lakeman, 1970: 104). In these systems a vote for a particular candidate may contribute to the election of all other candidates of the same party. By contrast, under personal voting systems votes are exclusively given to individual candidates, with no transfers to other party candidates. Personal

voting systems can be further classified according to the number of nominative votes allowed. Firstly, there is the single vote: each voter may cast a single ballot and vote for one candidate. This is known as the Single Non-Transferable Vote (SNTV) when expressed in nominal terms and, as the Single Transferable Vote (STV) when allowing an ordinal choice. The SNTV was used in Japanese Diet elections until 1994 and is currently employed in Taiwan. The STV is used for national elections in Ireland, Malta and Australia (Senate) (Mackerras & McAllister, 1996). The second alternative is the limited vote under which voters have more than one but fewer votes than there are seats to be filled in the district. Spanish Senate elections provide one of the few contemporary examples of the limited vote at national level (Lijphart et al. 1994; Montabes & Ortega, 2002). Thirdly, under the block vote voters may cast as many votes as there are candidates to be elected in multimember districts. Ecuador briefly experimented with block voting in the 1999 parliamentary election (Ortega, 2002). The final alternative is the approval voting which enables electors to vote for as many of the candidates as they wish (Brams & Fishburn, 1983) but it has not been applied in national elections. All personal voting systems, with the exception of the STV, are used with the plurality method for the allocation of seats. By contrast, under the STV a candidate must reach the Droop quota to be elected. This is often regarded as one of the most proportional methods.

As with the personal voting classification, there are many variations of list voting systems. I first distinguish between closed and open list systems. In closed list systems the voter is permitted to select particular candidates within a party list. In open lists the voter has the possibility to choose among a party's candidates and is also allowed to vote for candidates of more than one party. Closed list systems can be further classified into flexible and rigid lists according to the effect of party ordering of candidates on the allocation of seats among the party's candidates: in flexible list systems the order in which candidates are elected is determined by the number of individual votes they receive, whereas in rigid lists a combination of party list ordering and nominative votes decides which candidates, within the list, are elected. In rigid list systems the ordering of candidates on the ballot is set by the party organization, in flexible list systems both alphabetical and partisan rank ordering of candidates can be used. By contrast, in open lists preference votes fully determine the order of election. Closed flexible lists are, or were, used in Chile, Finland, Denmark (in most

instances), Greece, Italy, Poland and Slovenia. Austria, Belgium, Czech Republic, the Netherlands, Lithuania and Norway fit the category of closed rigid lists. Finally, Switzerland and Luxembourg use open lists to elect Members of Parliament. Preference list systems also vary according to the number of nominative votes allowed. In several closed list systems (Chile, Finland, Denmark, the Netherlands, Poland, Slovenia and Sweden) the voter is permitted to select one particular candidate from a party list. By contrast, in Belgium, Greece, Lithuania, Czech Republic, Italy (prior to 1992) and Peru, voters are allowed to cast more than one preference vote. Italian voters were allowed to select up to three or four candidates within a party group (Katz & Bardi, 1980). In the Czech Republic (1995 law) and Lithuania (2000) up to four preference votes are permitted. Under the new Czech Law of 2001, the number of preference votes was reduced to two. Peruvian Voters are also allowed to cast two preference votes. Greek voters, in some constituencies, have the possibility to express several preference votes within a party list. In Belgium voters may cast preference votes for all candidates of a party lists. Finally, In Switzerland and Luxembourg the voter has as many nominative votes as there are seats to be filled in the constituency.

In all cases but one (Chile) list systems are used with proportional formulas, but the type of electoral quota differs greatly across systems. There are two main types of electoral quotas: majority, and quotient procedures. Flexible and open list systems use the plurality method for the allocation of seats within party lists: those candidates with the largest number of nominatives votes are declared elected. By contrast, in rigid systems a variety of quotient systems are used. In Austria and Sweden candidates must obtain 6% and 8% of the total list votes respectively to be elected on the basis of nominative votes. Under the 1995 Czech law, the electoral quota was 10% of party voters but it was reduced to 7% in 2001. Dutch candidates must reach 25% of the Hare quota. Norwegian candidates, meanwhile, must attract the support of 51% of their party voters to be elected out of party list order.

### *A classification of Preference Voting systems*

---

#### **1. Personal voting systems:**

1.1 Multiple voting systems:

1.1.1. Block vote: Ecuador (1999)

1.1.2. Limited vote: Spanish Senate elections

1.2. Single voting systems:

1.2.1. Single Non-Transferable Vote: Japan (until 1994) and Taiwan

1.2.2. Single Transferable Vote: Australia (Senate), Malta and Ireland

## **2. List voting systems.**

2.1. Closed lists:

2.1.1. Rigid lists: Austria, Belgium, Czech Republic, Lithuania, the Netherlands, Norway, Sweden.

2.1.2. Flexible: Chile, Denmark, Finland, Greece, Italy (until 1993), Poland and Slovenia

2.2. Open lists

2.2.1. Party lists: Switzerland

2.2. 2. Alphabetical lists: Louxembourg

---

## **What if we talk about the political consequences of PV systems?**

Will a change in the ballot structure contribute to revitalize democracy? It may, but its consequences are “uncertain” and unpredictable, because we do not know a lot about the political effects of PV systems, as political scientists have not paid too much attention to this subject, so far.

## **Negative consequences of Intraparty PV.**

Intraparty PV is frequently criticized for a number of reasons. First, it increases the economic cost of politics. One of the consequences of the intraparty choice is that candidates of the same party must compete against each other, to be elected. Thus, they must run personal campaigns and raise political funds by themselves, too. In the context of the Great Crisis, citizens are greatly concerned about the cost of democracy institutions. In this regard, the Popular Party has proposed to reduce the number of MPs from 350 to 300, as a measure to cut down the cost of

politics. If preference voting is introduced in party lists, candidates of the same party will need money for running their personal campaigns and for political advertisement, in addition to their party organization expenses.

The second negative point on PV relates to corruption and clientelism. In Japan and Italy, PV was used for parliamentary elections, until the nineties. Both countries rejected it, on the grounds of favoring political corruption and clientelism. In large countries, as in Japan and Italy, in order to be elected, candidates needed money and the support of “relevant” groups. Even in a small country as it is Finland, when I interviewed candidates and MPs, some of them talk about the role of the “Mafia” in the electoral process. Some of them reported: “Carmen, there is a major problem with PV, and it is mafia and money.

As third major criticism against intraparty PV, it is argued that PV undermines party cohesion and discipline. In PV, individual candidates need to run personal campaigns and cultivate a personal vote, to be elected. Once elected, MPs may consider that they have a seat in Parliament, not only because of their party nomination or endorsement but also due to their personal merits and qualifications. Members of Parliament may be compelled not to follow party discipline, when it goes against the interest of their constituents and their supporting groups. Therefore, preference voting may undermine party cohesion and discipline. In countries, with a strong party discipline in Parliament, as in Spain and Portugal, citizens criticize it for not allowing freedom of choice to their party representatives. Deputies do not vote according to party lines in Parliament in rare cases and citizens also criticize this for being a disunited party group. Consequently, citizens must make up their mind and decide what they expect from their party and political representatives in Parliament- whether a strong party discipline or a weak one.

The last question is whether preference voting enhances the representation of women and national minorities in Parliament. I have been working on this subject for the last ten years and have found contrasting results. In some countries, such as Luxembourg, women benefit from preference voting, in the sense that they obtain more nominative votes than their male party colleagues. However, in other countries- Italy, Malta, Japan and Ireland,-women are hurt by voters, in the sense that voters discriminate against them. They do not want women in parliament. In Spain or Portugal, legal gender quotas are used to

increase the representation of women in parliament. In this sense, the positive effect of gender quotas on women representation could be reversed by the adoption of PV in Spain and Portugal. We need to take this point into consideration, when assessing the advantages/ disadvantages of PV.

### **The advantages of PV**

First, intraparty preference voting may increase electoral turnout, through several mechanisms: political efficacy, the personalization of politics and the politics of accommodation (Farrell and McAllister, 2006). Among these, the political efficacy mechanism argues that systems with the greatest freedom of choice empower voters and should result in a greater sense of efficacy. However, there is limited evidence on how the ballot structure affects electoral participation, since most electoral studies have omitted it as a core independent variable in their analyses of electoral turnout.

Second, it is argued that preference voting lead to a closer link between citizens and their representatives. There is no much evidence on this subject in comparative perspective.

The last consideration on PV, and perhaps the most important one, concerns public satisfaction with democracy. As it was mentioned above, in Spain, Portugal most citizens disapprove it, or they are not happy about the way democracy works. Does preference voting system lead to higher levels of citizen satisfaction with democracy? Farrell and McAllister (2006) shows that it PV makes a difference, as it promotes a greater sense of fairness about election outcomes.

### **Which are the implications of the analysis for electoral design?**

There may be many implications, but I would like to focus on three points. The first one is what type of preference voting system do policy makers want to adopt? Because there are many types and they are very different. Some of them are more effective than others in encouraging candidates to cultivate a “personal” vote. I have ranking PV systems from the least effective to the most effective ones.



*Incentives to cultivate a personal vote in preference voting systems*

Ballot paper	Voting system	Nominative votes	Electoral Quota	Countries
0	0	0	1	Norway, Austria, the Netherlands, Sweden (1)
0	1	0	1	Australia (Senate) (2)
0	0	1	2	Switzerland (3)
0	0	2	1	Belgium, Czech Republic, Lithuania (3)
1	0	0	2	Spain (Senate) (3)
0	0	1	2	Italy, Slovenia (3)
1	0	1.5	2	Greece (4-5)
1	0	1	2	Luxembourg (4)
0	0	2	2	Chile, Poland (4)
1	0	2	2	Denmark (5)
1	1	2	2	Ireland, Malta (6)
2	0	2	2	Finland (6)
1	2	2	2	Japan, Taiwan (7)

As is shown above, rigid lists used in Austria, the Netherlands, Norway and Sweden are the most restrictive systems to provide incentives for campaigning personally. The Australian STV system has a score of “2”. In Australian Senate elections candidates are hardly encouraged to organize personal campaigns. The Senate ballot paper has two sections: voters can vote either above or below the line: if they vote above the line, they have to write “1” next to one party name; if

voters vote below the line, they are required to rank order all candidates on the ballot. The former choice allows the voter to treat STV as a rigid list system (Farrell et al., 1996). If voters choose to vote above the line, their preference votes are distributed according to the party's ordering.

The third group with a score of 3 includes several systems: the Belgian rigid list, the Swiss open list system, the Spanish limited vote and the Italian flexible list. Under the Belgian rigid list system, voters have as many votes as there are candidates of a same political group competing. As a result of the application of this approval voting, Belgian candidates are more likely to reach the electoral quota with their nominative votes than their counterparts are in other rigid list systems. In all these list systems, candidates of the same party usually compete amongst themselves for election. Spanish candidates, in contrast, hardly organize personal campaigns. It should be taken into account that although the limited vote is used in Spanish Senate elections it works as a block system: both larger and minor Spanish parties usually endorse as many candidates as each voter has votes. Under these conditions, candidates of the same party are discouraged to compete amongst themselves for election.

On the next position with a score between 4 and 5 several flexible list systems with optional intraparty choice (Denmark, Greece and Luxembourg) and with compulsory preference voting (Chile and Poland) are found. However, the score of Luxembourgish and Danish systems can be overvalued since in both countries parties usually place a candidate first on the list and present all other candidates in alphabetical order. Under the electoral law of Poland and Chile, intraparty choice is obligatory but the ballot paper lists candidates according to party preferences. Voters are allowed to cast one preference votes and candidates are elected on the basis of nominative votes. The Irish and Maltese STV and the Finnish flexible list have a score of 6. Under these systems, voters have no option but to vote for a particular candidate from a party group to cast a valid vote. Finally, the Japanese SNTV offers the greatest incentives to organise personal campaigns.

As there are many types of PV systems and they differs in both the freedom of choice and in the incentives they provide to cultivate a personal vote, policy makers need to decide first what objectives they want to achieve, and

consequently, they must choose among PV procedures, the most suitable to get them.

The second implication for electoral design is the choice of the ballot paper format. Three basic structures may be applied in PV systems. The first one, the alphabetical ballot, lists all candidates in alphabetical order, regardless their political party. It is used in Malta and it was used for elections to the Spanish Senate until 1982. The second one, the alphabetical ballot with party columns groups candidates by party. Within each group candidates are listed alphabetically. This structure is used, for example, in Ireland and it was also used for Spanish Senate elections from 1982 to 2011. In the third type, the partisan ballot, candidates are grouped by political parties on the ballot. Within each group, they are ranked according to their party preferences. The partisan ballot is used in both Australian and Spanish Senate elections. The design of the ballot format has an effect not only on the incentives electoral systems create for candidates to organize personal campaigns, but also on their chances of election. Research on preference voting systems indicates that where voters are allowed to choose among a party's candidates, the rank-order of candidates on the ballot has an effect on the vote (Darcy and McAllister, 1990; Katz and Bardi, 1980; Gruner et al., 1975; Lijphart and Lopez Pintor, 1988; Montabes & Ortega, 2002; Ortega, 2004): candidates placed higher on the ballot or on party lists received more nominative votes than their party colleagues listed in subsequent positions. In the case of Spain, the ballot paper format for Senate elections has been changed three times since 1979. One of the major reasons for these changes has been the alphabetical bias. Similar position effects have been observed in Ireland (Robson and Walsh, 1974; Ortega, 2004). What can we also learned, for example, from the experiences of Ireland and Tasmania? In order to mitigate ballot position effects on the vote, the photograph of candidates was introduced along with their name, profession and residence place on the ballot in the last election to the Irish Dail. As a result, the ballot paper got to be half meter long in Dublin Bay North constituency. In Tasmanian parliamentary elections, on the other hand the name of candidates is rotated in the ballot printing, so that each candidate has equal chance to appears first on the ballot, but it is a costly procedure. As an important implication for electoral design, policy makers or their electoral consultants need to pay special attention to the ballot paper format

in PV systems. The last consideration concerns the cost of politics. Although all European countries with PV systems provide public financing of political parties and/or political campaigns, they are given to party organizations and not to individual candidates. In these systems, it should be advisable to regulate public and private sources of financing for individual candidates within party groups.

## **CAPÍTULO 4**

### **A reforma do sistema eleitoral em Portugal: um eterno retorno**

**ANDRÉ FREIRE**

#### **Introdução**

O presente texto serviu de base à minha apresentação num seminário, «Sistema eleitoral português: problemas e soluções», organizado pelo Instituto de Políticas Públicas (IPP) – Thomas Jefferson / Correa da Serra, e que teve lugar no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, em 9 de outubro de 2017, sob a égide do IPP e da FLAD (Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento) e com a condução de Marina Costa Lobo. Agradeço às instituições organizadores, e mais especificamente à organizadora, o convite para participar neste seminário, e para escrever este texto para suporte da comunicação e divulgação via IPP. Dado que, tal como o andamento efetivo das reformas em matéria de reforma eleitoral, as minhas ideias sobre este assunto têm um longo lastro e pouco mudaram desde o estudo que conduzi em 2007 e publiquei em 2008<sup>10</sup>, mais outros escritos avulsos posteriores<sup>11</sup>, foram apenas sofrendo afinações, recupero aqui um texto que escrevi em 2011<sup>12</sup>; acrescento a esse texto reflexões mais sobre uma proposta mais recente (2015-16) de reforma do sistema eleitoral<sup>13</sup>. Genericamente, revejo, atualizo (sobretudo em matéria de referências bibliográficas) e articulo ambos os textos.

