



**SISTEMAS ELEITORAIS E REFORMAS POLÍTICAS:  
PORTUGAL EM PERSPETIVA COMPARADA**

**ELECTORAL SYSTEMS AND POLITICAL REFORMS:  
THE PORTUGUESE CASE IN COMPARATIVE  
PERSPECTIVE**

André Freire  
Número 1, 2015  
ISSN 2183-184x

**E-PÚBLICA  
REVISTA ELECTRÓNICA DE DIREITO PÚBLICO**

[www.e-publica.pt](http://www.e-publica.pt)

## **SISTEMAS ELEITORAIS E REFORMAS POLÍTICAS: PORTUGAL EM PERSPETIVA COMPARADA<sup>1</sup>**

### **ELECTORAL SYSTEMS AND POLITICAL REFORMS: THE PORTUGUESE CASE IN COMPARATIVE PERSPECTIVE**

ANDRÉ FREIRE<sup>2</sup>

ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa  
Avenida das Forças Armadas, Edifício ISCTE  
1649-026 Lisboa  
andre.freire@meo.pt

**Resumo:** Usando sempre uma perspetiva comparativa, no presente artigo re-flete-se sobre alguns dos problemas fundamentais associados às reformas eleitorais ou, mais genericamente, à escolha dos sistemas eleitorais. Geralmente, os diferentes tipos de sistemas eleitorais têm subjacentes diferentes objetivos fundamentais que definem, pelo menos segundo alguns autores, o sistema de representação associado. Os diferentes objetivos fundamentais que os diversos sistemas eleitorais perseguem, bem como as diferenciadas soluções instrumentais que adotam para os atingir, não são facilmente conciliáveis, pelo menos em toda a sua plenitude, e, por isso, há sempre algum trade-off que é preciso assumir. Comparando o caso português com o de outros 27 países europeus, reflete-se sobre tais trade-offs em três dimensões: proporcionalidade, governabilidade e qualidade da representação. Almeja-se uma análise comparativamente ancorada sobre as reformas político-eleitorais mais necessárias em Portugal. No final, re-flete-se ainda sobre uma recente reforma do sistema eleitoral para a eleição de deputados à Assembleia da República, apresentada em Portugal no final de 2014.

**Abstract:** Using always a comparative perspective, the present article scrutinizes the major problems associated with political reforms, namely in choosing the more appropriate electoral system in each case. In general, the different existent electoral systems have underlying objectives that, at least according to some au-

---

1. O presente artigo é uma versão ligeiramente revista, atualizada e aumentada de ANDRÉ FREIRE, “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 (ex-STAPE), 2010, pp. 25-60. Junto ainda no final o comentário a uma proposta recente de reforma eleitoral (MARINA COSTA LOBO e SANTANA-PEREIRA, “Uma proposta para a reforma do sistema político: a abertura das listas partidárias nas eleições legislativas”, comunicação apresentada no colóquio *Afirmar Portugal*, organizado pelo Instituto de Políticas Públicas Thomas Jefferson-Correia da Serra, Fundação Calouste Gulbenkian, Setembro 2014) que fiz a pedido do Instituto de Políticas Thomas Jefferson – Correia da Serra, a pedido de Paulo Trigo Pereira e Viriato Soromenho Marques. Retomo ainda investigação desenvolvida em vários outros dos meus trabalhos citados no texto.

2. Professor Auxiliar com Agregação / Habilitação do ISCTE-IUL (Instituto Universitário de Lisboa) e investigador sénior do CIES-IUL, Diretor da Licenciatura de Ciência Política do ISCTE-IUL e membro da Comissão Científica do Doutoramento em Ciência Política do ISCTE-IUL.

thors, define the system of representation that characterizes each polity. The different objectives that each electoral system tries to reach, as well as the instrumental devices used to fulfill them, are not always easy to conciliate, i.e. some trade-off is almost always necessary between different objectives and devices. Comparing the Portuguese case with other 27 European countries, we analyze such trade-offs along three dimensions: proportionality; executive stability; the quality of political representation. The underlying objective of this all endeavor is to understand which are the most need electoral reforms in Portugal, taking into account the performance of the system in a comparative perspective. Additionally, the paper also analyses a recent proposal for electoral reform in Portugal, presented to the public by two academics in the end of 2014.

**Palavras chave:** Sistemas eleitorais; método comparativo; reformas políticas; Portugal; Europa.

**Key words:** Electoral systems; comparative method; political reforms; Portugal; Europe.

## 1. Introdução

Usando sempre uma perspectiva comparativa, no presente artigo reflito sobre alguns dos problemas fundamentais associados às reformas eleitorais ou, mais genericamente, à escolha dos sistemas eleitorais. Geralmente, os diferentes tipos de sistemas eleitorais têm subjacentes diferentes objectivos fundamentais que definem, pelo menos segundo alguns autores<sup>3</sup>, o sistema de representação associado. Para atingir os objectivos centrais subjacentes, cada sistema eleitoral adopta diferentes expedientes operacionais, ou seja, diferentes soluções instrumentais (fórmulas de conversão de votos em mandatos, estrutura dos círculos eleitorais, tipo de sufrágio – nominal ou de lista -, etc.). Cada uma destas soluções e, sobretudo, o conjunto integrado das mesmas têm depois determinados efeitos prováveis, seja de imediato na conversão de votos em mandatos (aquilo que Maurice DUVERGER<sup>4</sup> chamava “efeitos mecânicos”, e Douglas RAE<sup>5</sup> chamou proximal effects), seja a mais longo prazo nos comportamentos e atitudes dos eleitores e dos partidos/candidatos, comportamentos e atitudes esses que resultam dum ajustamento das estratégias dos actores às regras eleitorais (aquilo que Maurice Duverger<sup>6</sup> chamava “efeitos psicológicos”, e Douglas Rae<sup>7</sup> chamou distal effects). Falamos em “efeitos prováveis” porque em diferentes contextos (históricos, sociais e políticos) e, sobretudo, com diferentes distribuições regionais dos votos/ do apoio eleitoral aos partidos, as mesmas regras eleitorais podem ter efeitos substancialmente diferentes<sup>8</sup>.

