



Assembleia da República: um sistema eleitoral proporcional e personalizado?

Conferência Parlamentar | 05.05.2019 | Paulo Trigo Pereira

1. Introdução

Portugal tem aproximadamente o mesmo sistema eleitoral para a Assembleia da República desde 1976. Desde o 25 de Abril de 1974, o nível de literacia da população aumentou substancialmente, a democracia parlamentar consolidou-se e a distribuição da população no território continental alterou-se despovoando o interior.

Uma questão preliminar a que deveremos responder é a de saber se, após estes 45 anos, é necessário e é desejável uma reforma do sistema eleitoral.

Em caso afirmativo, saber se essa necessidade deriva de razões de maior governabilidade, de melhor representação da pluralidade de preferências dos cidadãos, de maior personalização do voto, ou de outras necessidades de reforma do sistema político.

Nas últimas décadas houve numerosos estudos académicos e debates sobre a necessidade dessa reforma, as formas que ela poderia assumir e as condições práticas da sua implementação.¹

Há cada vez mais cidadãos que consideram necessária uma reforma no sentido de maior participação dos cidadãos e de personalização do voto.

Em fevereiro de 2019, mais de 7000 cidadãos assinaram uma petição entregue à Assembleia da República advogando um sistema eleitoral misto de representação proporcional personalizada conjugando círculos plurinominais de candidatura e apuramento e círculos uninominais de propositura - algo que a Constituição da República Portuguesa hoje já permite, mas que a Constituição de 1976 não permitia.

Não existe na XIII legislatura o consenso necessário entre as diferentes forças políticas para que se altere o atual sistema eleitoral.

¹ Ver referências no final do artigo.



Mas há condições para se dar um importante passo em frente para que possa haver iniciativas legislativas dos cidadãos sobre a reforma do sistema eleitoral, algo que hoje não é possível e que só depende da vontade política de uma maioria parlamentar.

Assim, o ano de 2019, que culminará com as eleições legislativas, deverá ser aproveitado para um maior esclarecimento da importância da reforma do sistema eleitoral como ingrediente indispensável da reforma do sistema político e para ultrapassar os obstáculos que se colocam a essa reforma.

É por via de fóruns de discussão e debate sobre a reforma do sistema eleitoral, que se podem criar as condições políticas e consensos necessários para que o tema seja, de forma consequente, levado à discussão na Assembleia da República durante a próxima Legislatura.

Porém, os debates para serem profícuos devem basear-se em ideias claramente enunciadas pelos seus autores de forma a poderem ser endossadas por uns e contestadas por outros.

É nesse sentido que este breve artigo resume, e atualiza, um conjunto de ideias que tenho vindo a defender ao longo dos últimos anos e dialoga com argumentos de outros académicos e políticos que têm vindo a defender posições diferentes.²

2. Portugal necessita de uma reforma do sistema eleitoral

Se há um único tópico que parece merecer convergência no debate público e político em torno da reforma do sistema político é o de que uma reforma do sistema político não será a panaceia de nenhum problema. Sobre quase tudo o resto existem discordâncias. Se deve ou não haver diminuição de número de deputados, se deve haver redesenho dos círculos e em que sentido, etc.

A perspetiva em que me coloco é que a reforma do sistema eleitoral que considero desejável e exequível, não sendo uma panaceia para os problemas da nossa democracia,

² Não irei desenvolver argumentos que já desenvolvi noutras publicações pelo que para elas remeterei sempre que apropriado.



permitiria, caso fosse implementada, dar um passo qualitativo em frente em várias dimensões relevantes da reforma institucional que o país necessita com pequenos custos.

Pensar uma reforma do sistema eleitoral exige que se distinga claramente os problemas que existem dos que não existem.

Depois os problemas que se quer resolver e, portanto, os objetivos da reforma, e finalmente se essa reforma lida bem e melhora as dimensões e características do sistema político que quer resolver, sem agravar outras dimensões relevantes que *não* pretende alterar.