Para o texto original de 2011, «Constituição e sistema político-eleitoral», tinha-me sido pedido pelos organizadores do livro para escrever sobre a Constituição da República Portuguesa, bem como da sua eventual reforma, quanto aos capítulos I a VI, ou seja, fundamentalmente quanto aos direitos

(civis, políticos e socioeconómicos), liberdades e garantias fundamentais; quanto à organização do poder político; quanto aos tribunais e quanto ao processo de revisão constitucional. Naturalmente, escrever sobre tais assuntos num espaço limitado implicava naturalmente fazer escolhas. Primeiro, optei por seleccionar apenas um tema fundamental: a questão do sistema político-eleitoral (para eleição de deputados à Assembleia da República) e do seu funcionamento. Segundo, ao referir-me à Constituição reportava-me não apenas ao texto constitucional propriamente dito (a chamada “constituição formal”: *law in books*) mas também às leis orgânicas (nomeadamente em sede de sistema eleitoral), que de algum modo dão corpo à arquitectura constitucional do regime (não por acaso exigem maiorias de dois terços para serem aprovadas/mudadas), e à prática política (a chamada “constituição material”: *law in action*).

### **Mais estabilidade sem beliscar a justeza da representação**

O sistema político português é desequilibrado (a direita coopera facilmente para governar, a esquerda coopera com mais dificuldade, e mesmo assim só desde final de 2015), pouco inovador (até novembro de 2015 nunca tinha sido tentado um governo de “esquerda plural”, ou um “governo de esquerdas”<sup>14</sup>) e pouco inclusivo até final de 2015 (havia partidos relevantes que nunca tinham participado no governo até final de 2015, especialmente da esquerda radical – PCP/PEV e BE -, os quais valiam, ao longo do tempo e em proporções variáveis consoante os períodos, entre cerca de 10% e 18% dos votos no seu conjunto). É também algo propenso à instabilidade.<sup>15</sup> Mas esta não deriva nem de termos um sistema eleitoral excessivamente proporcional (a proporcionalidade é mais baixa do que a média dos congéneres europeus), nem de termos um sistema partidário fragmentado (o nosso formato é próximo do bipartidarismo, mesmo após 2009).<sup>16</sup> Nem deriva de não termos, por vezes, governos de maioria absoluta monopartidária: os governos mais frequentes na Europa são as coligações; os governos de maioria absoluta monopartidária são dos menos frequentes na Europa (com 13,0% dos casos estão atrás das “coligações vencedoras mínimas”, 31,5%, das “coligações sobre dimensionadas”, 28,0%, e dos “governos minoritários de um só partido”, 15,9%<sup>17</sup>). O problema é que, até final de 2015, as esquerdas não conseguiam entender-se (ao contrário do que se passava em muitos país da Europa após 1989).

Na mesma linha da nossa posição sobre estes assuntos, no âmbito do seu estudo comparativo sobre reformas eleitorais e suas motivações, Shugart considera que os «sistemas eleitorais extremos» são mais propensos a serem reformados, sendo que o sistema eleitoral português não era considerado extremo na dimensão da «competição inter-partidária» (ou seja, aquela que nos ocupa na presente seção), sendo apenas considerado extremo na «dimensão intra-partidária da competição» (ou seja, aquela que nos ocupará na próxima seção do presente estudo).<sup>18</sup> No estudo referido, Shugart considera que os «sistemas eleitorais extremos» são mais propensos a serem reformados, independentemente da recorrente motivação dos partidos para maximizarem a sua própria atribuição de poder na conversão de votos em mandatos parlamentares. Os «sistemas eleitorais extremos» são aqueles que são caracterizados por «extrema proporcionalidade» (com elevados níveis de fragmentação partidária e/ou com sérios problemas de governabilidade) ou características extremas dos sistemas maioritários, na dimensão da competição inter-partidária. Sobre os «sistemas eleitorais extremos» na dimensão da competição intra-partidária, na teoria de Shugart, falaremos na seção seguinte.

Por ora, importante é ter em conta o seguinte: numa comparação de 29 sistemas eleitorais, em matéria de «competição inter-partidária», Portugal tinha uma pontuação (de -0,11) muito próxima do ponto central da escala que variava entre a hiperrepresentatividade do sistema, na Finlândia com -0,73, e as características maioritárias extrema da França da V República com +0,32. E, segundo Shugart, Portugal só não estava ainda mais próximo do ponto central da escala (0,0) devido às dificuldades das esquerdas em cooperarem para soluções governativas. Um problema que, como sabemos, ficou relativamente secundarizado (pelo menos temporariamente...) desde a solução consubstanciada no XXI governo constitucional, ou seja, um governo minoritário do PS mas apoiado parlamentarmente pelo BE, PCP e PEV, segundo acordos firmados entre o PS e cada um desses três partidos em separado, em novembro de 2015.<sup>19</sup>

Consequentemente, o reforço da estabilidade não deve ser feito à custa da compressão da proporcionalidade: a causa dos problemas não é esta. Além disso, tal opção prejudicaria a participação dos eleitores na vida política (muitos dos eleitores que não se revêm nos partidos mais favorecidos por uma eventual

compressão da proporcionalidade, geralmente os dois maiores, passariam a abster-se, como acontece por exemplo nos sistemas maioritários: vide o que se passa no Reino Unido, por exemplo) e a clareza das alternativas (o sistema tenderia ainda mais para o bipartidarismo e os dois grandes partidos passariam a competir praticamente apenas pelo “eleitor mediano”/pelo eleitor centrista, logo o o sistema tenderia para um ainda maior afunilamento ideológico).<sup>20</sup>

Numa eventual reforma da arquitectura constitucional do regime, seria por isso desejável reformar em alternativa os seguintes aspectos. Primeiro, dar incentivos à cooperação entre os partidos através, por exemplo, da “coligação de listas”/“aparentamento” e da obrigação de o programa de governo ser aprovado no Parlamento com maioria absoluta (hoje precisa apenas de não ser rejeitado).

No estudo que fizemos sobre a reforma do sistema eleitoral, propusemos a “coligação de listas” como incentivo à cooperação inter-partidária: embora com listas separadas, os partidos declaram-se publicamente coligados; poderão por isso ser beneficiados na conversão de votos em mandatos. O sistema eleitoral proposto visa aproximar os eleitos dos eleitores por duas vias: a transformação dos actuais círculos distritais/regionais em pequenas circunscrições (5-10 mandatos) e o voto preferencial. Por serem pequenas, geram resultados muito desproporcionais. Daí a necessidade de um círculo nacional para compensar tais distorções: segundo as simulações, cerca de 99 lugares. Os pequenos partidos quase só elegeriam pelo círculo nacional que, por isso, tem que ser grande: condição *sine qua non* para manter a proporcionalidade. E é aqui que entra a “coligação de listas”, só permitida nos círculos distritais/regionais (se fosse permitida no nacional poderia gerar coligações espúrias entre os micro partidos, aumentando a fragmentação): os pequenos só poderiam aumentar a probabilidade de eleger nesses círculos se se disponibilizassem a cooperar com os grandes. Como a direita coopera mais facilmente, a esquerda seria confrontada com a necessidade de cooperar para não perder... Portanto, defendemos que é possível conciliar os dois objectivos referidos acima e, ainda, que é possível aumentar a estabilidade sem reduzir a proporcionalidade, ao contrário do que tem sido alegado.

Porém, caso a reforma do sistema eleitoral apontasse noutra sentida que não o que propusemos (aquilo a que chamámos a “representação proporcional em



múltiplos segmentos”, ao estilo escandinavo, designadamente), por exemplo na direcção de um “sistema de membros mistos proporcional” (vulgo “sistema alemão” ou equivalente: em regra, metade do parlamento eleito por um círculo nacional e a outra metade em círculos uninominais), uma solução constitucionalmente prevista desde a revisão de 1997, haveria outras formas de estimular a cooperação, nomeadamente através da instituição do sistema de duas voltas na componente uninominal. Os sistemas de duas voltas, tal como existe em França (mas aqui em modelo maioritário), seria talvez o mais poderoso incentivo à cooperação, *maxime* num sistema maioritário. Na primeira volta, os partidos vão todos a jogo mas como é exigida maioria absoluta para se ganhar (pelo menos cinquenta por cento dos votos mais um), geralmente é necessária uma segunda volta (à qual só passam os partidos com uma votação acima de determinado limiar). Na segunda volta, os partidos têm de cooperar para não serem derrotados, isto é, tem que fazer alianças para poderem obter representação. Este sistema, que pode também ser aplicado na componente uninominal dos “sistemas mistos”, é talvez o mais poderoso incentivo à cooperação interpartidária permitindo simultaneamente o multipartidarismo e governos de coligação fortes – veja-se o caso francês.

Um segundo conjunto de reformas que poderia reforçar a estabilidade do sistema de governo sem prejudicar a representatividade dos (pequenos) partidos seria, primeiro, adoptar a moção de censura construtiva (só pode derrubar o governo quem for capaz de propor um alternativo) e, segundo, possibilitar a conversão da proposta de orçamento (mas mais nenhuma peça legislativa) numa moção de confiança só derrubável por quem for capaz de propor um governo alternativo. O PS já propôs estas duas soluções, tal como nós já tínhamos também feito em estudos anteriores.<sup>21</sup>

### **Melhorar a qualidade da representação política**

No livro *Representação Política – O Caso Português em Perspectiva Comparada*<sup>22</sup>, subjacente ao estudo sobre reforma do sistema eleitoral para a eleição de deputados à assembleia da república que fizemos para o Grupo Parlamentar do PS em 2007, verificámos uma profunda insatisfação dos portugueses com o funcionamento da democracia e um cavado distanciamento entre eleitores e eleitos. A satisfação com o funcionamento da democracia

atingiu, em 2008, o ponto mais baixo desde 1985 (cerca de 30 por cento) e está abaixo da média dos cerca de 30 países usados como comparação. O sentimento de distância dos eleitores face aos representantes revelou-se também muito elevado e acima da média dos 30 países. Não é de crer que a situação portuguesa, comparativamente à dos outros países então usados como termo de comparação, tenha mudado muito desde 2008, embora tenhamos verificado domesticamente (e, em geral, nas periferias europeias mais fustigadas pela crise) novos e acentuados declínios com a crise das dívidas soberanas (2009-2015) e as associadas intervenções externas, algo revertidos com o novo governo de esquerdas (2015-presente data) e a inflexão nas políticas de austeridade (assimétrica).<sup>23</sup>

Em 2010, no âmbito da apresentação do seu projecto de revisão constitucional e de reforma do sistema político, o PSD (sob a liderança de Pedro Passos Coelho) pareceu inclinado para a adopção do “voto preferencial” no âmbito da reforma do sistema eleitoral (*Público*, 2/7/2010; *Visão*, 1/7/2010). Vale a pena reflectir sobre em que medida esta solução pode ajudar a reconciliar os portugueses com a política.

Antes de apresentar as vantagens do voto preferencial, recordemos o *status quo* (“listas fechadas e bloqueadas”) e os problemas associados. Quando votamos podemos apenas pôr uma cruzinha num dos partidos e, por isso, mesmo que estejamos profundamente desagradados com a *performance* de alguns deputados nada podemos fazer a não ser mudar de partido. Este sistema foi escolhido (e bem) para fortalecer os partidos. Mas hoje os partidos estão consolidados e sobressaem os problemas. Primeiro, os deputados preocupam-se sobretudo em agradar às direcções partidárias, subalternizando os eleitores, pois a sua reeleição depende da posição nas listas. Segundo, os eleitores têm muita dificuldade em saber quem são os deputados que os representam e, sobretudo, estão impossibilitados de os responsabilizar. O “voto preferencial”, que também propusemos num estudo já aqui citado<sup>24</sup> e que foi feito para o Grupo Parlamentar do PS, pode precisamente ajudar a reconciliar os portugueses com a política: dando mais poder aos eleitores na escolha dos deputados e, assim, criando incentivos para que estes se preocupem mais com aqueles. Mais, esta via nada tem que ver com a redução do número de deputados. Pelo contrário, tal redução é contraditória com o voto preferencial, como veremos.

Recordemos ainda a teoria dos «sistemas eleitorais extremos», de Shugart, agora no que à dimensão de competição intra-partidária diz respeito, pois ela é convergente com o nosso diagnóstico da necessidade premente de reforma do sistema eleitoral português no que a esta dimensão específica diz respeito. Os «sistemas eleitorais extremos» nesta dimensão são caracterizados por extrema personalização (o sistema está demasiado centrado nos candidatos, subalternizando os partidos, e é muito propenso ao clientelismo) ou por extrema partidarização (listas fechadas e bloqueadas e um regime de seleção dos candidatos altamente centralizado e nacionalizado). Estes são os sistemas a precisar mais urgentemente de reforma, dado o seu carácter extremo. Nesta dimensão, numa comparação de 29 sistemas eleitorais, Shugart concluiu que Portugal está (junto com a Espanha e a Venezuela pré-reforma) muito próximo do extremo hiper-centralizado da escala e muito longe do ponto médio (0,0) não extremado da dita escala. Ou seja, segundo Shugart, tais sistemas extremados necessitam mais de reformas, e são mais propensos a que elas ocorram efetivamente. A não ocorrência da dita, em Portugal como em Espanha, mostra também as limitações da teoria dos «sistemas eleitorais extremos».

Claro que uma reforma deve ser uma mudança gradual: para que os actores possam adaptar-se devidamente a ela e para que se possam maximizar as vantagens e minimizar os inconvenientes das transformações. Por isso, e porque não faz sentido retirar *todo* o poder às direcções partidárias e transferi-lo *todo* para os eleitores, designadamente porque os partidos devem ter uma palavra a dizer na composição das bancadas parlamentares (para assegurar a presença de determinadas valências técnicas e políticas), propusemos um sistema com dois conjuntos de círculos: um nacional onde se aplicam as “listas fechadas e bloqueadas” e que tem também funções de manutenção da proporcionalidade; pequenos círculos regionais (6 a 10 lugares) onde então se aplicaria o voto preferencial.<sup>25</sup> Neste particular, a redução do número de deputados (que nenhuma comparação internacional justifica<sup>26</sup>) seria contraproducente: ou obrigaria a reduzir o círculo nacional, reduzindo a proporcionalidade e o papel das direcções partidárias; ou obrigaria a reduzir mais os círculos regionais, prejudicando a representação territorial e a possibilidade de os pequenos partidos elegerem aí deputados. Além disso, o voto preferencial só deve, desejavelmente, ser aplicado em pequenos círculos: para os eleitores terem capacidade de

processar informação sobre os candidatos em disputa e para que a medida seja logisticamente exequível (os boletins passariam a conter os nomes dos candidatos efectivos de todos os partidos).<sup>27</sup>

Resumindo, o voto preferencial pode dar *um* importante contributo para a reconciliação dos portugueses com a política. Mas há vários outros, como vimos na primeira parte deste artigo. Primeiro, é crucial preservar a proporcionalidade: ela é a condição do pluralismo multipartidário que temos e, por essa via, um esteio essencial da participação política (se comprimissemos a representação dos pequenos muitos dos seus eleitores passariam a abster-se: veja-se o Reino Unido) e da clareza das alternativas (sem os pequenos a competição passaria a focalizar-se praticamente só no centro). Segundo, é preciso reforçar a governabilidade sem beliscar a proporcionalidade (moção de censura construtiva, orçamento construtivo, incentivos institucionais à cooperação entre os partidos): as pessoas querem que os partidos se entendam, como prova o bom desempenho do PSD apesar da cooperação com o PS.