Os diferentes objectivos fundamentais que os diversos sistemas eleitorais perseguem, bem como as diferenciadas soluções que adoptam para os atingir, não são facilmente conciliáveis, pelo menos em toda a sua plenitude, e, por isso, há sempre algum trade-off que é preciso assumir. Como diz o célebre provérbio português, “não se pode ter sol na eira e chuva no nabal”. Sem embargo de algumas soluções encontradas (sistemas mistos e sistemas de representação proporcional com múltiplos segmentos/RPMS, por exemplo) procurarem, precisamente, conciliar alguns objectivos em certa medida contraditórios. Mas o que há que ter presente é que mesmo quando se intenta tal conciliação, ela será sempre relativamente imperfeita, mitigada.

No final, reflito ainda sobre uma recente reforma do sistema eleitoral para a eleição de deputados à Assembleia da República, apresentada em Portugal, da autoria da Marina Costa LOBO e José SANTANA PEREIRA<sup>9</sup>.

---

3. D. NOHLEN, “Two incompatible principles of representation”, in LIJPHART, A. GROFMAN, B., orgs., (1984), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Nova Iorque, Praeger, 1984, pp. 83-90 e, do mesmo Autor, *Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença*, Livros Horizonte, 2007.

4. V. *Os Partidos Políticos*, Rio de Janeiro, Guanabara, 1951 [1987].

5. V. *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1969.

6. Idem.

7. Idem.

8. Cfr. D. NOHLEN, *Os Sistemas Eleitorais...*, cit.

9. *Op. cit.*

## 2. Governabilidade

De acordo com Dieter NOHLEN<sup>10</sup>, há dois grandes princípios de representação em larga medida inconciliáveis: de um lado, temos a representação proporcional, cujo objectivo central é a representação no parlamento (e também no governo, embora não necessariamente e, sobretudo, não no mesmo grau e variando de acordo com a alternância governativa) das várias tendências sociais e políticas mais significativas em cada país; de outro lado, temos a representação maioritária cujo objectivo central é a formação de maiorias (absolutas) no parlamento (mesmo que artificiais) e, conseqüentemente, a formação de governos monopartidários – o sistema de maioria absoluta a duas voltas, à francesa, permite atingir o mesmo desiderato mas conciliando-o com a existência de governos de coligação. Outro teórico fundamental nesta matéria, o politólogo Arend LIJPHART<sup>11</sup> fala em “democracia maioritária”, onde os sistemas eleitorais de tipo maioritário têm um lugar absolutamente central, e em “democracia consensual/consociativa”, onde os sistemas eleitorais proporcionais constituem também um eixo institucional crucial. De acordo com Lijphart, partindo do pressuposto de que as democracias modernas são fundamentalmente representativas, cada um dos modelos de democracia dá diferentes respostas à questão “quem deve governar (em representação do povo)?” No caso da democracia maioritária, a resposta é: deve governar a maioria. Para garantir esse objectivo, o sistema eleitoral dá um generoso bônus ao partido vencedor, na conversão de votos em mandatos, e, por isso, produz geralmente maiorias absolutas de um só partido no parlamento, em regra artificiais (ou seja, maiorias absolutas de lugares que correspondem a meras maiorias relativas de votos). Claro que os sistemas proporcionais também produzem maiorias deste tipo (por exemplo, em Portugal, em 2005, com cerca de 45% dos votos, o PS obteve uma maioria absoluta de lugares no parlamento): as diferenças estão, primeiro, no bônus dado ao vencedor (muito mais generoso nos sistemas maioritários) e, segundo, na frequência com que tal ocorre (muito maior nos regimes maioritários do que nos proporcionais).

---

10. D. NOHLEN, *Two incompatible...cit.*

11. V. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999 e *Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, 2007. V. também G. B. POWELL. G. B., *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press, 2000.

**Tabela 1: Sistemas eleitorais e governabilidade:  
objectivos, soluções, efeitos e trade-offs necessários**

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

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

Nas democracias maioritárias, consequentemente, a política é encarada como um “jogo de soma nula” em que o vencedor leva tudo (winner takes it all) do ponto de vista dos mecanismos de tomada de decisão ao nível do governo central. Portanto, embora estes sistemas estejam geralmente associados a uma maior

duração média dos governos (isto é, a uma maior estabilidade governativa), tal é sobretudo conseguido através da criação de maiorias artificiais e de uma forte distorção na conversão de votos em mandatos, a qual representa geralmente uma forte penalização das minorias. Assim, embora haja geralmente uma maior capacidade de identificar as alternativas governativas e de as responsabilizar<sup>12</sup>, também é verdade que tem sido verificado neste modelo de democracia um menor nível médio de satisfação dos cidadãos (em geral) com a performance do regime democrático<sup>13</sup> e, sobretudo, uma maior distância no nível de satisfação entre os vencedores (que votaram no partido que está no poder), mais satisfeitos, e os vencidos (que votaram nos partidos que estão na oposição), menos satisfeitos<sup>14</sup>. Além disso, o reforço artificial das maiorias e a subrepresentação das minorias pode redundar em autoritarismo da maioria e, também, num maior nível de conflitualidade social e num menor controlo da violência<sup>15</sup>. Na Tabela 1 apresentam os um resumo destas questões.

Pelo contrário, no caso da democracia consensual/consociativa a resposta à pergunta sobre quem deve governar é “quanto mais gente melhor”. Ou seja, trata-se de sistemas políticos em que se pretende não só representar fielmente todas as tendências políticas significativas no parlamento, mas também incorporar tanto quanto possível as minorias no processo de decisão ao nível governamental. Tal é feito não só a partir da utilização de regras proporcionais para a conversão de votos em mandatos parlamentares, implicando por isso menos distorções nestes processos (ou seja, bónus menos generosos ao maior partido; menos penalização das forças minoritárias), mas também, posteriormente, na formação de governos de coligação (ou seja, incorporando grandes – maiorias – e pequenos – minorias – partidos no processo de decisão parlamentar). Isto estimula, e exige, naturalmente, uma significativa propensão para a cooperação entre os vários partidos/forças políticas pois só assim é possível ter governos de coligação ou acordos de incidência parlamentar (isto é, juntando vários partidos). Nas democracias consensuais ou consociativas, portanto, a política é encarada como um “jogo de soma positiva” em que as maiorias e as minorias têm geralmente algum papel do ponto de vista dos mecanismos de tomada de decisão ao nível do governo central, ou pelo menos nos processos de tomada de decisão ao nível parlamentar. A maior incorporação das minorias no processo de decisão e, portanto, uma democracia mais inclusiva está geralmente associada um maior nível médio de satisfação dos cidadãos com a performance do regime democrático<sup>16</sup> e, sobretudo, a uma menor distância no nível de satisfação entre os vencedores (que votaram no partido que está no poder), mais satisfeitos, e os vencidos (que votaram nos

---

12. V. C. J. ANDERSON, “Economic voting and political context”, *Electoral Studies*, 19 (2/3), 2000, pp.151-169 e A. FREIRE e M. C. LOBO, M. C., “Economics, Ideology and Vote: Southern Europe, 1985-2000”, *European Journal of Political Research*, Volume 44 (4), 2005, pp. 493-518.