É difícil pensar em qualquer reforma que não tenha benefícios e custos, certos ou esperados, e defender uma reforma passa por considerar que ela passa o teste da análise “custo-benefício”.³

Começando pelo mais simples, Portugal não tem problemas de governabilidade, ou seja, de constituição de maiorias políticas estáveis que apoiem um governo ou mesmo de estabilidade governativa, mesmo na presença de governos minoritários.

Dentro dos países com sistema proporcional (e não maioritário que são mais estáveis) Portugal compara bem com os restantes no que toca à estabilidade governativa. Também não tem problemas de representatividade ou proporcionalidade da diversidade de preferências dos seus cidadãos.

Os índices de proporcionalidade, que são função das características dos sistemas eleitorais e dos resultados eleitorais para a Assembleia da República, comparam bem com os de outros países, mesmo dentro da família dos sistemas proporcionais.

Há, porém, problemas que Portugal tem e que podem ser melhorados com um novo sistema eleitoral. Primeiro, existe uma dimensão em termos de mandatos dos círculos eleitorais que ao longo do tempo se tem tornado mais desigual com a litoralização e a migração da população para as “metrópoles”.

³ Estamos obviamente a utilizar a analogia com a “análise custo-benefício” desenvolvido pelos economistas para enquadrar o debate no contexto que nos parece fazer sentido. É importante prever as consequências positivas e negativas da reforma, e avaliar se se estima que os benefícios superam os custos.



Por um lado, Portalegre com 2 deputados eleitos, desperdiça os votos de todos os que hoje não votam PS e PSD, e induz forte voto útil, algo que já não acontece em Lisboa com os seus 47 mandatos.

Esta realidade está associada a dois problemas distintos. Por um lado, uma injustiça relativa entre os cidadãos do distrito de Lisboa, beneficiados com maior possibilidade de que o seu voto seja útil para a eleição de um deputado, e outros distritos que elegem só 2 ou 3 deputados.

Por outro, alguns distritos do interior que não têm escala suficiente para ter um peso político relevante e para estar associados a estratégias de desenvolvimento regional coerentes. Por exemplo, ter um distrito Alentejo, ou ter três distritos (Beja, Évora e Portalegre) faz toda a diferença.

Segundo, existe um problema de grande afastamento e mesmo desconhecimento dos eleitores em relação aos seus representantes. Em círculos de média ou grande dimensão, os eleitores desconhecem a esmagadora maioria dos candidatos.

Tipicamente, votam num partido e a grande maioria conhece o líder partidário e, quando muito, o cabeça de lista no distrito do partido em que vota.

Terceiro, Portugal tem um problema de fraca renovação do sistema partidário. Não me refiro à questão de, comparativamente, Portugal não ter registado até à data grandes alterações na estrutura partidária, como aconteceu noutros países europeus com o surgimento de novos partidos, apesar de acompanhar a tendência europeia do decréscimo do peso relativo dos dois maiores partidos (PSD e PS).

Refiro-me à renovação, no sentido de inovação na forma de fazer política, nos procedimentos de seleção de candidatos, nas metodologias de campanhas, etc.

O facto de o sistema eleitoral ser, aproximadamente o mesmo ao longo destas décadas, tem levado a uma inércia de procedimentos de funcionamento dos partidos que no essencial apenas renovam lideranças.

Uma reforma do sistema eleitoral permitirá atacar estes problemas com custos potenciais reduzidos como veremos.

Antes de analisar os principais candidatos a um novo sistema eleitoral interessa perceber porque não houve ainda reforma e quais condicionalismos a uma reforma.



3. Quais os condicionalismos práticos para essa reforma?

Há quem argumente que não existiu significativa reforma porque este sistema eleitoral é o mais adequado para o país, dentro dos sistemas existentes. Aquilo que temos vindo a defender é que a razão é outra e se prende com a minimização dos “custos de transação políticos”.

Em Portugal existe uma justaposição entre três lógicas territoriais distintas que se reforçam mutuamente. A divisão administrativa dos distritos e municípios, os círculos eleitorais distritais e a forma de organização interna dos principais partidos em distritais e concelhias.

Os partidos estruturaram-se em distritais e concelhias mimetizando a divisão administrativa e política do país pois deste modo minimizam os custos políticos da tomada de decisão sobre os candidatos aos diferentes lugares políticos.