Para alcançar estes vários objectivos há pequenas mas importantes mudanças a fazer no texto constitucional (moção de censura construtiva, orçamento construtivo, alguns incentivos institucionais à cooperação entre os partidos: necessidade de aprovação do programa de governo por maioria absoluta na Assembleia da República). Outras devem incidir sobretudo sobre as leis orgânicas que lhe dão corpo: questões relacionadas com o sistema eleitoral. Note-se que a Constituição já prevê, desde 1997, a possibilidade de adopção de um “sistema misto proporcional” com círculos uninominais no segmento inferior, falta a sua regulamentação em sede de leis orgânicas. A optar-se por esta via, aquilo que defendemos é a opção pelo sistema de duas voltas na componente uninominal para se darem incentivos institucionais adicionais à cooperação interpartidária. A outra solução que nos parece mais virtuosa do que um “sistema misto” (um “sistema proporcional de múltiplos segmentos” e com voto preferencial nos círculos de base regional/distrital<sup>28</sup>) também apenas carece de mudanças em sede de leis orgânicas respeitantes ao sistema eleitoral, excepto quanto à adopção de uma “cláusula barreira” para o círculo nacional. Neste caso pensamos ainda que, tal como na proposta que fizemos e publicámos em 2008, devia ser adoptada a “coligação de listas”/“aparentamento” (em sede de leis orgânicas) para se darem incentivos institucionais adicionais à cooperação inter-

partidária.

Por último, é preciso que os políticos mudem as suas atitudes e comportamentos para que os eleitores possam encarar o Estado como uma pessoa de bem, nomeadamente esforçando-se por cumprir os mandatos políticos que receberam dos eleitores em matéria de compromissos eleitorais, tenham eles sido vertidos nos programas eleitorais, tenham eles sido assumido pelos dirigentes em campanha eleitoral. Tal foi algo que foi muitas vezes assumido pelos dirigentes em campanha eleitoral. Tal foi algo que foi muitas vezes (2014) e mesmo um pouco antes (2009-2011), e que fere elementos centrais dos regimes democráticos, designadamente a confiança entre eleitores e eleitos<sup>29</sup>; felizmente, esse padrão de atuação tem sido revertido desde então com a atuação do novel XXI governo constitucional.<sup>30</sup>

### **Discussão: quem poderia beneficiar das linhas de reforma aqui propostas?**

As vias de reforma (das instituições e dos comportamentos) sugeridas neste artigo têm virtualidades e benefícios potenciais que estão para além dos interesses de uma qualquer força político-partidária específica, ou até de uma qualquer área específica do espectro ideológico: são reformas com potenciais benefícios para o funcionamento do conjunto do sistema político e para o incremento da qualidade da nossa democracia.

Primeiro, se é verdade que o reforço das condições de governabilidade dos executivos minoritários poderia beneficiar especialmente o PS, pois é o partido que tem mais dificuldade em fazer coligações ou acordos parlamentares com outros partidos (sobretudo na sua área ideológica), também é verdade que se trata de uma reforma no sentido de reforçar a governabilidade mas sem se sacrificar a proporcionalidade e, portanto, isso seria feito sem beliscar a representação dos pequenos partidos (à esquerda e à direita). E a estabilidade política é um valor que os cidadãos portugueses prezam, logo beneficiaria o conjunto do sistema político (mas com o adicional atractivo de não comprimir a representação de algumas partes/partidos/eleitores). Além disso, o reforço das condições de governabilidade dos executivos minoritários poderia beneficiar também outros partidos, além do PS, designadamente o PSD.

Em segundo lugar, a manutenção (estrita) dos níveis de proporcionalidade

não é apenas do interesse dos pequenos partidos (e dos seus votantes, efectivos ou potenciais): como vimos, a manutenção (estrita) da proporcionalidade é essencial não só para se manterem (ou até para se incrementarem) os níveis de participação, é também crucial para se estimular a clareza das alternativas (também elas um potencial estímulo à participação, bem como escolhas eleitorais mais informadas e com significado).<sup>31</sup> Ambas as coisas são benéficas para a qualidade da democracia (em Portugal), obviamente.

Terceiro, por um lado, se é verdade que os incentivos institucionais à cooperação (que propusemos) poderiam ajudar a estimular os entendimentos entre as esquerdas portuguesas, também é verdade que seriam instrumentos igualmente à disposição das direitas (que provavelmente até mais facilmente beneficiariam deles... porque têm mais facilidade em entender-se) e, portanto, poderiam beneficiar qualquer campo. Por outro lado, uma maior cooperação entre as forças partidárias, em cada área do espectro ideológico, não só reforçaria a governabilidade, mantendo o pluralismo e estimulando a clareza das alternativas, como reduziria o desequilíbrio actualmente existente no sistema partidário (entre esquerdas que não se conseguem entender e direitas que já demonstraram ser capazes de governar em coligação e com estabilidade).

Finalmente, o reforço da qualidade na representação política, designadamente com mais poder dos eleitores na escolha dos seus representantes, poderia permitir não só uma certa reconciliação dos portugueses com os seus deputados (e o seu Parlamento), mas também, e por isso mesmo, poderia estimular uma maior participação cidadãos na arena política.

Resumindo: os benefícios potenciais de tais linhas de reforma são de molde a beneficiar o conjunto dos actores da democracia portuguesa e, portanto, são capazes de estimular transformações numa lógica de soma positiva: *win win*, consequentemente.

## **Adenda**

Por razões de espaço não posso reproduzir aqui esta adenda em formato integral. Nela era suposto comentar (criticamente) a proposta de reforma eleitoral, a meio caminho entre a análise estritamente académica e o empenhamento cívico-político, feita por Marina Costa Lobo (MCL) e José Santana Pereira (JSP), em

2014, na Fundação Gulbenkian e num evento em parceria com o Instituto de Políticas Públicas – Thomas Jefferson – Correia da Serra (IPP-TJCS), um «estudo em progresso» intitulado «Uma proposta para a reforma do sistema político: a abertura das listas partidárias nas eleições legislativas». Todavia, tal comentário pode ser lido integralmente no seguinte livro: Freire, André (2015), «Comentário de André Freire - Reforma Eleitoral: só mesmo para reabrir o debate?», in Viriato Soromenho-Marques & Paulo Trigo Pereira (coordenadores), *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal - Volume I: Estado, Instituições e Políticas Sociais*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 74-78. Mais, uma versão preliminar deste comentário foi publicada no jornal *Público* e, portanto, está livremente acessível em linha: André Freire (2014), «Reforma Eleitoral: só mesmo para reabrir o debate?», *Público*, 27-11-2014. Texto acessível em linha aqui:

-

<sup>10</sup> Freire, André, M. Meirinho Martins e Diogo Moreira (2008), *Para uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Sextante.

<sup>11</sup> Nomeadamente, entre os mais recentes trabalhos realço os dois seguintes: Freire, André (2017), «Electoral reform in Portugal: The role of political scientists», *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 16 (3), pp. 357-366, within the special issue, «Electoral reforms - What Political Scientists Know that Practitioners Don't?», organized by Damien Bol, Camille Bedock & Thomas Ehrhard, <http://www.liebertpub.com/overview/election-law-journal-rules-politics-andpolicy/101/>; Freire, André, & Santana-Pereira, José (2017), «Le système électoral relatif aux élections législatives au Portugal : stabilité et réforme des dispositifs constitutionnels et législatifs», in Damien Connil et Dimitri Löhner (dir.), *Quarante ans d'application de la Constitution portugaise*, Institut universitaire Varenne, LGDJ-Lextenso, pp. 63-84.

<sup>12</sup> Freire, André (2011), «Constituição e sistema político-eleitoral», in Nuno Garoupa, Miguel Poiars Maduro, Pedro Magalhães e José Tavares (editores), *A Constituição Revista*, Editora Fundação Francisco Manuel dos Santos, *E-book*, pp. 73-79. Disponível em: <http://www.ffms.pt/upload/docs/0793dd50-3e18-478a-be1f-42b179181dde.pdf>

<sup>13</sup> Freire, André (2015), «Comentário de André Freire - Reforma Eleitoral: só mesmo para reabrir o debate?», in Viriato Soromenho-Marques & Paulo Trigo Pereira (coordenadores), *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal - Volume I: Estado, Instituições e Políticas Sociais*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 74-78.

<sup>14</sup> Ao contrário do que acontece na Europa Ocidental (França, Itália, Espanha, Grécia, Chipre, Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia), sobretudo desde o fim da Guerra Fria: ver Freire, André, «Eleições, sistemas eleitorais e democratização: o caso português em perspectiva histórica e comparativa», in Freire, André (organizador), *Eleições e Sistemas Eleitorais no século XX Portugêses: Um Balanço Histórico e Comparativo*, Lisboa, Colibri, 2011; Freire, André (2017), *Para lá da «Geringonça»: O Governo de Esquerdas em Portugal e na Europa*, Lisboa, Contraponto. Prefácio do primeiro-ministro, António Costa.



Para a feitura deste texto, foi-me pedido que reduzisse as referências bibliográficas ao mínimo. Assim farei. Por isso, os interessados em aprofundar os assuntos e, sobretudo, em ver as referências bibliográficas sobre eles, deverão consultar as poucas obras citadas aqui.

<sup>15</sup> Porém, entre 1976 e 1987, tal instabilidade do sistema de governo português (medida em termos da duração média dos executivos) era efectivamente elevada em comparação com a maioria dos países europeus usados como comparação em Freire, 2011, *op. cit.*; mas de 1987 a 2009, a duração média dos executivos em Portugal é a mais elevada do conjunto de 22 países europeus analisados em Freire, 2011, *op. cit.*

<sup>16</sup> Sobre o nível de proporcionalidade do sistema eleitoral português, bem como sobre o nível de fragmentação do sistema partidário, em comparação com os 27 países da União Europeia (UE) mais (Noruega, Islândia e Suíça), entre as décadas de 1970 e 2000, veja-se Freire, André, Manuel Meirinho Martins e Diogo Moreira (2008), *Para uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Sextante, Capítulo 1.

<sup>17</sup> Ver Freire, 2011, *op. cit.*

<sup>18</sup> Shugart, M. S. (2000), “‘Extreme’ electoral systems and the appeal of the mixed-member alternative’, in M. S. Shugart and M. P. Wattenberg (eds), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford: Oxford University Press, pp. 25–54. Ver uma revisão mais aprofundada deste assunto em Freire, 2017, «Electoral reform in Portugal», *op. cit.*

<sup>19</sup> Para uma visão geral sobre esta solução política, ver Freire, 2017, *Para lá da “Geringonça”*, *op. cit.*

<sup>20</sup> Sobre estes pontos, veja-se Freire, André (2010), “Reformas eleitorais: objectivos, soluções, efeitos prováveis e *trade-offs* necessários”, in número especial com o título «Sistema eleitoral e qualidade da democracia - Debate sobre o estudo: *Para uma melhoria da representação política – A reforma do sistema eleitoral*», *Eleições*, 12, DGAI-MAI (ex-STAPE), pp. 25-60, bem como as referências inclusas.

<sup>21</sup> Ver Freire et al, 2008, e Freire, 2010. Ver ainda as discussões fundadoras (em Portugal, claro), promovidas pela Fundação Friedrich Ebert em cooperação com o Grupo Parlamentar do PS, em Martins, Guilherme, et al (1988), *A Revisão Constitucional e a Moção de Censura Construtiva*, Lisboa, Fundação Friedrich Ebert.

<sup>22</sup> Editado pela editora Sextante, em 2009, e organizado por André Freire e José Manuel Leite Viegas. Os dados aqui reportados são referidos e analisados no capítulo da autoria de André Freire e Manuel Meirinho Martins incluído no livro. Foram também publicados internacionalmente aqui: Freire, André, & Meirinho, Manuel (2012), “Institutional reform in Portugal: From the perspective of deputies and voters perspectives”, *Pôle Sud – Revue de Science Politique*, N° 36, 2012/1, pp. 107-125.

<sup>23</sup> Ver André Freire e José Santana-Pereira (2017) Apresentação do paper «Des politiques d’austérité et crises démocratiques à l’apaisement et renouveau démocratique? Le cas portugais, 2008-2016», *L’Espagne et le Portugal après la crise: La péninsule Ibérique en transition?*, na Conferência organizada por Alicia Fernández García, at Université Paris Est Marne La Vallée, UFR Langues et Civilisations, 22-6-2017.

<sup>24</sup> Freire et al, 2008.

<sup>25</sup> Freire et al, 2008.



<sup>26</sup> Freire *et al*, 2008.

<sup>27</sup> Ver Symposium “Political representation in Belgium, France, and Portugal: MPs and their constituents in very different political systems” organizado por Olivier Costa, André Freire e Jean-Benoit Pilet para a Revista *Representation – Journal of Representative Democracy*, Volume 48 (4), 2012, pp. 359-372; Audrey André, André Freire e Zsófia Papp, “Electoral rules and Legislators’ Personal Vote - Seeking”, em Kris Deschouwer e Sam Depaw (organizadores), *Representing the people. A survey among members of statewide and substate parliaments*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 87-109.

<sup>28</sup> Ver Freire *et al*, 2008, op. cit.

<sup>29</sup> Ver André Freire, Marco Lisi & José Manuel Leite Viegas (2015), «A Gestão Política das Crises, os Mandatos dos Governos e a Representação Política», in André Freire, Marco Lisi & José Manuel Leite Viegas (eds.), *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, Lisboa, Assembleia da República, Coleção Parlamento, pp. 19-48.

<https://www.publico.pt/2014/11/27/politica/noticia/reforma-eleitoral-so-mesmo-para-reabrir-o-debate-1677493>

<sup>30</sup> Ver Freire, *Para lá da “Geringonça”*, 2017, op. cit.

<sup>31</sup> Ver Schmitt, Hermann, and Freire, André (2012), “Ideological Polarisation: Different Worlds in East and West”, in David Sanders, Pedro Magalhães, and Gábor Tóka (editors), *Citizens and the European Polity: Mass Attitudes Toward the European and National Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp.65-87.

## CAPÍTULO 5

### A Reforma do Sistema Eleitoral e o papel da Sociedade Civil

PAULO TRIGO PEREIRA

#### Introdução

Em boa hora o **Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correa da Serra**, o Instituto de Ciências Sociais/U.L. e a FLAD decidiram realizar este seminário sobre uma temática muito importante da reforma do sistema eleitoral. Um agradecimento por isso.<sup>32</sup> Há várias décadas que acompanho esta temática, quer ao nível da investigação quer do ensino<sup>33</sup> e vou sintetizar aqui algumas ideias essenciais. Apesar de algum cepticismo, tenho ainda a esperança de que Portugal consiga dar um passo importante na consolidação da sua democracia e na renovação do sistema partidário com um melhor sistema eleitoral.

A reforma não será a panaceia dos problemas da nossa democracia, mas é um elemento necessário essencial. A abordagem que iremos fazer não é apenas teórica– analisar o que consideramos ser o sistema ideal – mas sim político-económica, no sentido de perceber qual o tipo de sistema que, tendo características desejáveis e melhor que o atual, pode ser aceite pelos partidos, pelo menos os necessários para aprovar essa reforma por maioria qualificada de dois terços. A questão central é explicar a necessidade da reforma do sistema eleitoral, os seus benefícios, mas sobretudo a razão de ser dos bloqueios a *qualquer* reforma por parte dos partidos políticos parlamentares. Finalizo, com um corolário que é o da necessidade da sociedade civil se mobilizar, consensualizar quer os princípios quer uma proposta genérica de reforma, bem

como fazer *lóbi* junto da opinião pública e dos partidos para que ela se efetue.