13. V. LIJPHART, *Patterns...cit.*

14. V. C. J. ANDERSON e C. A. GUILLORY, “Political institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of Consensus and Majoritarian systems”, *American Political Science Review*, 91 (1), 1997, pp. 66-81.

15. V. LIJPHART, *Patterns...cit.*

16. Idem.

partidos que estão na oposição), menos satisfeitos<sup>17</sup>. Além disso, como há uma maior representação das minorias e, portanto, um menor risco de autoritarismo da maioria no exercício do poder há também, em regra, um menor nível de conflitualidade social e um maior de controlo da violência<sup>18</sup>. Ver Tabela 1.

Há naturalmente alguns trade-offs/desvantagens que estão muitas vezes associados à representação proporcional e à democracia consensual. Em primeiro lugar, haverá uma menor duração média dos governos e, portanto, uma menor estabilidade do poder executivo. Como bem chama a atenção<sup>19</sup> há que, porém, distinguir, em primeiro lugar, entre estabilidade do governo e estabilidade do regime e, em segundo lugar, há que ter em conta que algumas das mais bem sucedidas democracias do centro e norte da Europa (na Escandinávia, no Benelux, no centro da Europa, etc.) duram há muito, mesmo muito tempo, apesar de uma eventual menor performance do ponto de vista da duração média dos governos. Além disso, há alguns “remédios” para aumentar a estabilidade do governo sem beliscar a proporcionalidade: duas delas, que propusemos no estudo recente sobre a reforma eleitoral<sup>20</sup> são a moção de censura construtiva, para responsabilizar as oposições na queda dos governos (só podendo derrubá-los se tiverem um governo alternativo para propor), e o reforço dos incentivos à cooperação entre os partidos (apparentement), muito escassa entre os partidos da ala esquerda do espectro ideológico português. Além disso, conforme propôs Jorge Reis Novais no debate sobre o estudo<sup>21</sup> que teve lugar na Assembleia da República (4/12/2008), poderia ainda reforçar-se o poder dos governos minoritários dando-lhes a possibilidade de converter em moções de confiança (só derrubáveis se a oposição tivesse um governo alternativo para propor, tal como no caso da moção de censura construtiva) certas peças centrais da governação (o orçamento de estado, por exemplo, e, eventualmente, mais algumas, poucas, peças legislativas fundamentais).<sup>22</sup> Para o caso dos sistemas mistos, ou seja, podendo-se manter

---

17. V. ANDERSON e GUILLORY, *op. cit.*

18. V. LIJPHART, *Patterns...cit.*

19. *Idem.*

20. V. A. FREIRE, M. MEIRINHO e D. MOREIRA, “Institutional Reform in Portugal: Elite and Mass Perspectives”, apresentado nas ECPR (*European Consortium for Political Research*) Joint Sessions 2009, “**Workshop 3. Why Electoral Reform? The Determinants, Policy and Politics of Changing Electoral Systems**”, organizado por Monique Leyenaar e Reuven Hazan, Lisboa, Abril, 14-19, 2009.

21. V. A. FREIRE, M. MEIRINHO e D. MOREIRA, *Para uma Melhoria da Qualidade da Representação. A Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Sextante, 2008.

22. Na verdade, já no nosso estudo reflectimos sobre uma medida deste tipo, embora não tenhamos formulado uma proposta concreta neste sentido. Fizemo-lo na linha de Arend LIJPHART, “The case for power sharing”, in DIAMOND, L. e PLATTNER, M. F. (2006), *Electoral Systems and Democracy*, John Hopkins University Press, 2006, pp. 49-50), o qual propõe que, além da moção de censura construtiva, e para se evitarem eventuais bloqueamentos na actuação dos governos, sobretudo no caso de governos minoritários, se possam converter as suas propostas legislativas do executivo (e/ou maioria parlamentar) em moções de confiança (tal como é possível na V República Francesa). O politólogo holandês adverte, porém, que a conjugação destas duas medidas (a moção de censura construtiva e esta outra solução) não foi ainda tentada em nenhum país. Demos conta desta ideia no nosso estudo sobre a reforma do sistema eleitoral (A. FREIRE, M. MEIRINHO e D. MOREIRA, *Para uma Melhoria... p. 39*). Porém, foi a insistência de Jorge Reis Novais, no debate sobre o estudo na Assembleia da República (4/12/2008), que nos fez pensar nela de forma mais madura. Ao mesmo agradecemos a insistência na ideia, a qual, manifestamente, nos ajudou a pensar melhor o problema.

o nível de proporcionalidade face à média dos sistemas RP (ou até melhorá-lo), o uso do método das duas voltas (à francesa) na componente uninominal seria também um poderoso incentivo à cooperação entre os partidos e uma «poderosa arma contra os partidos anti-sistema»<sup>23</sup>.

Tabela 2. Tipos de governo na Europa, 1945-2000

Países	Mono-partidário maioritário	Mono-partidário Minoritário	Coligação Vencedora mínima	Coligação minoritária	Coligação Sobre dimensionada	Nº Total governos
Alemanha	0	1	17	0	5	23
Áustria	4	1	17	0	1	23
Bélgica	3	1	24	2	7	37
Dinamarca	0	14	4	13	0	31
Eslováquia	0	1	4	1	1	7
Eslovénia	0	0	2	2	3	7
Espanha	4	4	0	0	0	8
Estónia	0	2	6	1	0	9
Finlândia	0	4	6	7	23	40
França	0	4	7	5	41	57
Grécia	8	0	0	0	1	9
Holanda	0	0	10	0	9	18
Hungria	0	0	1	0	4	5
Inglaterra	20	1	0	0	0	21
Irlanda	7	4	8	3	0	22
Itália	0	11	2	9	31	53
Letónia	0	0	4	4	3	11
Lituânia	2	0	1	1	3	7
Luxemburgo	0	0	17	0	1	18
Malta	9	0	0	0	0	9
Polónia	0	2	5	2	0	9
Portugal	3	4	6 (4)	0	1	14 (12)
Portugal I	0	2	4 (3)	0	1	7 (6)
Portugal II	3	2	2 (1)	0	0	7 (6)
Rep. Checa	0	1	2	1	0	4
Suécia	3	16	5	2	0	26
Total	63	77	152 (150)	53	135	482 (480)
Total (%)	13	15,9	31,5	10,9	28,0	100

Fontes: Elaborado com base em dados de Grossman e Sauger (2007: 136- 137).