Tendencialmente, as concelhias indicam os candidatos autárquicos, e as distritais os candidatos em cada círculo eleitoral, com as usuais exceções da “quota do secretário geral”, ou das avocações das decisões distritais pelas comissões políticas nacionais. Deste modo se minimizam os custos de transação políticos.⁴

Qualquer tentativa de mudança nos círculos eleitorais tem assim o obstáculo das distritais, sobretudo se perderem poder.

Ora uma alteração da lei eleitoral necessita de ser aprovada na Assembleia da República e os partidos não têm assim grandes incentivos em alterá-la. É neste sentido que tenho vindo a defender que é essencial um empenho forte da sociedade civil para que haja nos próximos anos uma alteração no sistema eleitoral.⁵

Não apenas a aprovação de uma nova lei eleitoral é, e bem, matéria de reserva absoluta da Assembleia da República (A.R.), como a iniciativa legislativa só pode pertencer aos deputados na A. R. o que não tem justificação nem de racionalidade constitucional nem de qualquer outra.

⁴ O desenvolvimento deste argumento é feito em Pereira, P.T. (2008).

⁵ Ver Pereira (2018).



A reserva absoluta da assembleia da república nada tem a ver com o direito de iniciativa, que define quem tem o poder de apresentar a iniciativa.

Como argumentamos em Pereira, P.T. (2019), os casos das leis eleitorais das regiões autónomas são ilustrativos de como a iniciativa legislativa pertence em exclusivo às Assembleias Legislativas Regionais, mas é a Assembleia da República que as aprova.

Vários constitucionalistas corroboram a sua perplexidade pela exclusão das iniciativas legislativas dos cidadãos (ILC) das matérias de reserva absoluta da A. R. Essa exclusão resultou mais de um compromisso político na altura em que se votou a iniciativa do que de uma racionalidade jurídica.

Aliás, em 2003 foram vários os partidos que se mostraram favoráveis a não se restringir as iniciativas legislativas dos cidadãos a matérias como a reforma do sistema eleitoral (incluindo o PSD), tendo prevalecido a então posição do PS para limitar fortemente o âmbito das iniciativas que podem ser objeto de iniciativa cidadã.

4. Porque é que o sistema preferencial de voto em lista não tem condições de ser aprovado?

O sistema eleitoral que mais tem sido estudado em Portugal, como alternativa ao sistema atualmente existente, de listas fechadas e bloqueadas - em que ao eleitor é pedida uma cruz num partido - é o sistema de voto preferencial em lista em que o eleitor vota numa lista partidária, mas pode revelar a sua preferência por candidatos em particular e se determinados candidatos tiverem votos preferenciais expressos de um número significativo de eleitores podem “passar à frente” de candidatos que seriam eleitos por estarem mais acima na lista partidária, mas que o deixam de ser por serem ultrapassados por candidatos mais preferidos.

Uma das críticas que é feita a este sistema, usado em vários países europeus é o de que os eleitores não teriam capacidades cognitivas para processar a quantidade significativa de informação que tal sistema exige.



Alguns trabalhos empíricos baseados em estudo de campo sugerem que tal não parece ser o caso.⁶

Outra crítica, mais relevante que é possível fazer a este modelo é o de que introduz uma forte competição intrapartidária quer em termos de obtenção de recursos de campanha, quer em termos de visibilidade pessoal.

Candidatos do mesmo partido acabam concorrendo entre si. A evidência empírica mostra que quando o voto preferencial é opcional e não imperativo, não existe uma proporção muito grande de eleitores que o utilizam.

Esta competição intrapartidária é uma forte limitação a que os partidos aproveem tal mudança no sistema eleitoral.

5. Porque é que o sistema misto de representação proporcional (personalizado) parece ser uma boa escolha?

Nos sistemas mistos de representação proporcional de voto personalizado é o apuramento dos mandatos é feito em círculos plurinominais, tipicamente segundo um método de divisor (d'Hondt, ou St. Lague).

Conjuga a existência de círculos plurinominais de lista, com círculos uninominais de candidatura tendo o eleitor dois votos, um no círculo uninominal e outro na lista partidária do círculo plurinominal.