### **Conservadorismo: a defesa do *status quo* eleitoral**

O sistema eleitoral para a Assembleia da República que a Constituição de 1976 e a lei consagraram, e que praticamente não sofreu alterações desde essa data - o sistema proporcional com método d'Hondt para apuramento de mandatos através de vinte e dois círculos e com boletins de voto com listas fechadas e bloqueadas - adequava-se, porventura, a uma jovem democracia, com incipientes e frágeis partidos políticos e uma taxa de analfabetismo muito elevada na população. Com este sistema eleitoral dá-se um prémio eleitoral aos grandes partidos (diminuindo a fragmentação parlamentar) e o monopólio aos partidos na escolha dos candidatos, sem influência nem dos eleitores nem da generalidade dos militantes de cada partido nessa escolha (dada a ausência de primárias internas). A “divisão de trabalho” implícita neste sistema eleitoral é a seguinte: cabe aos eleitores escolher um partido, e cabe ao partido escolher os candidatos. Os eleitores não precisam de conhecer os candidatos, nem efetivamente conhecem (quando muito o cabeça de lista e um ou outro candidato mais mediático), pois os partidos tratam da sua seleção. O pressuposto implícito é que os partidos selecionam os melhores candidatos para exercerem os mandatos.

Para aqueles que defendem que não é necessário alterar o sistema eleitoral há um conjunto de argumentos que deveriam ser capazes de desenvolver para a defesa do *status quo*. Deveriam ser capazes de justificar que um eleitor de Portalegre, num círculo de dois mandatos apenas, esteja limitado a um “voto útil” num dos dois grandes partidos com possibilidades de eleger deputados, ou um “voto inútil” nos restantes partidos, enquanto que um eleitor de Lisboa, só porque vota em Lisboa, possa ter um “voto útil” em qualquer partido mesmo em partidos muito pequenos. Também seria bom responderem à questão: um sistema eleitoral desenhado num tempo em que cerca de 22% da população era analfabeta, deve ser o mesmo que um sistema eleitoral quando menos de 5% é analfabeta? Ou ainda, porque será que Portugal é dos poucos países da União Europeia que tem boletins de voto apenas com partidos políticos?

Não encontro justificação *razoável*, à luz de princípios de justiça, para a manutenção dos círculos eleitorais, e considero que um sistema eleitoral desenhado em época pós revolucionária com quase um quarto da população

analfabeta, não pode ser o mesmo que um sistema eleitoral de uma democracia com quase meio século e uma população muito mais qualificada. Aquilo que falta explicar, é porque somos dos poucos países da Europa ocidental com este sistema eleitoral e porque existe um conservadorismo de manutenção do *status quo*, em particular da manutenção dos círculos eleitorais.

### **Sistema eleitoral: o que é necessário reformar?**

É importante precisar o que entendo por reformar o sistema eleitoral. Usando a classificação de dimensões essenciais de qualquer sistema eleitoral de Lijphart (1994), a reforma, em tese, poderia incidir sobre várias características do sistema: i) a dimensão da assembleia legislativa, ii) o desenho e a dimensão dos círculos eleitorais, iii) a fórmula de transformação de votos em mandatos, iv) o boletim de voto e suas possibilidades de “liberdade de escolha” do eleitor v) a existência, ou não, de uma cláusula barreira (legal).

Apenas considero indispensável, para uma reforma bem sucedida do sistema eleitoral, alterar ii) o desenho, dimensão e a estrutura dos círculos e iv) o boletim de voto. Não é essencial, embora pudesse ser equacionado, alterar i) a dimensão da assembleia, nem iii) a fórmula utilizada para apuramento dos mandatos. Na presença de círculos eleitorais pequenos ou médios a existência de uma cláusula barreira legal (v) seria redundante.

Vejamos então o que é, e não é, necessário alterar no sistema português. Como é sabido o PSD tem defendido a redução do número de deputados. Foi aliás uma razão anunciada como por detrás do fracasso das negociações entre PSD e PS para a reforma do sistema eleitoral.<sup>34</sup> Não percebemos os argumentos para a insistência na redução no número de deputados. Se os grandes partidos podem considerar que têm deputados “a mais”, para os pequenos partidos o número é claramente insuficiente tendo em conta o número de comissões parlamentares existentes. A redução eventual de deputados (permitida pela Constituição até aos 180) não resolveria os problemas essenciais do sistema eleitoral português que são a nosso ver dois.

Um tem a ver com a dimensão dos círculos eleitorais. Os círculos variam grandemente em dimensão desde o mais pequeno, Portalegre com dois deputados até Lisboa com 47. Esta desigualdade dramática na dimensão dos

círculos eleitorais cria um problema. Os eleitores de Portalegre na prática só poderão, na melhor das hipóteses, ter um voto “útil” entre os dois partidos mais votados. Apesar da Constituição não ter incluída uma cláusula barreira legal, como na Alemanha e noutros países, existe uma cláusula barreira técnica, em cada distrito, que faz com que eleger um deputado de um qualquer partido seja muito difícil em Portalegre (onde essa barreira é muito elevada) e muito mais fácil em Lisboa.<sup>35</sup> Não por acaso partidos que se iniciaram com um deputado (UDP, PAN), fizeram-no em Lisboa. Uma primeira reforma a fazer seria assim a de redesenhar os círculos eleitorais, agregando os mais pequenos e dividindo os maiores. Por exemplo, quase todo o Alentejo poderia ser um único círculo eleitoral, reunindo os atuais distritos de Beja, Évora e Portalegre.<sup>36</sup> Os deputados deste novo círculo poderiam assim representar a região e, ao apresentar-se ao seu eleitorado apresentariam propostas à escala regional. Esta reforma, que poderemos designar por minimalista do sistema eleitoral (pois mantém as restantes dimensões) já daria um avanço considerável na justiça do sistema, pois resolveria um problema sério do atual sistema, mas não resolveria outro: o do desconhecimento e distanciamento dos cidadãos em relação aos seus eleitos e da incapacidade de influenciarem minimamente a escolha dos seus representantes que não seja pelos procedimentos internos dos partidos. Argumentamos que esse maior conhecimento traria também maior qualidade à representação parlamentar.

Uma reforma mais substancial do sistema eleitoral envolveria uma alteração de todas as dimensões menos a do número de deputados e a da cláusula barreira legal. Porém, a eficácia de um processo de reforma exige que haja uma clarificação daquilo que é essencial alterar e a nosso ver a reforma mais urgente deverá incidir sobre a dimensão e estrutura dos círculos e o boletim de voto.

## **O menu da escolha**

O menu da escolha de sistemas alternativos ao atual sistema português é muito vasto pois mesmo dentro do sistema proporcional, há múltiplos sistemas. Há dois tipos de fórmulas métodos de divisores (d’Hondt, St. Lague, etc.) e métodos de quota (Hare, Droop, etc.)— e há sistemas só com círculos plurinominais e sistemas com dois ou mais níveis de círculos. Dentro da pluralidade dos sistemas eleitorais alternativos ao atual, vale a pena referir quatro: o sistema do voto preferencial em lista em círculos não sobrepostos, o sistema do voto único

transferível (VUT), e dois sistemas mistos que já foram objeto de estudos e simulações concretas para o caso português em variantes específicas. Referimo-nos ao sistema simulado em estudo de André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira, com círculos plurinominais com voto preferencial em lista, e um círculo nacional de compensação com listas fechadas e bloqueadas; e por outro lado o sistema misto do tipo alemão, com círculos uninominais de propositura, mas círculos plurinominais de apuramento.<sup>37</sup>

A reforma que menos alterações traria ao sistema eleitoral português seria a “abertura” das listas, no chamado voto preferencial em lista que tem sido defendido entre nós, entre outros por Marina Costa Lobo e José Santana Pereira.<sup>38</sup> Num artigo teórico a defender o sistema, os autores alegam que isso permitiria repartir a seleção de candidatos pelos partidos e também pelos cidadãos eleitores. Tal sistema existe atualmente em vários países europeus em diferentes variantes. Assumindo que se manteriam as outras características do sistema, seria só uma alteração do boletim de voto de forma a possibilitar uma votação personalizada em candidatos, que poderiam desta maneira subir na lista partidária e ser eleitos (caso tivessem mais de 10% ou 25% de votos preferenciais), quando não o seriam na ausência de voto preferencial. Os autores advogam que esse sistema permitiria uma maior aproximação de eleitos dos eleitores e que, apesar da maior informação que constaria do boletim de voto sobretudo em círculos grandes como o de Lisboa, os eleitores saberiam utilizar esse novo boletim de voto.

Uma variante a este sistema de voto preferencial seria a introdução de um sistema misto com dois níveis de círculos combinando a lista com voto preferencial no círculo de baixo de cerca de seis mandatos por círculo, e um círculo nacional de compensação com voto em lista fechada e bloqueada, mantendo-se o método d’Hondt para apuramento. A vantagem deste sistema é que daria a possibilidade dos partidos selecionarem de forma determinística os candidatos a serem eleitos no círculo nacional (sujeitos obviamente ao método d’Hondt e à repartição de mandatos entre círculo nacional e regionais) e de forma probabilística nos círculos regionais. Haveria alguma personalização da votação e assegurar-se-ia a proporcionalidade.

Dentro do menu enorme de escolha de sistemas proporcionais surge com natural relevância o sistema alemão, que não era compatível com a Constituição

da República Portuguesa (CRP) de 1976, que não permitia círculos uninominais de qualquer espécie, mas que a partir da revisão constitucional de 1997 passou a ser possível pois esta prevê (artº 149º da CRP 2005) a possibilidade de existência de círculos uninominais de propositura, mas não de apuramento que continua a ser proporcional e com método de divisor d'Hondt.

Isto significa que é hoje possível ter um sistema misto semelhante ao alemão com círculos uninominais dentro e “debaixo” de um círculo plurinominal onde se faz o apuramento, seja ele regional ou nacional. No modelo alemão, a seleção do mandato nos círculos uninominais é feito a uma volta. Nas simulações feitas para o caso português, sendo na altura primeiro ministro António Guterres e Ministro da Presidência António Vitorino - ~~numa altura em que~~ os partidos com expressão parlamentar eram PSD, PS, PCP, CDS, PEV – só PS e PSD elegiam candidatos pelos círculos uninominais, não elegendo os restantes partidos nesses círculos. Ao contrário do que se possa considerar, tal sistema não afeta em nada a proporcionalidade do sistema, e a representatividade dos partidos políticos, pois o cálculo dos mandatos atribuídos a cada partido é feito, como na Alemanha, nos círculos plurinominais. Os deputados eleitos são prioritariamente os que forem eleitos nos círculos uninominais e só depois os da lista partidária dos círculos (ou círculo) plurinominal.<sup>39</sup> De qualquer modo poderia ser assegurada maior diversidade partidária nos deputados eleitos nos círculos uninominais caso a eleição fosse a duas voltas. Isto deve-se a que com uma única volta, existe muito mais voto estratégico que tende a beneficiar os grandes partidos. André Freire argumenta que isso favoreceria também a cooperação interpartidária.

Finalmente, existe um sistema muito interessante, mas algo complexo e que exigiria uma pequena alteração constitucional para ser implementado. Na realidade, a Constituição da República Portuguesa é das poucas que, para além de definir o sistema como proporcional, vai mais além definindo o método específico de transformação de votos em mandatos – o método d'Hondt – o que exclui do menu da escolha, no atual quadro constitucional, um sistema como o do voto único transferível (VUT), utilizado em países como a Irlanda ou Malta. Esse sistema eleitoral, inventado por Thomas Hare e defendido por John Stuart Mill no século XIX, é dos poucos em que não conta apenas a primeira preferência do eleitor (seja no Partido A, ou no candidato X), mas as várias

preferências dos eleitores pois não só eles podem revelá-las no boletim de voto, hierarquizando os candidatos, como essas preferências são consideradas no apuramento.<sup>40</sup>

Este sistema é implementado em círculos médios de cerca de 5 mandatos, o que facilita o eleitor pois defronta um boletim de voto não muito extenso. Trata-se, porém, de um sistema complexo de apuramento.

Em resumo, o menu da escolha é muito vasto, mas vale a pena focarmo-nos nos sistemas que têm merecido mais atenção e análises de simulação, todos compatíveis com a Constituição.

### **Os critérios da escolha de um sistema eleitoral: sete mais um.**

O debate sobre sistemas eleitorais em Portugal vai muitas vezes demasiadamente depressa para a defesa de um certo sistema eleitoral.

Uma metodologia mais profícua é precisamente dar um passo atrás e começar com a discussão dos objetivos e dos critérios que devem nortear essa reforma, e que enunciei e desenvolvi num outro escrito (Pereira 2011):

“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 (bipartidarismo), 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>41</sup> e a qualidade da acção legislativa<sup>42</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. (...)

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.”<sup>43</sup>

Para além dos sete objetivos já enunciados anteriormente há um adicional que não se refere ao sistema em si, e que pode ser enunciado deste modo: *de entre os sistemas eleitorais que satisfazem os critérios 1 a 7 acima referidos, ou semelhantes, deverá ser seleccionado aquele que maior probabilidade tem de poder vir a ser adoptado pelos partidos políticos de forma a que seja considerável a probabilidade da sua aprovação parlamentar.*

O grande equívoco do debate académico das últimas quatro décadas, é pensar que se deve almejar o sistema eleitoral *ideal* e não o sistema eleitoral *possível*, que, sendo melhor que o atual sistema, é viável a sua aprovação parlamentar. De nada serve pensar num sistema interessante se a viabilidade da sua implementação é quase nula.

### **As forças de bloqueio à reforma: os partidos políticos**

A crua realidade é que o sistema eleitoral não muda porque os partidos não têm estado interessados nessa mudança e é importante perceber porquê.<sup>44</sup> A razão pode ser sumariada na ideia de que o atual sistema eleitoral reduz os *custos de transação políticos* e que a transição para um novo sistema eleitoral introduziria elevados custos para além de uma alteração nos equilíbrios de poder dentro dos próprios partidos políticos.<sup>45</sup> No contexto político parlamentar são os custos de tomar decisões, de realizar negociações e de ~~aprovação de~~ projetos ou propostas de lei. No contexto partidário, são os custos das estruturas partidárias para escolher dirigentes, seleccionar membros para comités vários, que usam regras e procedimentos para tomar decisões, e os custos de seleccionar candidatos nas eleições legislativas, regionais ou autárquicas. Genericamente as instituições evoluem para minimizar os custos de transação, e ficam bloqueadas por razões distributivas, seja a redistribuição de rendimento ou de poder. O mesmo se passa com os partidos políticos.

Um sistema eleitoral que permanece durante algum tempo, faz com que os partidos se estruturam de acordo com a divisão eleitoral do país (distritos e concelhos), que é também a divisão administrativa. Apesar de haver variações entre partidos na sua forma de organização interna e de nem todos terem distritais e concelhias (sobretudo os mais pequenos), a maioria dos partidos estruturou-se de acordo com essas divisões precisamente para reduzir os custos internos de transação políticos. Tendencialmente,<sup>46</sup> as concelhias indicam os candidatos autárquicos e as distritais a maioria dos candidatos às legislativas, com uma influência determinante das maiores concelhias em cada distrito.