Notas: 1) Portugal I – até 1987; Portugal II – de 1987 em diante (até 2009); 2) Na contagem do número de governos portugueses excluem-se sempre os três de iniciativa presidencial. Além disso, consideram-se duas contagens: uma primeira, mais conservadora, que conta todos os governos formalmente; uma segunda (apresentada entre parênteses), conta só como novo governo quando há uma nova composição partidária de suporte ao gabinete ou há um governo saído de novas eleições, mesmo que a composição partidária se mantenha; 3) Total (%) – face ao total da linha (480 dias de governo).

Claro que se a regra são os governos de coligação, como acontece na Europa (ver Tabela 2), geralmente resultantes de negociações entre os partidos, a identificação das alternativas de governo pelos eleitores é menos clara, assim como é mais difícil responsabilizar os partidos quando há vários a ter responsabilidade no governo<sup>24</sup>. Adicionalmente, o peso das minorias pode tornar-se excessivo e até bloquear o processo de decisão, seja ao nível do governo (onde os pequenos partidos têm geralmente um peso superior ao seu mero peso eleitoral), seja ao nível do parlamento, nomeadamente e muito especialmente em matérias que exijam maiorias alargadas. Mas a lentidão do processo decisório é muitas vezes o preço a pagar pela incorporação das minorias e, além disso, isso pode até trazer

23. Ver uma explicação dos mecanismos quer das «listas aparentadas», quer das «duas voltas», e da forma como incentivam a cooperação interpartidária em A. FREIRE, “Constituição e sistema político-eleitoral”, in Nuno Garoupa, Miguel Poiares Maduro, Pedro Magalhães e José Tavares (editores), *A Constituição Revista*, Editora Fundação Francisco Manuel dos Santos, E-book, pp. 73-79, 2011. Disponível em: <http://www.ffms.pt/upload/docs/0793dd50-3e-18-478a-be1f-42b179181dde.pdf>.

24. V. C. J. ANDERSON ANDERSON, “Economic...”, *cit.* e A. FREIRE e M. C. LOBO, “Economics...”, *cit.*

vantagens: medidas mais discutidas e consensualizadas podem ter mais apoio social e durar mais no tempo.

Os sistemas mistos ou os sistemas proporcionais de segmentos múltiplos (RPMS) não acrescentam muito nesta matéria, ora se aproximando mais dos regimes proporcionais (sistemas mistos à alemã; sistemas RPMS), ora se aproximando mais dos sistemas maioritários (sistemas mistos paralelos), embora permitindo uma maior representação das minorias do que os sistemas maioritários puros<sup>25</sup>. Em qualquer caso, estes sistemas introduzem sempre uma complexidade acrescida nos sistemas eleitorais tornando-os menos transparentes (em termos do seu funcionamento) para os eleitores.

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

---

25. V. L. MASSICOTTE e A. BLAIS, A., “Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey”, in *Electoral Studies*, 18 (3), 1999, pp. 341-366, M. S. SHUGART, M.S. e M. P. WATTENBERG, (orgs.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford, Oxford University Press, 2000, F. F. LOPES e A. FREIRE, *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*, Celta, Oeiras, 2002 e A. FREIRE, M. MEIRINHO e D. MOREIRA, *Para uma Melhoria...*, cit.

Tabela 3. Participação da “esquerda radical” nos Governos europeus após 1989 (I)

País	Data	Tipo de governo e tipo de apoio da esquerda radical	Evolução voto da esquerda radical na eleição seguinte
Chipre	2003-2006	Coligação (AKEL)	-3,6%
	2006-2011	Coligação (AKEL)	+1,4%
Dinamarca	1994-1998	SD, com apoio a governo minoritário de SF (Partido Socialista Popular)	+0,2%
	1994-1998	SD, com apoio a governo minoritário de EL (Aliança Verde-Vermelha)	-0,4%
	1998-2001	SD, com apoio a governo minoritário de SF	-1,1%
	1998-2001	SD, com apoio a governo minoritário de EL	-0,3%
	2011-2014	SD em coligação com SF e com apoio RGA ( <i>Red Green Alliance</i> , Extrema-Esquerda Pós Comunista e Verde)	Ainda não conhecido
Espanha	2004-2008	PSOE com apoio minoritário (ERC, Nacionalistas de esquerda catalães, IU: PCE e outros)	-1,2%
Finlândia	1995-1999	SDP em coligação (Aliança da Esquerda – ex-comunistas, etc., VAS, e Partido Social Democrata, SDP, com partidos de centro-direita)	-0,3%
	1999-2003	Coligação (Idem)	-0,1%
França	1997-2002	PSF em coligação com PCF, Verdes, Radicais de Esquerda (RG) e Movimento de Cidadãos (MDC: Esquerda Soberanista).	-5,1%
França	2012-2015	PSF em coligação no governo com Verdes, Radicais de Esquerda (RG) e Movimento Cidadão e Republicano (MRC: Esquerda Soberanista), apesar de o PSF ter tido a <i>solu</i> (i.e., com independentes de esquerda) ter maioria absoluta de lugares (52,3%), decidiu manter no governo as forças, referidas, com as quais tinha uma aliança pré-eleitoral (todos 55,97%). (Saída dos Verdes em 2014)	Ainda não conhecido

Fonte: Elaborado com base em dados de: March, 2008: 13;  
 Chipre 2011: [http://en.wikipedia.org/wiki/Elections\\_in\\_Cyprus](http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Cyprus);  
 Dinamarca 2011: dados constantes em [http://en.wikipedia.org/wiki/Danish\\_parliamentary\\_election,\\_2011#cite\\_note-12](http://en.wikipedia.org/wiki/Danish_parliamentary_election,_2011#cite_note-12).  
 França 2012: [http://en.wikipedia.org/wiki/French\\_legislative\\_election,\\_2012](http://en.wikipedia.org/wiki/French_legislative_election,_2012)  
 Também em Freire, 2013.