Geralmente em cada círculo plurinominal i , os mandatos apurados para cada partido j (x_{ij}) são em número superior aos candidatos desse partido que são eleitos nos círculos uninominais (y_{ij}). Se $x_{ij} > y_{ij}$ então o partido j elege todos os seus candidatos dos círculos uninominais, e elege também os candidatos da lista a que tem direito segundo o método do divisor no círculo plurinominal retirando os que já elegeu no círculo uninominal ($x_{ij} - y_{ij}$).

⁶ Ver Costa Lobo, M. e Pereira, S.(2018).



Porém, se se verificar que $x_{ij} < y_{ij}$ existe um problema pois existem $x_{ij} - y_{ij}$ deputados supranumerários, ou seja, a mais dos que o partido teria direito com o apuramento pelo método do divisor.

Vários países ou territórios utilizam este sistema eleitoral com sucesso há várias décadas: a R.F. Alemanha, a Nova Zelândia e a Escócia, por exemplo, são casos de uma grande tradição nesta direção.

A Alemanha resolveu, ainda não muito bem, o problema dos supranumerários, com um parlamento de dimensão variável e extraordinariamente grande neste final da legislatura. Trata-se de um problema técnico que exige e tem variadas soluções técnicas.

Há vários benefícios deste sistema eleitoral que apresentei noutro escrito que não irei desenvolver aqui. Apenas identificar alguns relevantes.

De entre os principais benefícios de uma implementação deste sistema eleitoral encontra-se, em primeiro lugar, a agregação de certos círculos eleitorais que teriam de ganhar escala para terem uma combinação de mandatos a ser nomes da lista plurinominal regional e mandatos de círculos uninominais.

Isso poderia significar a agregação dos três círculos do Alentejo, dos dois de Castelo Branco e Guarda e dos dois de Vila Real e Bragança, com a eventual divisão de círculos maiores. Responder-se-ia deste modo aos três problemas identificados acima do sistema eleitoral português, a saber a injustiça e a pequena escala associada aos pequenos círculos, o afastamento dos cidadãos em relação aos seus representantes e a incapacidade em participarem na escolha dos candidatos e, finalmente, a não renovação dos partidos políticos.

Maior escala, facilita as políticas públicas de desenvolvimento regional (mesmo sem regionalização administrativa); maior escrutínio e liberdade e transparência da escolha dos candidatos pelos eleitores aumenta a *accountability* democrática e finalmente o redesenho dos círculos facilitaria a renovação e regeneração dos partidos.

Se estes são os principais benefícios que se poderia esperar da adoção deste sistema eleitoral convém identificar alguns riscos, reais ou aparentes, bem como a forma de lidar com eles.



O primeiro, bem conhecido da literatura e real, é o *gerrymandering*, ou seja, o desenho detalhado e intencional dos círculos uninominais para beneficiar um determinado partido. Sendo um risco, pode ser minimizado se forem utilizados critérios claros e transparentes de natureza administrativa para o seu desenho.⁷

O segundo, que é um risco em parte aparente, mas é por vezes usado como argumento contra o sistema é o de serem eleitos candidatos populares localmente, por defenderem interesses paroquiais e não o interesse nacional que é o interesse que um deputado da nação deve representar.

Discutir o que é o “interesse nacional” e como se combina com os “interesses regionais e locais” ultrapassa a brevidade deste artigo.

Porém, interessa desde já registar, que com o atual sistema eleitoral, o maior número de vezes que os deputados divergem, no seu sentido de voto, do sentido de voto da direção da bancada parlamentar é precisamente nas questões regionais (portagens, prospeção de petróleo, etc.).

É natural que assim seja, pois, a lógica da existência de uma representação política baseada no território e materializada nos círculos eleitorais (e não na existência de um círculo único nacional com clausula barreira real para evitar fragmentação excessiva parlamentar) é precisamente que os interesses regionais tenham representam política parlamentar.

6. Quais as dificuldades da reforma e como as superar?

Algumas das dificuldades de qualquer reforma do sistema eleitoral já foram identificadas.