Esta divisão de poder *inter* e *intra* distrital constitui assim um “pacto de não agressão” entre militantes de várias distritais e de várias concelhias. Tendencialmente, a direção nacional pode definir critérios e ser algo interventiva, mas a escolha é, em grande parte das estruturas regionais e locais. Isto reduz os focos de tensão interna e facilita a tomada de decisão. Facilmente se verifica que mesmo uma alteração minimalista do sistema eleitoral que alterasse apenas a dimensão de círculos (por exemplo agregando os pequenos círculos de Beja, Évora e Portalegre) teria como consequência uma alteração na estrutura de poder regional e teria a oposição de, ou todas as três distritais, ou na melhor das hipóteses das duas onde não se situasse a sede principal.<sup>47</sup> Agora, pense-se na alteração não minimalista de círculos uninominais de candidatura. Implicaria que os partidos alterassem de algum modo a sua estrutura interna para se adaptarem à nova realidade. Pode assim concluir-se com facilidade que *a estrutura interna dos partidos políticos é um significativo obstáculo à implementação de qualquer modelo de sistema eleitoral que não mantenha os atuais círculos eleitorais que mimetizam uma divisão administração do país cada vez menos relevante.*<sup>48</sup>

Finalmente, admita-se que se mantinham os círculos, mas se introduzia o voto preferencial em lista. O resultado seria uma redução do poder dos presidentes das distritais e da liderança das estruturas partidárias pois o voto preferencial introduz algum grau de competição entre candidatos do mesmo partido. Essa competição hoje, nos casos em que existe, é apenas para a liderança das estruturas concelhias ou distritais. Não há primárias na escolha de candidatos a deputados pelos partidos, e uma abertura das listas no boletim de voto abriria essa competição não apenas no universo de militantes, mas dos

eleitores em geral.

Há muitos factores que explicam a defesa intransigente do *status quo* pelos partidos políticos e a sua não vontade efetiva de alterar o sistema. Claro que uma forma de aparentar querer mudar o sistema, sem o querer efetivamente, é propor algo que se sabe de antemão que o outro partido não aceitará. O PSD tem proposto, talvez com convicção, a redução do número de deputados. Não apenas os pequenos partidos, que seriam muito penalizados, mas o próprio PS tem-se manifestado contra essa proposta. Fazer finca pé dessa proposta significa, na prática, que não se está empenhado num acordo.

### **O caminho: mais conhecimento, mais consenso e lóbi da sociedade civil**

Se os partidos não se mostram verdadeiramente interessados, estaremos então condenados ao imobilismo e a um sistema eleitoral que era adequado depois da revolução de 1974, mas é retrógrado e conservador 44 anos depois?

Talvez, mas não necessariamente. A mensagem essencial deste artigo pode ser sumariada no seguinte. O sistema eleitoral português é injusto perante os eleitores, não promove a renovação dentro dos partidos e não seleciona para a atividade parlamentar necessariamente os melhores homens e mulheres para desempenhar o cargo pois essa seleção é exclusivamente interna não tendo nenhum contributo dos cidadãos. É necessário clarificar os objetivos da reforma do sistema eleitoral, e o melhor sistema eleitoral alternativo, dentro dos que possam ser aprovados pelos partidos políticos sob uma pressão da sociedade civil e eventual aceitação interna. Para se avançar no sentido de uma reforma são necessários vários ingredientes.

Primeiro, mais *conhecimento* académico. Parece-me que seria extremamente útil fazer propostas de modelos que sejam variantes ao modelo alemão (nomeadamente com uma ou duas voltas, um ou dois boletins de voto, diferente repartição de círculos) e simulações para algumas dessas variantes. Trata-se, como referimos, de um sistema com círculos uninominais de propositura, mas círculos regionais de apuramento e eventual círculo nacional de compensação. Um maior conhecimento, teórico e empírico deste modelo, parece-me essencial pois é, de entre os referidos, o que satisfaz os objetivos enunciados e o que considero ter mais probabilidade de ser apoiado pelos dois maiores partidos.

Nalgumas das suas variantes até poderá ser subscrito por algum dos menores partidos, sobretudo se se desfizer o mito de que os pequenos partidos seriam penalizados por esse modelo. Não são, pois o grau de proporcionalidade não muda e sobretudo havendo duas voltas evita-se o voto estratégico e possibilita que, ao contrário das simulações efectuadas, pequenos partidos elejam candidatos também nos círculos uninominais. Note-se que neste sistema os partidos continuam com o monopólio da seleção dos candidatos, mas sob pena de ficarem penalizados eleitoralmente, deverão apresentar bons candidatos nos círculos uninominais.

Segundo, mais *consenso* no meio académico e na sociedade civil. O papel dos cientistas políticos e outros académicos nas reformas de sistemas eleitorais é claro, mas a sua posição tem sido naturalmente heterogénea em relação ao sistema concreto desejável.<sup>49</sup> O que tem acontecido nas últimas décadas é que, à procura do sistema ideal os académicos têm estado divididos acerca de qual o melhor modelo. Por duas razões, porque têm desvalorizado a discussão dos objetivos que se pretende alcançar com a reforma e convergem rapidamente para um modelo concreto e divergente de sistema eleitoral e porque descaram a eficácia da proposta junto dos partidos políticos (a última condição acima referida). O que se propõe é que se almeje um meta-consenso sobre objetivos e o sistema eleitoral viável quer dentro da academia quer na restante sociedade civil.<sup>50</sup>

Terceiro, mais *literacia* eleitoral dos cidadãos em particular daqueles que mais estão prejudicados pelo atual sistema eleitoral. É preciso que cada vez mais cidadãos conheçam a diversidade de sistemas eleitorais que existem nos países Europeus. Que saibam que o nosso sistema é, na União Europeia, dos que menos liberdade de voto dá aos cidadãos. Em particular os cidadãos dos pequenos círculos eleitorais, e que não se reveem nos grandes partidos, devem perceber que o seu voto é “inútil” porque os partidos políticos se recusam a alterar o sistema eleitoral e a agregar círculos eleitorais muito pequenos. É importante que conheçam como em países, como no Reino Unido e na Irlanda, houve intensos debates e importantes associações que décadas após décadas se envolveram em acesos debates e tentativas de reforma.

Quarto, mais *debate* e conhecimento dentro dos partidos políticos. Como

referi, existem interesses contra a reforma, mas também existem pré-conceitos e desconhecimento em relação à reforma do sistema eleitoral dentro dos partidos. Os mais pequenos partidos desconfiam que os grandes partidos querem melhorar a sua representação diminuindo a proporcionalidade. Porém, não há nenhuma razão *a priori* que associe a reforma do sistema eleitoral a uma redução da proporcionalidade.

Finalmente, e desejavelmente, alcançado algum consenso na sociedade civil e no meio académico acerca de objetivos e de sistema para os concretizar, a probabilidade de eficácia de uma ação junto da opinião pública e junto dos partidos será muito maior. Uma convicção que fui consolidando ao longo das últimas duas décadas, em que acompanhei este debate, é que por iniciativa exclusiva dos partidos, sem nenhum contributo dos cidadãos não filiados e da sociedade civil, nem em 2050 teremos uma alteração ao sistema eleitoral. O papel da sociedade civil, numa ação em diálogo com os partidos políticos é, assim, essencial.

-

<sup>32</sup> É um agradecimento coletivo aos organizadores na pessoa da Marina Costa Lobo que tem coordenado e dinamizado esta área no *Institute of Public Policy: Thomas Jefferson Correia da Serra*.

<sup>33</sup> Ver referências académicas no final. Ao nível lectivo tenho leccionado estas matérias desde 1995 no ISEG/UL na então disciplina de *Economia das Instituições* de licenciatura (pré-Bolonha) e mais recentemente na disciplina de *Economia, Instituições e Desenvolvimento* do Mestrado em Economia e Políticas Públicas.

<sup>34</sup> Dizemos “razões anunciadas” pois numa negociação política fracassada nunca se sabe as verdadeiras razões de ser das propostas colocadas sobre a mesa. Se um partido não está efetivamente interessado num acordo, mas quer dar a impressão que sim por razões eleitorais, basta apresentar uma proposta que sabe que a contraparte não aceitará e depois tentar culpar a outra pelo fracasso das negociações.

<sup>35</sup> Para uma análise detalhada destas cláusulas técnicas, que dispensam qualquer cláusula barreira legal, ver Pereira (2008).

<sup>36</sup> Esta uma alteração possível apenas de agregação. Note-se que parte do distrito de Setúbal está no Alentejo.

<sup>37</sup> Para simulações para uma proposta de reforma introduzindo um sistema eleitoral misto semelhante ao alemão (Bundestag) aplicado aos dados portugueses ver PCM (2007), para simulações em relação à introdução de voto preferencial também em sistema misto ver Freire, Meirinho e Moreira (2008).

<sup>38</sup> Ver Lobo e Pereira (2015) para uma defesa deste sistema eleitoral e Lobo, Pereira e Gaspar (2015) para os resultados de uma experiência de uso do voto preferencial.

- <sup>39</sup> Na Alemanha pode haver alguma distorção à proporcionalidade se os mandatos apurados nos círculos uninominais contidos num dado círculo plurinominal de um Lander forem mais, em número, do que o partido elege nesse mesmo Lander, razão pela qual o número de membros do Bundestag é variável.
- <sup>40</sup> Para explicação mais detalhada do sistema VUT e visualizar um boletim de voto, ver Pereira (2011). Para compreender a diversidade e pluralidade de boletins de voto e como dão mais ou menos liberdade ao cidadão eleitor ver Pereira e Silva (2009).
- <sup>41</sup> Estamos a assumir que o risco de não governabilidade aumenta com o número de partidos (dada a maior probabilidade de necessidade de coligações), quando o número efectivo de partidos é grande.
- <sup>42</sup> Um estudo empírico do processo legislativo 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 incoerência da 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.
- <sup>43</sup> Para uma justificação destes objetivos ver Pereira (2011).
- <sup>44</sup> Uma explicação mais detalhada que aqui apenas será sumarizada foi desenvolvida em P. Pereira (2008). O leitor interessado poderá ~~nesse livro~~ esclarecer os conceitos utilizados nesta secção nesse livro.
- <sup>45</sup> Trata-se de uma adaptação para a economia política do conceito de “custos de transação” económicos usado pelos Nobel: Ronald Coase, Douglas North, Oliver Williamson, entre outros.
- <sup>46</sup> Verificámos ainda nas últimas autárquicas que assim foi.
- <sup>47</sup> Quem acompanhou o debate em torno da regionalização em 2008 estará recordado das discussões sobre onde se situariam as sedes das regiões. *Mutatis mutandis* o problema seria semelhante com a agregação de distritos.
- <sup>48</sup> Na realidade os distritos são cada vez menos uma base territorial da administração. Deixaram de existir governadores civis distritais e cada vez são menos os ministérios que têm organismos desconcentrados distritais.
- <sup>49</sup> No caso da Europa e Canada ver Bedock, Damien e Thomas (2017) e todo esse volume do Election Law Journal, bem como para o caso português, Freire (2017) que clarifica quer a importância dos cientistas políticos quer essa heterogeneidade de perspectivas.
- <sup>50</sup> Na “sociedade civil”, que incorpora, mas não se esgota na academia, é de salientar a actividade do *Institute of Public Policy*– Thomas Jefferson, Correia da Serra, já referida, mas ainda da Associação para uma Democracia de Qualidade dirigida por José Ribeiro e Castro que também defende uma variante do sistema alemão.

## **CAPÍTULO 6**

### **Não haverá reforma eleitoral, mas devemos apostar na inovação democrática**

**MANUEL MEIRINHO**

Gostaria, antes de mais, de clarificar que não falo em nome do PSD. Apesar de ter sido deputado durante um ano e de ter feito recentemente um estudo, como académico, a pedido deste partido, não represento as posições do PSD.

Em termos de enquadramento deste debate, creio que não vale a pena abordarmos a reforma do sistema eleitoral português para a Assembleia da República numa perspetiva histórica. Dispomos de estudos (alguns muito exaustivos) de académicos e propostas dos partidos desde há mais de trinta anos. Eu próprio participei em muitas desses estudos e posso afirmar que já se defendeu todo o tipo de reformas em termos de modelos: desde os maioritários, passando por várias opções de tipo misto com pendor proporcional (tendo sido, para alguns, o sistema alemão o mais inspirador) até aos proporcionais, com especial incidência na estrutura e modalidade de voto. Não vale a pena perdermos tempo com isso. Mas importa assinalar que não é por falta de estudos que não se tem feito a reforma, independentemente de se incluir ou não a redução de deputados (tema também largamente recorrente), já que os partidos já alteraram várias vezes as suas posições sobre modelos e sobre critérios de reforma. É o caso do Partido Socialista, que ainda há poucos anos defendia a redução do número de deputados sem qualquer problema e agora parece considerar isso uma afronta à democracia.

Como ponto introdutório colocaria a seguinte questão: do que falamos

quando nos referimos à reforma do sistema eleitoral? A questão é muito importante, porque se tratarmos de uma reforma sistémica, creio que ela nunca se fará. Aliás, é difícil encontrar um país que, nas últimas décadas, tenha feito reformas profundas do sistema eleitoral. A regra é a de que há uma grande estabilidade nos sistemas eleitorais (há aliás um grande debate entre especialistas sobre a estabilidade e mudança dos sistemas eleitorais), em matéria dos seus elementos estruturantes: natureza da representação, estrutura do voto, fórmula eleitoral, estrutura dos círculos. O que se tem verificado é que muitos países têm feito ajustes nos seus sistemas para corrigir problemas conjunturais e, muitos outros países, como é o caso de Espanha onde há muito tempo se discute a questão do desbloqueio das listas, têm procurado mudar mas não o têm conseguido. A questão de fundo, a este propósito, coloca-se sempre na dificuldade extrema em conseguir consenso entre partidos quando se trata de alterações sistémicas. No caso português, a história já demonstrou que, por esta via, nunca se fará uma modificação daquela natureza. Os partidos fazem o cálculo dos custos e dos benefícios quase sempre olhando para os efeitos de curto prazo na distribuição do poder. Ora, por esta via, raramente convergem, pelo que muito dificilmente teremos uma reforma sistémica.

Numa dimensão de problematização do alcance das reformas, coloco uma segunda questão: tem o sistema eleitoral propriedades corretivas de muitos dos problemas associados ao funcionamento da democracia portuguesa? Eu digo que não. Muitos atores políticos atribuem ao sistema eleitoral capacidade para tratar problemas da chamada “qualidade” da representação política, ou até da abstenção, que este não tem e nunca terá, precisamente porque não é da natureza de um sistema eleitoral tratar destes problemas. O problema de fundo que aqui se levanta é o de sabermos distinguir o que é que realmente poderemos obter em resultado das mudanças do sistema eleitoral. Ora é avisado que isolemos o que podemos tratar por outra via e que tem, seguramente, mais efeitos na qualidade da democracia. Aspetos associados, por exemplo à inovação democrática e à reforma dos partidos, têm muito pouco a haver com aquilo que estamos a discutir, ainda que, como é sabido, eles possam ser influenciados por reformas eleitorais.