O problema é que o PS não se consegue entender com a esquerda radical ao contrário do que se passa com os seus congéneres socialistas e sociais-democratas na só na Europa do Sul (nomeadamente em Espanha, França, Itália e Chipre) mas também na Escandinávia e em vários outros países europeus<sup>26</sup> – ver Tabelas 3 e 4. Porém, se é verdade que há alguma responsabilidade da esquerda radical nesta falta de entendimento, seja por causa do forte grau de ortodoxia do PCP, seja, sobretudo, pela fraca propensão ao compromisso e à assunção de responsabilidades governativas pelo BE e pelo PCP, o PS precisa também de assumir as suas responsabilidades neste domínio. Recorde-se que, em 2004, vários altos responsáveis do partido (que então apoiaram a candidatura de Alegre à liderança) defendiam que, em caso de vitória com maioria relativa, o PS de-

26. D. ARTER, *Democracy in Scandinavia – Consensual, Majoritarian or Mixed?*, Manchester, Manchester University Press, 2006, L. MARCH, *Contemporary Far Left Parties in Europe. From Marxism to the Mainstream?*, Fundação Friedrich Ebert, 11, 2008 e A. FREIRE, A., «Mudança do sistema partidário em Portugal, 1974-2009: o papel dos factores políticos, sociais e ideológicos», in CRUZ, M. A. (organizadora), *Eleições e sistemas eleitorais: perspectivas históricas e políticas*, Porto, Universidade do Porto Editorial, 2009.

Tabela 4. Participação da "esquerda radical" nos Governos europeus após 1989 (II)

<i>País</i>	<i>Data</i>	<i>Tipo de governo e tipo de apoio da esquerda radical</i>	<i>Evolução voto da esquerda radical na eleição seguinte</i>
Grécia	1989-1990	Coligação (Syn/KKE, comunistas renovadores e ortodoxos, respetivamente, em coligação com a direita, ND, nos chamados "governos de catarse")	-0,7%
Grécia	6/2012	Coligação da (ND) com o PASOK (socialistas) e a esquerda radical ("Esquerda Democrática": DIMAR). Fruto de uma cisão na coligação de esquerda radical <i>Synaspismós</i> , de onde saiu em 2010, este partido «socialista democrático» apresentou-se como representante de uma esquerda radical pró-europeísta (ver <a href="http://en.wikipedia.org/wiki/Democratic_Left_%28Greece%29">http://en.wikipedia.org/wiki/Democratic_Left_%28Greece%29</a> ). Em 21 de Junho de 2013, abandonou a coligação, que ficou reduzida à ND e ao PASOK.	Ainda não conhecido
Irlanda	1994-1997	Fianna Fail em coligação com DL ("Esquerda democrática"), etc. ("coligação arco-íris")	-0,3%
Islândia	2009-2013	Coligação SDA (Socialistas democratas), LGM ( <i>Left-Green Movement</i> ), eco-socialistas de esquerda ("esquerda radical"). Ainda apoio parlamentar do Partido Liberal (centro-direita), com retirada precoce, e do Partido Progressivo (agrário, centrista).	-10,8%
Itália	1996-1998	PDS com apoio de Partido da Refundação Comunista, PRC, etc.	
	1998-2001	DS com apoio (Partido dos Comunistas Italianos, PdCI, etc.)	-1,9% (PRC e PdCI)
	2006-2008	PD em coligação com outros (PRC, PdCI, etc.)	-7,1%
Noruega	1994-1998	A (Labour) com apoio a governo minoritário (Partido da Esquerda Socialista, SV)	-2,5%
	2005-2009	A em coligação (com o Partido da Esquerda Socialista, SV)	-2,6%
	2009-2013	A em coligação com SV e Verdes.	-2,1%
Suécia	1998-2002	SAP com apoio a governo minoritário (Partido da Esquerda, V, ex-comunista, e Partido dos Verdes, MP)	-3,6%
	2002-2006	SAP com apoio a governo minoritário (V e MP)	-2,5%
	2014-2018	Coligação minoritária do SAP, V e MP.	Ainda não conhecido

Fonte: Elaborado com base em dados de: March, 2008: 13; Noruega 2005-2009 e 2009-2013: cálculos dos autores a partir dos dados constantes em [http://en.wikipedia.org/wiki/Norwegian\\_parliamentary\\_election\\_2009](http://en.wikipedia.org/wiki/Norwegian_parliamentary_election_2009); [http://en.wikipedia.org/wiki/Norwegian\\_parliamentary\\_election\\_2013](http://en.wikipedia.org/wiki/Norwegian_parliamentary_election_2013); Islândia 2009-2013: [http://en.wikipedia.org/wiki/Icelandic\\_parliamentary\\_election\\_2009](http://en.wikipedia.org/wiki/Icelandic_parliamentary_election_2009); Islândia 2013: [http://en.wikipedia.org/wiki/Icelandic\\_parliamentary\\_election\\_2013](http://en.wikipedia.org/wiki/Icelandic_parliamentary_election_2013); Grécia 2012: [http://en.wikipedia.org/wiki/Greek\\_legislative\\_election\\_June\\_2012](http://en.wikipedia.org/wiki/Greek_legislative_election_June_2012); Suécia 2014: [http://en.wikipedia.org/wiki/Swedish\\_general\\_election\\_2014](http://en.wikipedia.org/wiki/Swedish_general_election_2014) Também em Freire, 2013.

veria tentar entender-se com os partidos à sua esquerda. O que mudou desde então? Para bem e para o mal, a esquerda radical continua igual a si própria... Além disso, vários estudos demonstram que, na Europa, o PS é um dos partidos menos alinhados à esquerda da família socialista/social-democrata<sup>27</sup>. Portanto,