Os partidos políticos ainda não assimilaram que é importante uma renovação do sistema partidário, mesmo que modesta como seria implicado por esta reforma, e tendencialmente preferem a manutenção do *status quo* que já conhecem, pelo que não tem havido suficiente vontade política para essa reforma.

⁷ É o que faz a proposta da APDQ e da SEDES ao estabelecer que sempre que possível se utiliza a actual divisão administrativa do país aos três níveis (distrito, concelho e freguesia) no desenho dos círculos.



Os partidos políticos parecem não ter a consciência de que há razões substantivas para que a esmagadora maioria dos países europeus tenha alguma forma de personalização dos mandatos numa variedade de sistema proporcionais ou maioritários.

Não é por acaso que as recém-criadas democracias do leste europeu deram, na quase totalidade dos casos, essa possibilidade aos seus cidadãos. Foi a resposta dada pelas novas democracias às aspirações de maior participação dos cidadãos.

O principal obstáculo à reforma está na perceção dos partidos políticos do que são as aspirações dos cidadãos em relação à sua participação democrática e à escolha dos seus representantes.

Adicionalmente, a falta de vontade política para a mudança traduz-se na defesa de propostas que são incompatíveis.

Sem prejuízo de argumentos que possam ser válidos para a redução do número de deputados dentro dos limites constitucionais (até 180), o que é certo é que insistir na defesa dessa proposta, quando se sabe que ela não gerará consenso e será um obstáculo a *qualquer* reforma é uma forma de matar o debate à nascença.

Como será então possível caminhar para uma reforma do sistema eleitoral? Antes do mais promover estudos técnicos mais aprofundados nomeadamente em relação ao sistema misto de representação proporcional.

Depois alargar o âmbito da iniciativa legislativa de cidadãos à reforma do sistema eleitoral o que hoje é vedado, dado que atualmente só os grupos parlamentares ou os deputados podem ter essa iniciativa legislativa.

Hoje, são necessários vinte mil cidadãos para apresentar uma iniciativa legislativa, um número que excede em muito o limiar mínimo para criar um partido político. Abrir à iniciativa cidadã essa possibilidade parece ser uma das formas de ultrapassar os obstáculos à reforma.

Outro caminho necessário a desenvolver passa por reforçar a reflexão interna aos partidos políticos, a partir de *think tanks*, institutos ou fundações sobre matérias de reforma do sistema político em geral, e do sistema eleitoral em particular. Isto exige reforçar estas instituições associadas aos partidos.



O papel da sociedade civil como motora de uma reforma é a nosso ver também essencial.

Passados quarenta e cinco anos de Abril de 1974, com uma população bem mais instruída e por isso mais exigente do ponto de vista da legitimidade democrática dos seus representantes parece necessária e cada vez mais urgente uma reforma do sistema eleitoral.



Referências

- .: Freire, A. (2017) “Electoral reform in Portugal: the role of political scientists”, *Election Law Journal*, 16 (3), pp. 357-366
- .: 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
- .: Lobo, M.C. (2018) (org.) *O Sistema Eleitoral Português: problemas e soluções*, ebook, Almedina Coimbra
- .: Lobo, M.C., e Pereira, J.S., e Gaspar, (2015) “A Introdução do Voto Preferencial em Portugal: uma experiência eleitoral”, IPP Policy Paper, nº 6
- .: 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 André Freire (ed.) *Eleições e Sistemas Eleitorais no Século XX Português – Uma Perspectiva Histórica e Comparativa*, Colibri, Lisboa.
- .: Pereira, P.T. (2018) A reforma do sistema eleitoral e o papel da sociedade civil” in Marina Costa Lobo (org.) *O Sistema Eleitoral Português: problemas e soluções*, ebook, Almedina Coimbra
- .: Pereira, P.T. (2019) Projeto de Lei nº 1146/XIII/4.a Alarga os direitos de cidadania no âmbito das Iniciativas Legislativas dos Cidadãos
- .: 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
- .: Presidência do Conselho de Ministros (1997), Revisão da lei Eleitoral para a Assembleia da República, Anteprojecto de Articulado e Relatório.