Quando avaliamos, tecnicamente e até politicamente, as quatro grandes dimensões de desempenho do nosso sistema eleitoral: governabilidade,



proporcionalidade, representação e participação, podemos concluir que não temos problemas significativos nas três primeiras dimensões. Não temos problemas de governabilidade (note-se os vários casos de maiorias naturais, de maiorias artificiais e de maiorias de coligação). Como não temos de desproporcionalidade: se usarmos o índice de quadrados mínimos, o nosso nível médio situa-se entre os 6% e 7%, tendo aumentado ligeiramente com a redução de números de deputados para 230, o que é normal. Mas à escala comparativa da União Europeia, não temos um problema de desproporcionalidade. Também não temos problemas de representação (seja ela entendida em sentido político, descritivo ou mesmo geográfico). Temos um parlamento com representação plural, partidos plurais, um nível de representação desigual muito aceitável, etc. O que temos é um problema de estrutura de círculos no que respeita à magnitude que é muito associado à relação entre a malha distrital do país (que é estática) e os movimentos demográficos (que são dinâmicos). É daqui que advém, entre outros, o problema da cláusula-barreira efetiva que alguns colegas já aqui colocaram, com o exemplo de nos círculos de muito baixa magnitude (caso de Portalegre) esta cláusula ser muito exigente (chega aos 25%), face à que se verifica nos círculos de grande magnitude como o de Lisboa (cerca de 1,5%). Mas este problema, como o Paulo Trigo Pereira sabe, é de outra natureza e só se resolve com agregação de círculos ou com um novo desenho administrativo. Eventualmente, na vertente da participação poderemos dizer que o rendimento do sistema é mais crítico, mas creio que não podemos justificar a fraca participação com o tipo de sistema que temos.

Levanto agora a questão das duas opções que dispomos para fazer reformas. Ou se fazem de “baixo para cima”, i.e.: dos cidadãos para o sistema, ou de “cima para baixo”, i.e.: dos partidos/do sistema para a sociedade. No primeiro caso é preciso reconhecer que não nós temos uma sociedade civil forte, capaz de introduzir mecanismos de pressão aos partidos. Nem os eleitores, nem a academia estão organizados para fazer pressão a uma escala necessária para levar a reformas do sistema, mesmo que sejam parcelares. Também não temos grupos de interesses ou de pressão orientados para estas matérias. A este nível, muitos dos impulsos têm vindo de académicos, que têm feito um papel muito importante ao nível de estudos técnicos e de debate. Apesar disto, não vejo que por esta via se faça qualquer reforma – basta ver o histórico de projetos de

alteração do nosso sistema eleitoral. No segundo caso, defrontamo-nos com a equação da negociação entre partidos, que como já referi anteriormente é quase impossível de alcançar, a não ser que se verifique um colapso do sistema em alguma das suas dimensões (o que não é provável). O único caso de reforma do sistema eleitoral em Portugal em 40 anos de democracia, já foi aqui referido, foi o do sistema eleitoral dos Açores porque estava a causar um problema em que ganhavam os perdedores. Havia uma disfunção de natureza sistémica e foi necessário criar um sistema de compensação. Em suma, direi que é muito improvável que se realizem reformas do sistema por esta via. Enquanto académico, já participei com vários colegas em vários estudos (três deles solicitados pelos governos em funções) e o resultado foi sempre o mesmo: gaveta.

Qual é a vertente de menor rendimento do nosso sistema eleitoral? Creio ser a resposta a esta questão que deve orientar qualquer proposta de reforma. A este propósito, há claramente um consenso entre académicos, alargado também aos diagnósticos feitos por muitos partidos políticos, que é na vertente das relações entre eleitores e eleitos que o problema se tem colocado, com crescente distanciamento dos cidadãos da política, dos atos eleitorais e dos atores políticos. No fundo, trata-se da velha questão da ligação entre eleitores e eleitos. É precisamente neste âmbito que têm surgido muitos estudos e muitas propostas que vão no sentido de alterar o sistema de forma a contribuir para melhorar o que comumente se designa por qualidade da representação política, particularmente em matéria de dar maior margem de decisão aos eleitores na escolha dos eleitos, por via, por exemplo de modalidades de voto que incrementem a personalização das opções, em detrimento de listas fechadas e bloqueadas.

Neste quadro, sou favorável a que se desenvolvam mais estudos que aprofundem as possibilidades de introduzir sistemas de voto preferencial, em variantes que sejam simples de usar pelos eleitores. Defendi isto em dois estudos, o primeiro com André Freire e Diogo Moreira, intitulado “*Para uma Melhoria da Representação Política: a reforma do sistema eleitoral*”, em 2008 e a pedido do Partido Socialista, e outro sobre as possibilidades de introdução do voto preferencial que desenvolvi para o PSD: “*Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*”, em 2015. Esta proposta consistia num

sistema de voto preferencial opcional com círculos locais de pequena magnitude (desagregando os maiores), já que este tipo de voto, para ser verdadeiramente efetivo, tem que funcionar em círculos de magnitude baixa. Teríamos que compensar a desproporcionalidade decorrente da redução do número de deputados com um círculo nacional.

Gostaria de terminar reiterando o entendimento que uma eventual reforma do sistema eleitoral deve assumir que este subsistema do sistema político não tem capacidade, por si só, de resolver muitos dos problemas que vamos identificando no desempenho dos regimes democráticos. Por isso, é mais avisado introduzir alterações que tentem corrigir aspetos menos bem conseguidos dos sistemas eleitorais e, em simultâneo, proceder a reformas em matéria de inovação democrática, como seja por exemplo o voto em mobilidade, que não carecem de modificações no sistema e poderão ajudar a minimizar muitos dos problemas que associamos, muitas vezes erradamente, aos sistemas eleitorais.

## **CAPÍTULO 7**

### **Reforma do sistema eleitoral: o que está em causa?**

**ANTÓNIO FILIPE**

Agradeço o convite que me foi dirigido para participar neste debate sobre o sistema eleitoral português e, de acordo com o desafio que nos foi feito, procurarei responder desde já á seguinte questão: porque razão, em mais de 40 anos de democracia, não houve alterações profundas ao sistema eleitoral?

A resposta parece-me simples: não há alterações inocentes ao sistema eleitoral. Nenhum partido político propõe ou aceita alterações ao sistema eleitoral que sejam suscetíveis de prejudicar a sua representação. Ninguém faz propostas de alteração ao sistema eleitoral sem ter uma calculadora na mão. Dai que todas as propostas vindas dos maiores partidos (PS e PSD) tenham sempre tido como propósito acentuar, por via do sistema eleitoral, a bipolarização do sistema político, facilitando a alternância de ambos os partidos no exercício do poder e remetendo os demais partidos para uma representação residual, afastando-os de um papel decisivo quanto à formação dos governos.

Sucedem, porém, que o PS e o PSD nunca chegaram a um acordo pleno devido à sua divergência quanto à importância relativa da redução do número de deputados nas suas propostas. É certo que chegaram a acordo quanto à redução do número de deputados na revisão constitucional de 1989, com efeitos na lei eleitoral a partir de 1991. A redução de 250 para 230 deputados veio de facto reduzir a proporcionalidade do sistema eleitoral em benefício dos dois maiores partidos. Benefícios para o sistema político, não trouxe nenhum.

Na revisão constitucional de 1997, na falta de melhor acordo (na perspectiva

do PS e do PSD) foi adotada uma formulação indefinida, que permite tudo e o seu contrário, O número de deputados pode ser reduzido, ou não; pode haver um círculo nacional, ou não; pode haver círculos uninominais de candidatura, ou não. Tudo depende de um acordo a obter por maioria qualificada de dois terços que, felizmente (digo eu) não se verificou.

As propostas do PSD têm assentado sobretudo em dois pontos: a redução do número de deputados e a redução da dimensão dos círculos eleitorais. Na proposta do PSD não haveria círculos eleitorais com mais de dez deputados. Os efeitos destas propostas na redução da proporcionalidade não carecem de demonstração.

As propostas do PS baseiam-se na adoção de um “sistema de apresentação proporcional personalizada” de inspiração alemã, prevendo a possibilidade de círculos uninominais de candidatura a par de círculos plurinominais distritais de candidatura e apuramento. Invocam os proponentes o respeito pelo princípio constitucional da proporcionalidade, na medida em que o apuramento do número de deputados a eleger seria feito em função dos resultados obtidos nos círculos regionais de apuramento, tendo os círculos uninominais de candidatura o efeito de garantir a prioridade na ordenação dos eleitos aos candidatos vencedores dos respetivos círculos.

A justificação desta proposta assenta alegadamente na necessidade de aproximar os eleitos dos eleitores, permitindo a cada eleitor escolher o seu deputado. Mas tem a meu ver, enormes fragilidades. Desde logo, a existência de círculos uninominais induz o comportamento eleitoral num sentido bipolarizador, na medida em que a escolha de um único deputado mobiliza votos para os candidatos potencialmente vencedores, com a consequente subalternização dos restantes. Para além disso, a proposta continha outras fragilidades. A não haver, como na Alemanha, a possibilidade de um número variável de deputados, haveria o sério risco de haver deputados “eleitos” em círculos uninominais que não entrariam no parlamento se o seu partido não obtivesse representação por via do respetivo círculo distrital.

Acresce que esta ideia do deputado como representante dos eleitores do seu círculo, é plena de equívocos. É certo que os deputados são eleitos em círculos eleitorais e na sua maioria, valorizam essa relação com os eleitores. Não é

verdade que os deputados desvalorizam a relação com os eleitores que os elegeram. O que sucede é que esse “trabalho de círculo” não tem sobre si os holofotes mediáticos, se excluirmos a chamada imprensa regional. A mediatização do trabalho parlamentar é feita sobretudo em função das lideranças partidárias ou parlamentares e em torno dos deputados mediaticamente mais visíveis em função da sua intervenção em questões de âmbito nacional. Não é estranho que assim seja, se pensarmos que constitucionalmente os deputados representam todo o país e não os círculos por onde são eleitos e que, num sistema parlamentar, em que a subsistência do Governo depende estritamente da confiança parlamentar, um certo grau de disciplina partidária é imprescindível à governabilidade do país.

Um parlamento num sistema parlamentar (ou semiparlamentar) não dispensa uma composição equilibrada dos grupos parlamentares, apta a responder às diversas solicitações sectoriais em que se desdobra a atividade parlamentar, que exigem alguma especialização técnica e que têm fundamentalmente um âmbito nacional. Isso pressupõe a meu ver as listas plurinominais e uma certa previsibilidade decorrente de um sistema de representação proporcional.

Do que foi dito, pode legitimamente concluir-se que não defendo alterações profundas do sistema eleitoral. Nos primeiros anos de democracia havia quem afirmasse a impossibilidade de garantir a governabilidade do país com este sistema eleitoral. A prática já demonstrou o contrário. Apesar de proporcional, o sistema já permitiu legislaturas de maioria absoluta, inclusivamente de um só partido, e as decisões de dissolução do parlamento a que já assistimos não foram determinadas por problemas inerentes ao sistema eleitoral.

Não creio, portanto, que os problemas que afetam o sistema político português, traduzidos em altas taxas de abstenção eleitoral decorrentes de deceções com o funcionamento da democracia ou com a governação do país, sejam alteráveis por via da alteração do sistema eleitoral. Duvido mesmo muito que a alteração do sistema eleitoral tivesse o condão de alterar a lógica política e mediática prevalente que tende a tornar as eleições legislativas numa espécie de eleição direta do Primeiro-Ministro, dando uma prevalência quase absoluta às lideranças partidárias independentemente do círculo por onde se candidatem.

Mas não haverá problemas a resolver no sistema eleitoral português? Há

problemas cujas possibilidades de solução devem pelo menos ser debatidas. Embora não deixe de ser um sistema de representação proporcional, o nosso sistema, assente no império do método de Hondt de conversão de votos em mandatos, implica um grau de desproporcionalidade muito significativo, só compensado pela existência de alguns, poucos, grandes círculos.

Se excluirmos os dois círculos da emigração, que elegem invariavelmente dois deputados cada, a distribuição de mandatos pelos demais círculos é feita proporcionalmente em função da população residente. Sucede assim que a desertificação do interior do país está a condenar alguns círculos eleitorais a uma representação exígua. Tal situação é agravada pelo facto da distribuição por círculos ser feita pelo método de Hondt, o que não decorre da Constituição, mas da lei eleitoral. Uma opção, constitucionalmente legítima, de distribuição do número de deputados por círculo segundo um sistema proporcional de quotas, ajudaria a minorar este problema, que, porém, só será satisfatoriamente resolvido com um desenvolvimento equilibrado do nosso país, algo que, obviamente, transcende a questão do sistema eleitoral.

Quanto ao mais, entendo que quaisquer alterações ao sistema eleitoral devem ser marcadas pela prudência e sem entrar em experimentalismos ou em cenários de engenharia eleitoral destinados a fabricar uma vontade eleitoral ditada pela conveniência política.

A alteração do sistema eleitoral não deve ser vista como um passe de mágica que permitiria corrigir as deficiências que são apontadas, com ou sem razão, ao funcionamento da democracia, dos partidos políticos ou do sistema político. Na verdade, não creio que os nossos problemas decorram de disfuncionalidades ou da inadequação do sistema eleitoral, Creio que tem outras causas. E creio também que as propostas que tem sido feitas para alterar o sistema não teriam como efeito a resolução desses problemas e, ao invés, poderiam criar problemas muito sérios que presentemente não existem quanto á qualidade da representação.

## **CAPÍTULO 8**

### **Um sistema eleitoral representativo e de responsabilidade**

**JOSÉ RIBEIRO E CASTRO**

Para começar: porquê uma mudança do sistema eleitoral? O que é que está a correr mal? E o que é que está a correr bem?

Onde está tudo a correr bem é na governabilidade. Um sistema eleitoral, como sabem, pode ser analisado sob várias perspetivas principais. E uma delas é a da governabilidade: se gera, ou não, facilmente governos. Ora, de facto, quanto ao pilar da governabilidade, não tem havido problema de maior. Aliás, cabe dizer que o nosso sistema constitucional, seja o semipresidencialismo, seja o sistema eleitoral, tem funcionado bem em termos da sua plasticidade e capacidade de adaptação, mesmo enfrentando circunstâncias muito diferentes e com diferentes personalidades dos Presidentes e dos líderes partidários. Porém, em contrapartida, há um sinal de alarme gritante no crescimento contínuo da abstenção, coerente com a opinião muito negativa sobre os partidos políticos, os políticos e a política. Nas últimas eleições legislativas, a abstenção foi de 45%; e é um fenómeno que contamina todas as eleições, sejam elas locais e regionais, e as próprias eleições presidenciais. As últimas eleições presidenciais foram inclusive as primeiras em que, iniciando-se um novo ciclo presidencial (isto é, não havendo reeleição do Presidente em funções), a abstenção foi superior a 50%.

Há uma doença da democracia, que decorre de um sentimento generalizado de doença da representação partidária e que se manifesta sobretudo nas eleições



legislativas e europeias – ainda que o problema nas eleições europeias seja geral na União Europeia e resulte também de outros fatores.

O que está mal é o pilar da responsabilidade: a representação política, o modo de escolha, a prestação de contas, a *accountability*, a democracia. A maioria dos deputados sentem que devem o seu mandato ao chefe e não aos eleitores. Esta é a fonte do problema: os deputados respondem perante o chefe, não perante os seus eleitores. Nós evoluímos para uma democracia em decadência e, através desta decadência, para um sistema capturado.