27. V. A. FREIRE, (2006), *Esquerda e Direita na Política Europeia. Portugal, Espanha e Grécia em Perspectiva Comparada*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2006 e, do mesmo Autor, «Mudança do sistema...», *cit.*

para uma aproximação entre as esquerdas o PS precisa, primeiro, de reconhecer o seu forte centrismo ideológico e, segundo, precisa de reconhecer que necessita de ceder significativamente nesse centrismo para tornar possível uma aproximação à esquerda radical. As “democracias consociativas” e as coligações que usualmente lhes estão associadas, e que os portugueses actualmente parecem preferir às maiorias absolutas<sup>28</sup> exigem tais compromissos, de todas as partes. Neste domínio, as responsabilidades são de todos. Porém, Pedro Soares no seu texto desta revista que aqui cito, parece colocar as responsabilidades de uma eventual aproximação de um só lado: “Na verdade, o bloqueamento hegemónico em que o “bloco central” quis transformar a vida política portuguesa não alimenta qualquer esperança quanto a coligações. Quem é que está disponível para uma aliança com os antípodas do seu programa eleitoral?” Na verdade, na minha perspectiva, as cedências terão de ser mútuas, naturalmente, mas porventura maiores da parte dos pequenos (BE e/ou PCP) do que dos grandes (PS) por uma razão simples: a força dos números, que é um elemento crucial numa qualquer democracia, implica que os grandes tenham um papel mais importante do que os pequenos num acordo parlamentar ou coligação. Além de que uma comparação recente entre o posicionamento ideológico e as preferências em matéria de políticas públicas de eleitores e eleitos (deputados), com base em dois inquéritos realizados em 2008, revelaram que é nos partidos à esquerda do PS que existe o maior desfasamento entre representados e representantes, com os segundos bastante mais à esquerda do que os primeiros (comparando cada grupo parlamentar com os votantes/simpatizantes de cada partido)<sup>29</sup>. De qualquer modo, importante é sublinhar duas coisas. Primeiro, é preciso resolver o desequilíbrio no sistema partidário português (entre as direitas que conseguem entender-se e as esquerdas que não o conseguem fazer), não só porque essa é uma maneira de aumentar a clareza das alternativas, logo a qualidade da democracia, mas também para preservar o sistema proporcional e o modelo constitucional consociativo: os compromissos político-partidários são parte fundamental para o funcionamento adequado destes sistemas. Segundo, porque a falta de entendimento entre as esquerdas é um problema que diz respeito fundamentalmente às elites e muito pouco aos eleitores<sup>30</sup>.

---

28. V. A. FREIRE, M. MEIRINHO e D. MOREIRA, D., “Institutional Reform in Portugal: Elite and Mass Perspectives”, apresentado nas ECPR (*European Consortium for Political Research*) Joint Sessions 2009, “**Workshop 3. Why Electoral Reform? The Determinants, Policy and Politics of Changing Electoral Systems**”, organizado por Monique Leyenaar e Reuven Hazan, Lisboa, Abril, 14-19, 2009.

29. V. A. FREIRE e A. BELCHIOR, “Ideological Representation in Portugal: MPs-Electors Linkages in Terms of Left-Right Placement and Substantive Meaning”, *Journal of Legislative Studies*, 19, No.1 (March 2013), pp. 1-21.

30. V. L. MARCH e A. FREIRE, *A Esquerda Radical em Portugal e na Europa. Marxismo, Mainstream ou Marginalidade?*, Quid Novi, Porto, 2012 e A. FREIRE, «Crise e transformação nas esquerdas europeias, antes e depois do fim dos regimes do “socialismo realmente existente” (1989-1991)», in Pedro Aires Oliveira (organizador), *O Fim da URSS, a Nova Rússia e a Crise das Esquerdas*, FMS-IHC-UNL, Colibri, Lisboa, 2013, pp. 247-302 e ainda A. FREIRE, «The condition of Portuguese democracy during the Troika’s intervention», paper apresentado na Conferência *Crisis politics in Southern Europe: Challenges to Democratic Governance*, UNESCO Amphitheatre - University of Nicosia, Cyprus, 24 April 2014, organizada por Giorgos Charalambous (PRIO Cyprus Centre and University of Cyprus), Harry Tzimitras (PRIO - Peace Research Institute Oslo - Cyprus Centre), Hubert Faustmann (Friedrich-Ebert-Founda-

### 3. Proporcionalidade

Os sistemas proporcionais apresentam geralmente como uma das suas principais vantagens o facto de proporcionarem uma representação mais justa das várias tendências políticas (isto é, nem penalizando excessivamente os pequenos, nem dando bónus muito generosos aos grandes, sempre na conversão de votos em mandatos, embora, como é bem sabido, existam sempre, em qualquer sistema eleitoral, algumas distorções deste género<sup>31</sup>). Isto não só permite uma maior incorporação das minorias no sistema político e no processo de tomada de decisão, legitimando (mas também naturalmente atrasando) mais as decisões e amortizando os conflitos, bem como tornando o sistema mais permeável à entrada de novas forças políticas (que quando surgem são geralmente pequenas) e, portanto, fornecendo aos sistemas parlamentares uma maior capacidade para incorporarem a inovação social e política. Além disso, como as várias forças políticas significativas são tratadas de forma relativamente justa, quem simpatiza com e vota nos pequenos partidos não vê o seu voto desperdiçado (ou, em alternativa, não é “obrigado” ao voto útil), logo há menos votos perdidos.

Na Tabela 5 apresenta-se um resumo das questões respeitantes à proporcionalidade.

**Tabela 5: Sistemas eleitorais e proporcionalidade:**

**objectivos, soluções, efeitos e trade-offs necessários**

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

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

tion and University of Nicosia). <http://cyprus.prio.org/Events/Event/?x=34>

31. Como salienta D. RAE, *The Political...*, cit.

Tudo isso está por detrás do diferencial de participação eleitoral, favorável aos sistemas proporcionais e desfavorável aos sistemas maioritários: há abundante evidência empírica de que as pessoas participam mais (votam mais, etc.) nos primeiros sistemas do que nos segundos<sup>32</sup>. Mas o nível de proporcionalidade do sistema eleitoral está também associado a uma maior clareza das alternativas políticas propostas pelos partidos aos eleitores (isto é, a uma maior polarização ideológica): como há lugar à representação de vários partidos (e não apenas dos dois maiores), logo das maiorias e das minorias ideológicas, a competição não se centra exclusivamente no “eleitor mediano”. Ou seja, a competição política não se faz exclusivamente centrada no eleitorado central e tal padrão de competição estimula a diferenciação ideológica entre os partidos. E, por essa via indirecta do aumento da clareza das alternativas, podemos dizer também que os regimes proporcionais aumentam a qualidade da democracia: estimulam a participação eleitoral<sup>33</sup>, aumentam os níveis de identificação dos eleitores com os partidos políticos<sup>34</sup> e aumentam o grau em que o voto cidadão está ancorado em preferências em matéria de políticas públicas/temas/orientações valorativas<sup>35</sup>. Pelo contrário, os sistemas maioritários estão geralmente associados a uma representação menos justa (isto é, a maiores bónus ao partido vencedor e a maiores penalizações dos pequenos partidos), a menores oportunidades dadas às novas forças políticas, logo a uma menor capacidade de o sistema parlamentar incorporar a inovação social e política. Portanto, os sistemas maioritários estão geralmente associados a mais votos desperdiçados (quando depositados nos pequenos partidos) e a uma concentração artificial do voto nos dois maiores partidos (pois são os únicos que, em regra, tem mais possibilidades de obter representação parlamentar, exceptuando as minorias territorialmente concentradas). Como vimos, o aumento dos votos desperdiçados e a menor incorporação das minorias no sistema político leva geralmente a uma menor participação dos cidadãos (eleitoral, etc.). Além disso, pelo bipartidarismo artificial que induzem, estes sistemas estimulam uma competição quase exclusivamente centrada no eleitor mediano e, portanto, aumentam a probabilidade de uma indiferenciação ideológica (entre os

---

32. V. R. W. JACKMAN, “Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies”, *American Political Science Review*, 81, 1987, pp. 405-23.1987 e R.W. JACKMAN e R.A. MILLER, “Voter turnout in the industrial democracies during the 1980s”, in NORRIS, P. (org.), *Elections and Voting Behaviour: New Challenges, New Perspectives*, Dartmouth, Ashgate, pp. 305-330, 1995. V. ainda LIJPHART, *Patterns... cit.*, M. FRANKLIN, “The dynamics of electoral participation”, in LeDUC, L., e NIEMI, R. G., e NORRIS, P. (orgs.), *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres, Sage, pp. 148-168, 2002, M. MEIRINHO, *Participação política e democracia: o caso português 1976-2000*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004, e B. WESSELS e H. SCHMITT, “Meaningful choices, political supply, and institutional effectiveness”, *Electoral Studies*, 28, 2008, pp. 19-30.

33. V. B. WESSELS e H. SCHMITT, “Meaningful...”, *cit.*

34. H. SCHMITT, “Partisanship in nine democracies: causes and consequences”, in Bartle, John, and Belluci, Paolo (eds.), *Political Parties and Partisanship. Social Identity and Political Attitudes*, Routledge, London, 2009, pp. 75-87 e Z. ENEYEDI e B. TODOSIJEVIC, “Adversarial politics, civic virtues and partisanship in Eastern and Western Europe”, in Bartle, John, and Belluci, Paolo (eds.), *Political Parties and Partisanship. Social Identity and Political Attitudes*, Routledge, London, 2009, pp. 142-161.

35. A. FREIRE, “Left-Right Ideology as a Dimension of Identification and as a Dimension of Competition”, *Journal of Political Ideologies*, Volume 20, N°1 (no prelo), 2015.

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

Tabela 6. Níveis de desproporcionalidade, por décadas, na Europa

Sistema eleitoral	Países	Período	Médias				
			D.70	D.80	D.90	D.2000	1970-2007
<b>Maioritários</b>			<b>10,47</b>	<b>16,12</b>	<b>18,25</b>	<b>19,60</b>	<b>14,18</b>
Maioria Relativa	Reino Unido	1970-2007	12,15	16,20	15,03	17,25	14,56
Maioria Absoluta	França I	1970-1984/1987-2007	8,79	16,04	21,47	21,95	13,79
<b>Representação Proporcional - 1 segmento</b>			<b>3,88</b>	<b>4,17</b>	<b>4,25</b>	<b>4,39</b>	<b>4,58</b>
	Bélgica II	2004-2007				5,16	5,16
	Bulgária II	1991-2007			8,07	7,82	8,01
	Chipre	2000-2007				2,01	2,01
	Eslováquia II	1999-2007				5,53	5,53
	Espanha	1970-2007	10,31	8,19	6,22	5,17	7,55
	Finlândia	1970-2007	2,78	3,59	3,43	3,16	3,18
	França II	1985-1986		7,23			7,23
	Holanda	1970-2007	1,48	1,26	1,18	0,99	1,23
<b>Representação Proporcional - Lista</b>						3,61	3,61
	Itália III	2005-2007				3,61	3,61
	Letónia	1990-2007			4,66	6,03	5,21
	Luxemburgo	1970-2007	3,50	4,01	3,95	3,36	3,75
	Noruega I	1970-1985	5,48	4,85			5,16
	Polónia II	2001-2007				6,65	6,65
	Portugal	1975-2007	4,37	4,18	5,20	5,20	4,65
	Rep. Checa II	2002-2007				5,73	5,73
	Roménia II	2004-2007				3,74	3,74
	Suíça	1970-2007	2,41	3,36	3,38	2,47	2,96
<b>Voto único transferível (VUT)</b>						0,92	1,48
	Malta	1970-2007	0,92	1,79	1,55	1,81	1,48
	Irlanda	1970-2007	3,66	3,23	4,83	6,24	4,14
<b>Representação Proporcional - múltiplos segmentos (RPMS)</b>			<b>3,92</b>	<b>3,04</b>	<b>4,52</b>	<b>4,02</b>	<b>4,51</b>
	Bélgica I	1970-2003	2,42	3,57	7,17		2,99
	Dinamarca	1970-2007	1,59	1,85	1,54	1,67	1,67
	Islândia	1970-2007	2,88	3,02	1,94	1,85	2,52
<b>RPMS-Fixo</b>						3,67	3,96
	Noruega II	1988-2007		3,67	3,70	4,52	3,96
	Polónia I	1991-1997			10,69		10,69
	Suécia	1970-2007	1,42	2,07	1,67	2,27	1,79
	Áustria	1970-2007	1,54	1,69	1,92	2,07	1,78
	Eslovénia	1990-2007			3,95	3,15	3,63
	Eslováquia I	1994-1998				5,53	5,53
<b>RPMS-Variável</b>						6,38	5,66
	Estónia	1990-2007			6,38	3,50	5,66
	Grécia	1970-2007	14,69	5,95	7,00	7,08	8,03
	Itália I	1970-1993	2,90	2,55	2,51		2,65
	República Checa I	1996-1998			5,63		5,63
	Roménia I	1990-2000			4,68	8,56	6,62
<b>Sistemas mistos</b>			<b>0,63</b>	<b>0,89</b>	<b>8,67</b>	<b>7,58</b>	<b>7,61</b>
	Alemanha	1970-2007	0,63	0,89	3,33	3,39	2,07
<b>Membros Mistos Proporcional</b>						8,31	8,31
	Itália II	1994-2004				8,31	8,31
	Hungria	1990-2007			13,60	8,20	12,25
<b>Sistema Paralelo</b>					5,37		5,37
	Bulgária I	1990			5,37		5,37
	Lituânia	1990-2007			12,39	10,42	10,06

Fontes: Elaborado com base em dados de Gallagher e Mitchell, 2008. Também em Freire, Meirinho e Moreira, 2008: capítulo 1. Cfr. [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/Staff/Michael.Gallagher/ElSystems/Docts/lsq.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/Staff/Michael.Gallagher/ElSystems/Docts/lsq.php).