O mais grave problema do nosso sistema é o de que está capturado. É um problema e um vício que se generalizou: muitas das decisões fundamentais não são tomadas nos lugares próprios e pelo processo adequado. Não há reuniões apropriadas nos grupos parlamentares para tomar decisões, nem para as preparar. Não há sequer reuniões apropriadas nos partidos para tomar tais decisões nos órgãos próprios, sendo que muitas das reuniões que se fazem funcionam no modo que chamo de “*consumadocracia*”: é apresentado um facto consumado e quem está nos órgãos ratifica-o.

Há uma clara rutura da institucionalidade; e o eleitor sente isso. Às vezes, perguntamos: como é possível ter-se feito esta ruína, esta dívida pública, terem-se acumulado crises tão profundas nos bancos? Como é que isto foi possível? Nós estivemos sempre a ver, a participar, a votar, mas sem grande poder, de facto, para intervir, nem condições para atalhar e corrigir. É isto que a cidadania sente: foi alienada.

A discussão da revisão do sistema eleitoral vem por aí. Claro que, como aqui já se perguntou, como é que se teriam passado essas mesmas coisas, se os partidos funcionassem de uma forma aberta, participada? Mas essa é a questão do ovo e da galinha. A verdade é que os sistemas foram fechados; agora, é preciso abri-los. O sistema eleitoral é instrumental para essa abertura, para conduzir os partidos a funcionarem doutra maneira, tendo reuniões abertas, tendo real abertura aos militantes, voltando a atrair e a fixar a cidadania. O problema que vemos é que os diversos partidos estão fechados à cidadania na generalidade das questões. A participação da cidadania na vida partidária decaiu bastante. Para quem viveu os anos frenéticos, como o 25 de abril e os anos 80, o modo de fazer política não tinha nada a ver com o que hoje se passa.

Faço parte de uma associação que apresentou um Manifesto Por uma Democracia de Qualidade. Desde 2014, temos vindo a trabalhar e apontámos três caminhos. Um deles, é o voto preferencial, aqui defendido. O outro, é o sistema irlandês, que é discutível que seja constitucional. E o terceiro caminho, inspira-se no sistema alemão, que é um sistema misto.

A generalidade dos portugueses ignora que, em 1997, foi feita uma revisão constitucional muito importante, em que a revisão do artigo 149º previu a introdução do sistema alemão ou, dizendo melhor, o sistema de representação proporcional personalizada, ao permitir a introdução de círculos uninominais, em modo complementar com listas plurinominais e assegurando-se a proporcionalidade da representação parlamentar. O texto constitucional não indica que tem que ser necessariamente assim, mas permite esta evolução e aponta para ela.

Isto teve sequência e, imediatamente a seguir, iniciou-se, logo no início de 1998, um processo legislativo, em que o governo da altura, liderado por António Guterres, apresentou a Proposta de Lei n.º 169/VII, apontando uma reforma de forma geral muito boa. O PSD, por seu turno, apresentou também um Projecto de Lei, que correspondia também a um sistema misto (círculos plurinominais e uninominais), curiosamente em moldes muito semelhantes à proposta atual de Rui Oliveira e Costa que, nas últimas jornadas parlamentares do PSD, foi desmerecida como geradora de uma “*hiper-megageringonça*” – a diferença é que, enquanto a proposta do PSD de 1998 previa, no Continente, 85 círculos uninominais e um círculo nacional com lista plurinomial de 85, a proposta do Rui Oliveira e Costa prevê, no Continente, 100 uninominais e 100 numa lista plurinomial. O processo legislativo de 1998 iniciou-se e, logo a seguir, morreu, naquilo que considero ser o dia mais funesto da democracia portuguesa: o dia 23 de abril de 1998, em que, por causa de um jogo de votos negativos cruzados, o debate não seguiu sequer para a especialidade e a reforma morreu. O PSD fixou-se na questão da forte redução do número de deputados, que, como sabemos, tem sido a sua fixação nos últimos anos, o que intoxica o debate e desvia-o das questões essenciais. Não fosse isso e a reforma poderia ter sido feita há 20 anos. Todos teríamos beneficiado com isso.

Hoje sou tão crítico da forma como o sistema eleitoral funciona, que sou

tendencialmente a favor de tudo que se apresente para o desafiar e forçar à qualidade.

Assim, reajo favoravelmente àquela ideia de o voto branco ou nulo (não é a abstenção, mas o voto branco ou nulo) poder gerar uma cadeira vazia. Não creio que vá gerar-se qualquer cadeira vazia; mas, se essa ideia levar mais eleitores a votar, resultando em menos abstenção, isso é bom. E, se alguma vez o número de votos brancos e nulos for tão alto que eleja um “deputado negativo”, isto é, uma cadeira vazia, creio que, pelo insólito, o efeito também seria positivo, despertando o sistema e forçando-o a melhorar.

Também sou teoricamente a favor da existência de independentes, diretamente elegíveis para a Assembleia da República. É o único aspeto que a Constituição ainda proíbe; não o considero essencial, mas sou a favor, se a oportunidade de revisão constitucional o proporcionar. Creio que, se houvesse um ou dois independentes eleitos (e penso que seria o máximo), não haveria mal algum. Pelo contrário. Jamais haveria uma maioria de independentes no Parlamento, pois muito antes disso o sistema reagiria. Mas, se acontecesse, em virtude da rigidez obstinada de todos os partidos, esse facto improvável também induziria, finalmente, a mudança. Na história parlamentar da Alemanha, onde os independentes são permitidos, só houve três independentes eleitos a seguir à guerra, nas eleições de 1947. Depois, embora se apresentem em círculos uninominais e se organizem, ainda, em listas plurinominais estaduais, não houve mais independentes eleitos. Portanto, tenhamos sempre noção da realidade.

Na Associação Por uma Democracia de Qualidade, evoluímos claramente para o sistema alemão. Hoje, penso que o sistema alemão é claramente o melhor. E, quanto mais o estudo, mais gosto dele e considero-o um sistema fascinante. É o sistema mais livre do mundo, que já conheci. É um sistema que permite multipartidarismo amplo e efetivo na candidatura: nestas últimas eleições alemãs, apresentaram-se 49 partidos. Alguns podem ser para defender o direito de plantar nenúfares no meio da praça— estou obviamente a ironizar e a exagerar. A cidadania tem ampla e aberta oportunidade para se exprimir e apresentar. É também um sistema de grande plasticidade de círculos uninominais e estaduais, incluindo a possibilidade de candidaturas de independentes nos círculos uninominais e de os independentes se federarem entre si para apresentarem uma

lista ao Estado. Permite que partidos ou independentes concorram apresentando listas incompletas, uma coisa que nós não permitimos. Em Portugal, quando os partidos se candidatam a um círculo têm que apresentar uma lista completa a este círculo. Por exemplo, concorrendo em Lisboa, terão que apresentar 47 candidatos a deputados, mesmo que elejam nenhum ou apenas um. Na Alemanha não é assim: num círculo similar, poderiam apresentar-se apenas 10 ou 15 deputados. O sistema alemão é, sem dúvida, o sistema mais livre do mundo: comporta a possibilidade de ir a um círculo e não a outros, sejam os uninominais, ou os plurinominais, e com o número de candidatos individuais ou de membros das listas que cada grupo político queira. No final, tudo isto resulta numa proporcionalidade justíssima, como a história eleitoral alemã demonstra.

Não digo isto por ser contra o voto preferencial, pois já tive fascínio pelo voto preferencial. E não me impressionam os argumentos da iliteracia. Quando fui deputado no Parlamento Europeu, fui chefe-observador de missões de observação eleitoral da União Europeia no Equador. Ora, no Equador, o eleitorado o comporta muitos eleitores pobres e de baixa instrução, incluindo numerosa população índia, alguma com integração problemática, e o sistema é de voto plurinomial de lista aberta, com possibilidade de escolha preferencial e “*panachage*”: Isto é, um eleitor pode votar em candidatos de listas diferentes. Para se ter uma ideia, em Guayas, que é a província maior, cada partido, movimento ou coligação apresentava 24 candidatos para eleger os 24 deputados da província. Os boletins de votos continham várias listas encimadas pelo símbolo e nome do grupo político e o respetivo número (cada grupo político tem o seu número nacional), seguindo-se, na vertical, os nomes e as fotografias dos 24 candidatos de cada lista. Em Guayas, onde concorriam cerca de trinta listas, um boletim eleitoral era um papel do tamanho do tampo de uma mesa: 15 listas em cima e 15 listas em baixo. Mas não havia qualquer problema na votação, pois o eleitor sabia perfeitamente o que tinha que fazer: os que votavam só no mesmo grupo político (a esmagadora maioria), riscavam de alto a baixo a sua lista (“*voto en plancha*”); e o eleitor mais sofisticado e seletivo que queria escolher, marcava tantas cruces individuais quantas queria, desde que, em Guayas, não ultrapassasse o número de 24. Não detetámos problemas na votação, nem na contagem. O número de votos nulos não era superior ao que acontece nas nossas eleições. Portanto, não é por causa da iliteracia, ou de technicalidades, que me

afastei do voto preferencial. É porque, ao estudar o sistema alemão, verifiquei que, de facto, é o melhor; e porque fui concluindo que o voto preferencial não muda a prática política tanto como imaginamos.

O nosso problema, na minha perspectiva, decorre do modo de funcionamento interno dos partidos. O problema está na forma como o nosso sistema eleitoral permitiu e fomentou que o sistema político português evoluísse de um sistema de listas fechadas para um sistema de partidos fechados. O que somos hoje é um sistema de partidos fechados e capturados por tribos, por cliques e por grupos. E não temos nenhum mecanismo que permita reabri-lo.

Ora, o sistema alemão, através do voto uninominal, permite que a mudança se opere e fá-la produzir-se. Porque não são apenas eleições primárias. São “*the real thing*”: é uma eleição autêntica, aberta, com universo estatístico total, em que o eleitor se pronuncia diretamente. A mentalidade dos partidos muda da noite para o dia. Os partidos passam a ter que escolher candidatos que sejam capazes de fazer o melhor *score* da sua base e também no eleitorado vizinho, a fim de favorecer a sua eleição uninominal. E, como estes candidatos individuais são escolhidos ao mesmo tempo da feitura das listas plurinominais, isso contagia de forma positiva o ambiente de feitura de todas as listas, comunicando uma cultura muito aberta, democrática e participada ao funcionamento partidário. Aliás, o sistema permite que os candidatos uninominais integrem também as listas plurinominais (o que é corrente na Alemanha), fortalecendo aquele contágio benigno e a coesão geral das candidaturas. Por isso é que o sistema alemão é a primeira escolha. Também é claro da história democrática da Alemanha, desde 1947, que não têm cabimento o papão da ingovernabilidade, o papão da falta de cooperação partidária, o papão da instabilidade política, o papão dos deputados “limianos”, o papão da concentração bipartidária. É um sistema simples e que funciona muito bem. Assim, aquilo que basicamente defendo é muito próximo da proposta do governo PS em 1998, apenas acrescentando um círculo nacional de compensação e fazendo alguns ajustamentos noutros patamares. Haveria circunscrições territoriais intermédias, correspondendo aos distritos mais populosos ou à agregação de distritos ou regiões autónomas. Dentro destas circunscrições intermédias, haveria círculos uninominais, todos com dimensão populacional aproximada. O voto que decide a composição proporcional do Parlamento é a votação partidária, o voto no partido, o voto nas listas

plurinominais. E os eleitos nos círculos uninominais têm a prioridade no preenchimento dos lugares a que cada partido tem direito na circunscrição territorial intermédia de que se trate. Deste modo, o sistema já tem em si mesmo uma forma de “compensação” automática, como a experiência da Alemanha demonstra. Mas, em cima disso, proponho que haja um círculo nacional com um número relevante de lugares, que possa fazer a função final de compensação, isto é, de correcção das distorções que pudessem ter-se acumulado nos outros apuramentos. As coisas são muito simples, mesmo que as contas possam parecer mais complexas. Mas não é mais complexo do que o nosso método D’Hondt. Para o eleitor português não poderia ser mais simples: o eleitor tem um boletim de voto onde escolhe o deputado que gosta e o partido que quer. Depois as contas saem e o resultado é justo.

Se perguntarem a um eleitor português, quase nenhum faz ideia do que é o método D’Hondt e como funciona. Ninguém faz contas com o método D’Hondt na cabine de voto. Vota e confia na forma como as coisas resultam.

O sistema que defendo é simples do ponto de vista da expressão e da vontade do eleitorado. E é muito justo na sua representação. É até mais justo na representação parlamentar do que é o nosso actual sistema. A experiência das últimas eleições alemãs mostra que a percentagem dos assentos do Bundestag é mais próxima da percentagem de votação de todos os partidos do que acontece no Parlamento português.

Concluo: a evolução para um sistema de representação proporcionalizada à alemã é sem dúvida o caminho que resolve os nossos problemas, ao mesmo tempo que é aquele que cumpre a Constituição, concretizando a revisão constitucional de 1997.

## Referências Bibliográficas

- Audrey A., Freire, A. e Papp, Z. (2014) “Electoral rules and Legislators’ Personal Vote- Seeking”, em Deschouwer, K. e Depaw, S. (organizadores), *Representing the people. A survey among members of statewide and substate parliaments*, Oxford, Oxford University Press, pp. 87-109.
- Bedock C., Damien, D. e Thomas, E. (2017) “ Political Scientists and Electoral Reforms in Europe and Canada: What They Know, What They Do” in *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 16 (3): 335-340.
- Blais, A. (1988) “The Classification of Electoral Systems” in *European Journal of Political Research*, 16: 99-110.
- Bogdanor, V. (1983) “Introduction” in V. Bogdanor e D. Butler (eds), *Democracy and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-19.
- Brams, S. J., and Fishburn, P.C. (1983) *Approval Voting*, Boston: Birkhäuser.
- Carey, J. M. and Shugart, M. S. (1995) “Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas” in *Electoral Studies*, 14(4): 417-439.
- Cox, G. (1997) *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World of electoral Systems*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cox, G. and Ninou, E. (1999) “Seat Bonuses under the Single-Non-Transferable Vote System: Evidence from Japan and Taiwan”, in Grofman, B. et al. (eds.) *Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single-Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution*, Michigan: Michigan University Press.
- Cox, G. W. and Rosenbluth, F. (1994) “Reducing Nomination Errors: Factional Competition and Party Strategy in Japan” in *Electoral Studies*, 13 (1): 4-16.
- Curtis, G.L. (1970) *Election Campaigning. Japanese Style*, New York: Columbia University Press.

Curtis, G.L. (1988) *The Japanese Way of Politics*, New York: Columbia University Press. Chubb, B. (1984) *The Government and Politics of Ireland*, London: Longman.

D'Amato, L. (1964) *Il voto di preferenza in Italia, 1946-1963*, Milano: Giuffrè.

D'Amico, R. (1987) "Voto di preferenza, movimento dell'elettorado e modelli di partito. L'andamento delle preferenze nelle elezioni politiche italiane del quindicennio L'andamento delle preferenze nelle elezioni politiche italiane del quindicennio 1983", *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 18: 91-137.

Darcy, R. and McAllister, I. (1990) "Ballot Position Effects", *Electoral Studies*, 13 (1): 38-49.

De Winter, L. and Baudewyns, P. (2015) "Candidate Centred Campaigning in a Party Centred Context: The Case of Belgium." *Electoral Studies*.

Dore, R. (1956) "Japanese Elections Candidates in 1955", *Pacific Affairs*, 29: 141-147.

Farrell, D.M. et al. (1996) "Designing Electoral Institutions: STV Systems and their Consequences", *Political Studies*, 44: 24-43.

Folke, O., Persson, T. and Rickne, J. (2014) "Preferential Voting, Accountability and Promotions into Political Power: Evidence from Sweden." *IFN Working Paper Series* (No. 1002).

Freire, A. (2017) "Electoral reform in Portugal: the role of political scientists", *Election Law Journal*, 16 (3): 357-366.

Freire, A., & Santana-Pereira, J. (2017) "Le système électoral relatif aux élections législatives au Portugal : stabilité et réforme des dispositifs constitutionnels et législatifs", in Connil, D. et Löhrer, D. (dir.), *Quarante ans d'application de la Constitution portugaise*, Constitution portugaise, 84.

Freire, A., Lisi, M. & Viegas, J. M. (2015) "A Gestão Política das Crises, os Mandatos dos Governos e a Representação Política", in Freire, A., Lisi, M. & Leite Viegas, J.M. (eds.), *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, Lisboa, Assembleia da República, Coleção Parlamento, pp. 19-48.

Freire, A. (2015) "Comentário de André Freire - Reforma Eleitoral: só mesmo para reabrir o debate?", in Viriato Soromenho-Marques & Paulo Trigo Pereira (coordenadores), *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal - Volume I:*



*Estado, Instituições e Políticas Sociais*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 74-78.

Freire, A. (2017) *Para lá da «Geringonça»: O Governo de Esquerdas em Portugal e na Europa*, Lisboa, Contraponto.

Freire, A., & Meirinho, M. (2012) “Institutional reform in Portugal: From the perspective of deputies and voters perspectives”, *Pôle Sud– Revue de Science Politique*, Nº 36, 2012/1: 107-125.

Freire, A. (org.) (2011) *Eleições e Sistemas Eleitorais no século XX Português: Um Balanço Histórico e Comparativo*, Lisboa, Colibri.

Freire, A. (2011) “Constituição e sistema político-eleitoral”, in Garoupa, N., Póiares Maduro, M., Magalhães, P. e Tavares, J. (editores), *A Constituição Revista*, Editora Fundação Francisco Manuel dos Santos, E-book, pp. 73-79. Disponível em: <http://www.ffms.pt/upload/docs/0793dd50-3e18-478a-be1f-42b179181dde.pdf>

Freire, A. (2010) “Reformas eleitorais: objetivos, soluções, efeitos prováveis e *trade-offs* necessários”, in número especial com o título “Sistema eleitoral e qualidade da democracia – Debate sobre o estudo: *Para uma melhoria da representação política – A reforma do sistema eleitoral*”, *Eleições*, 12, DGAI-MAI (exSTAPE), pp. 25-60.

Freire, A., Meirinho, M. e Moreira, D. (2008) *Para uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Sextante.

Lijphart, A. (1994) *Electoral Systems and Party Systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, New York.

Gallagher, M. (1991) “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”. *Electoral Studies* 10: 33-51.

Global Integrity Project (2014) “The Money, Politics, and Transparency Campaign Finance Indicators: Assessing Regulation and Practice in 54 Countries across the World in 2014” [Data file]. Retrieved from <https://data.moneypoliticstransparency.org/>

GRECO (2003) “Party Funding in Continental Western Europe.” In *Funding of Political Parties and Election Campaigns Handbook Series*, eds. Reginald Austin and Maja Tjernström. International IDEA, 117–38.

GRECO (2014a) *BELGIUM to the EU Anti-Corruption Report*.

GRECO (2014b) “Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors EVALUATION REPORT BELGIUM Adopted by GRECO at Its 63rd Plenary Meeting (Strasbourg, 24-28 March 2014).

GRECO (2016) “Third Evaluation Round Second Compliance Report on Sweden.” 3(March). Available at: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014))

Grofman, B. et al. (eds) (1999) *Elections in Japan, Korea, and Taiwan Under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution*, Michigan: University of Michigan Press.

Gruner, E., Daetwyler, M. e Zosso, O. (1975) *Aufstellung und auswahl der kandidaten bei den Nationalrats wahlen in der schweiz am beispiel der wahlen von 1971*, Bern: Forschungszentrum für Schweizerische politik Universität Bern.

Hirczy, W.P y Lane, J.C: (1996/1997) “STV in Malta: some surprises”, *Representation*, 34, 1.

Iker-de Marchin, L. (1991) “Le financement et le contrôle des dépenses électorales des partis” in *Le courrier Hebdomadaire du CRISP*: 1323-1324.

Katz, R. S. (1980) *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Katz, R. S. (1994) “Intraparty Preference Voting” in B. Grofman e Lijphart, A. (eds), *Electoral laws and their political consequences*, Agathon Press, New York, 2nd edition, pp. 85-103.

Katz, R. S. e Bardi, L. (1980) “Preference Voting and Turnover in Italian Parliamentary Elections”, *American Journal of Political Science*, 24 (1): 97-114.

Klingeren;, M. van, M. Orozco, M.; Spanje J, e C .de Vreese (2015) *Party Financing and Referendum Campaigns in EU Member States*. [http://bookshop.europa.eu/en/partyfinancing-and-referendum-campaigns-in-eu-member-statespbQA0115423/?](http://bookshop.europa.eu/en/partyfinancing-and-referendum-campaigns-in-eu-member-statespbQA0115423/?CatalogCategoryID=iEKep2Ix3hEAAAEud3kBgSLq)

[CatalogCategoryID=iEKep2Ix3hEAAAEud3kBgSLq](http://bookshop.europa.eu/en/partyfinancing-and-referendum-campaigns-in-eu-member-statespbQA0115423/?CatalogCategoryID=iEKep2Ix3hEAAAEud3kBgSLq).

Laakso, M., e Taagepera, R. (1979) “Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”. *Comparative Political Studies*, 12: 3-27.

Lakeman, E. (1970), *How democracies vote: a study of majoritary and proportional electoral systems*, Faber, London.

Lijphart, A. (1994) *Electoral Systems and Party Systems: a study of twenty-*

*seven democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, New York.

Lijphart, A. e López Pintor, R. (1988) “Alphabetic Bias in Partisan Elections: Patterns of Voting for the Spanish Senate, 1982 and 1986”, *Electoral Studies*, 7 (3): 225-231.

Lijphart, A.; López Pintor, R. e Sone, Y. (1994), “The limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples”, in Grofman, B. e Lijphart, A. (eds), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon Press, New York.

Lobo, M. C. e Santana-Pereira, J., (2015) “Uma proposta para a reforma do sistema político” in Soromenho-Marques, V. e Pereira, P.T. (Coord.), *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal*, 2 vols., pp. 38-66. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Lobo, M. C., Santana-Pereira, J., e Gaspar, J. T. (2015) “A introdução do voto preferencial em Portugal: uma experiência eleitoral” (*IPP Policy paper*, nº 6). Institute of Public Policy Thomas Jefferson – Correia da Serra.

Martins, G., *et al* (1988) *A Revisão Constitucional e a Moção de Censura Construtiva*, Lisboa, Fundação Friedrich Ebert.

Marsh, M. (1985) “The Voters Decide? Preferential voting in European List Systems”, *European Journal of Political Research*, 13: 365-378.

Montabes, J.; Ortega, C. (2002) “Position Effects and Party Nomination Strategies under the Limited Vote: The 2000 Spanish Senate Elections”, *Representation*, 38, 4, pp304-316.

Montero, J.R, e Riera, P. (2009) “Informe sobre la reforma del sistema electoral”, in Llorente, F.R., e Campos, P. B., eds., *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Muyllé, K. & Van Nieuwenhove, J. (2002) “Recente Ontwikkelingen Inzake de Partijfinanciering En de Controle Op Verkiezingsuitgaven En Regeringsmededelingen.” In *De Vijfde Staatsher- Vorming van 2001*, ed. A. Alen. Bruges: Die Keure, 154–204.

Nassmacher, K., (2003) “Introduction: Political Parties, Funding and Democracy” in *Funding of Political Parties and Election Campaigns Handbook Series*, eds. Reginald Austin e Maja Tjernström. International IDEA, 1–21.

[http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/](http://www.idea.int/publications/funding_parties/).

Ohman, M. (2011) *Global Trends in the Regulation of Political Finance*. Sao Paulo. Ortega, C. (2004) *Los sistemas de voto preferencial en 16 países de democracia estable* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

OSCE/ODIHR, (2010) *Sweden general elections 19 September 2010. Needs assessment mission report*. Warsaw.

OSCE/ODIHR, (2014) *Kingdom of Belgium. Federal Elections 25 May 2014. Needs Assessment Mission Report*. Warsaw.

Pasquino, G. (ed.) (1993), *Votare un solo candidato: le conseguenze politiche della preferenza unica*, Bologna: Il Mulino.

Pedersen, N. (1966) “Preferential Voting in Denmark: The Voters’ Influence on the Election of Folketing Candidates”, *Scandinavian Political Studies*, 1: 167-187.

Penadés, A. e Pavía, J.M. (2016) *La reforma electoral perfecta*. Madrid: La Catarata. Pereira, P. T. (2008) *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: Instituições económicas, políticas e democracia*, Edições Almedina, Coimbra.

Pereira, P. T. (2011) “Boletim de Voto, Fórmulas Eleitorais e Liberdade de Escolha: uma Análise Comparativa de Sistemas Eleitorais” em Freire, A., (ed.) *Eleições e Sistemas Eleitorais no Século XX Português – Uma Perspectiva Histórica e Comparativa*, Colibri, Lisboa.

Pereira, P. T. (2012) *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Relógio D’Água.

Pereira, P. T. e Silva, J. A. (2009) “Citizens’ Freedom to Choose Representatives: Ballot Structure, Proportionality and Fragmented Parliaments” *Electoral Studies*, 28(1), 101-110.

Pesonen, P. (1968) *An election in Finland. Party Activities and Voters reactions*, New Haven: Yale University Press.

Presidência do Conselho de Ministros (1997), *Revisão da lei Eleitoral para a Assembleia da República, Anteprojecto de Articulado e Relatório*.

Riera, P. e Montero, J.R. (2017) “Attempts to Reform the Electoral System in Spain: The Role of Experts”. *Election Law: Rules, Politics, and Policy* 16(3): 367-376.

- Robson, C. e Walsh, B. (1974) “The Importance of Positional Voting Bias in the Irish General Election of 1973”, *Political Studies*, 22 (2): 191-203.
- Sartori, G. (1997) *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Mcmillan, Hampshire.
- Scaramozzino, P. (1979) *Un’analisi statistica del voto di preferenza in Italia*, Milano: Giuffrè.
- Schmitt, H. e Freire, A. (2012) “Ideological Polarisation: Different Worlds in East and West”, in Sanders, D., Magalhães, P. e Tóka, G. (editors), *Citizens and the European Polity: Mass Attitudes Toward the European and National Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp.65-87.
- Shugart, M. S. (2000), “‘Extreme’ electoral systems and the appeal of the mixed-member Alternative”, in Shugart, M. e Wattenberg, M. (eds), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford: Oxford University Press.
- Thayer, N. B. (1969), *How the Conservatives Ruled Japan*, Princeton: Princeton University Press.
- Tornud, K. (1968), *The Electoral System of Finland*, London: Hugh Evelyn.
- Valen, H. (1989) “ Norway: decentralization and group representation” in M. Gallagher e M. Marsh (eds.), *Candidate selection in Comparative Perspective*, London: Sage, pp. 210-235.
- Valen, H. e Katz, D. (1965), *Political Parties in Norway: a Community Study*, London: Tavistock.
- Weekers, K., Maddens, B., e Noppe, J. (2009) “Explaining the Evolution of the Party Finance Regime in Belgium.” *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 19(1): 25–48.
- Wildgen, J.K. (1985) “ Preference Voting and Intraparty Competition in Italy: Some New Evidence on the Communist-Christian Democrat Stalemate”, *Journal of Politics*, 47( 3): 947-957.

## Notas Biográficas dos Autores

**André Freire (ISCTE-IUL)** é politólogo, professor Associado com Agregação do ISCTE-IUL, e investigador Sénior do CIES-IUL. Diretor e membro da comissão científica da Licenciatura e do Mestrado em Ciência Política do ISCTE-IUL, respectivamente, 2009-2015, e Diretor do Doutoramento em Ciência Política do ISCTE-IUL, 2015-presente data. Tem numerosas obras (livros, capítulos de livros, artigos) publicadas, entre as quais na South European Society and Politics, International Political Science Review, Journal of Legislative Studies e Party Politics, entre outros.

**António Filipe (PCP, AR)** é deputado do Partido Comunista Português desde a legislatura V e Membro do Comité Central do PCP. É também jurista e professor Universitário na Universidade Europeia.

**Carmen Ortega (Universidade de Granada)** é Professora titular e investigadora do Departamento de Ciência Política e Administração da Universidade de Granada. Especialista em comportamento político e sistemas eleitorais.

**José Ribeiro e Castro** é advogado de profissão e foi líder do CDS-PP entre 2005 e 2007. Foi deputado à Assembleia da República, eleito nas legislaturas iniciadas em 1976, 1980, 1999, 2009 e 2011. Foi Secretário de Estado Adjunto do Vice-Primeiro-Ministro Diogo Freitas do Amaral, nos governos da Aliança Democrática, chefiados por Francisco Sá Carneiro e Francisco Pinto Balsemão, respetivamente em 1980 e de 1981 a 1983. É um dos [subscritores](#) e fundadores do Manifesto por uma Democracia de Qualidade, que aponta para várias reformas no sistema político em Portugal.

**Manuel Meirinho (ISCSP)** é professor Catedrático e presidente do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa. Foi deputado independente, eleito pelo Partido Social Democrata, na XII legislatura. É autor de diversas obras sobre a representação política e a democracia em Portugal

**Marina Costa Lobo (ICS & IPP)** é doutorada com agregação em Ciência Política. É investigadora Principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICSUL), e vice-Presidente do Instituto de Políticas Públicas (IPP). É coordenadora do Observatório da Qualidade da Democracia no ICS. Foi uma das fundadoras do Projecto de Estudos Eleitorais Portugueses, que actualmente coordena. É Investigadora Principal do Projecto ERC Consolidator "MAPLE" sobre a politização da Europa antes e depois da crise da zona euro. Um dos seus últimos livros foi co-organizado com John Curtice e intitula-se: *Personality Politics: Leaders and Democratic Elections*, Oxford University Press (2015).

**Paulo Trigo Pereira (ISEG, IPP e GPPS, AR)** é professor catedrático de finanças públicas no Instituto Superior de Economia e Gestão desde 2012. Desde 2015 integra, como deputado independente, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista, na Assembleia da República. As suas investigações têm sido publicadas em jornais como *Electoral Studies*, *Public Choice*, *Journal of Economic Behavior and Organization* e *Social Choice and Welfare*, entre outras.

**Pedro Riera (Universidade Carlos III de Madrid)** é Professor Assistente do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Carlos III em Madrid desde 2015. Doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário Europeu em Florença em 2013. As suas investigações têm sido publicados nas revistas *European Journal of Political Research*, *West European Politics*, *Political Behavior*, e *Party Politics* entre outras.

**Sofia Serra-Silva (ICS e IPP)** é Investigadora associada do IPP desde 2016. É doutoranda em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Foi visiting student na Universidade de Oxford e

Universidade de Leeds em 2016, durante o projecto de doutoramento. Mestre e licenciada em Ciência Política pelo ISCTE.