Notas: Desproporcionalidade medida pelo IQM: quanto maior o valor, maior a desproporcionalidade. Ver Gallagher e Mitchell, 2008: Apêndice B.

Tabela 7. Número efetivo de partidos na Europa

Sistema eleitoral	Países	Década de 1990			Década de 2000			Média das duas décadas		
		A	B	B-A	A	B	B-A	A	B	B-A
<b>Maioritários</b>		<b>4,93</b>	<b>2,70</b>	<b>-2,23</b>	<b>4,34</b>	<b>2,29</b>	<b>-2,05</b>	<b>4,64</b>	<b>2,49</b>	<b>-2,14</b>
MR	Reino Unido	3,14	2,20	-0,94	3,46	2,32	-1,15	3,30	2,26	-1,04
MA	França I	6,73	3,20	-3,53	5,22	2,26	-2,96	5,97	2,73	-3,24
<b>RP: 1 segmento</b>		<b>4,64</b>	<b>3,91</b>	<b>-0,73</b>	<b>4,84</b>	<b>4,07</b>	<b>-0,77</b>	<b>4,90</b>	<b>4,11</b>	<b>-0,80</b>
	Bélgica II				8,84	7,03	-1,81	8,84	7,03	-1,81
	Bulgária II	3,68	2,55	-1,13	3,91	2,92	-0,99	3,80	2,74	-1,06
	Chipre				4,03	3,77	-0,26	4,03	3,77	-0,26
	Eslováquia II				6,11	4,81	-1,30	6,11	4,81	-1,30
	Espanha	3,37	2,70	-0,67	3,06	2,51	-0,56	3,21	2,60	-0,61
	Finlândia	5,93	5,09	-0,84	5,65	4,93	-0,72	5,79	5,01	-0,78
	Holanda	5,44	5,12	-0,32	5,61	5,36	-0,25	5,52	5,24	-0,29
<b>RP Lista</b>	Itália III				5,69	5,06	-0,63	5,69	5,06	-0,63
	Letónia	7,59	6,04	-1,55	7,14	5,51	-1,63	7,36	5,78	-1,59
	Luxemburgo	4,71	4,12	-0,59	4,26	3,81	-0,45	4,49	3,97	-0,52
	Polónia II				5,18	3,93	-1,25	5,18	3,93	-1,25
	Portugal	2,96	2,46	-0,50	3,08	2,53	-0,55	3,02	2,50	-0,53
	Rep. Checa II				4,37	3,39	-0,98	4,37	3,39	-0,98
	Roménia II				3,90	3,36	-0,54	3,90	3,36	-0,54
	Suíça	6,68	5,82	-0,86	5,44	5,01	-0,43	6,06	5,42	-0,65
<b>VUT – Voto único transferível</b>	Malta	2,05	2,00	-0,06	2,02	1,99	-0,03	2,04	1,99	-0,04
	Irlanda	3,99	3,23	-0,76	3,95	3,21	-0,75	3,97	3,22	-0,75
<b>RP: múltiplos segmentos</b>		<b>5,73</b>	<b>4,73</b>	<b>-1,00</b>	<b>4,56</b>	<b>4,00</b>	<b>-0,56</b>	<b>5,61</b>	<b>4,66</b>	<b>-0,95</b>
	Bélgica I	9,18	8,50	-0,68				9,18	8,50	-0,68
	Dinamarca	4,78	4,54	-0,24	4,94	4,69	-0,26	4,86	4,61	-0,25
	Islândia	4,03	3,73	-0,30	3,94	3,71	-0,23	3,98	3,72	-0,27
	Noruega II	4,84	4,20	-0,64	5,30	4,96	-0,35	5,07	4,58	-0,49
	Polónia I	9,41	5,90	-3,51				9,41	5,90	-3,51
	Suécia	4,26	3,99	-0,26	4,59	4,19	-0,40	4,42	4,09	-0,33
	Áustria	3,61	3,41	-0,21	3,37	3,13	-0,24	3,49	3,27	-0,22
	Eslovénia	7,90	6,78	-1,11	5,59	4,88	-0,70	6,74	5,83	-0,91
	Eslováquia I	5,58	4,33	-1,25				5,58	4,33	-1,25
<b>RPMS-V</b>	Estónia	7,22	5,18	-2,03	5,42	4,67	-0,75	6,32	4,93	-1,39
	Grécia	2,78	2,30	-0,48	2,65	2,20	-0,45	2,71	2,25	-0,46
	Itália I	6,63	5,71	-0,92				6,63	5,71	-0,92
	Rep. Checa I	5,01	3,93	-1,08				5,01	3,93	-1,08
	Roménia I	5,09	3,76	-1,32	5,25	3,56	-1,69	5,17	3,66	-1,51
<b>Membros mistos</b>		<b>4,66</b>	<b>3,08</b>	<b>-1,58</b>	<b>5,36</b>	<b>4,28</b>	<b>-1,09</b>	<b>4,99</b>	<b>3,82</b>	<b>-1,17</b>
	Alemanha	3,76	3,31	-0,45	4,28	3,72	-0,56	4,02	3,51	-0,51
<b>MMP</b>	Itália II				7,02	6,35	-0,67	7,02	6,35	-0,67
	Hungria	5,99	3,37	-2,62	2,94	2,21	-0,73	4,47	2,79	-1,67
<b>SP</b>	Bulgária I	2,82	2,42	-0,40				2,82	2,42	-0,40
	Lituânia	6,07	3,20	-2,87	7,22	4,84	-2,38	6,65	4,02	-2,63

Fontes: Elaborado com base em dados de Gallagher e Mitchell, 2008. Também em Freire, Meirinho e Moreira, 2008: capítulo 1. Cfr. [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/Staff/Michael.Gallagher/EJSystems/Docts/lsg.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/Staff/Michael.Gallagher/EJSystems/Docts/lsg.php)

Legenda: A = Número efetivo de partidos eleitorais (NEPE); B = Número efetivo de partidos parlamentares (NEPP). Em relação à legenda dos tipos de sistemas eleitorais ver Tabela 1.

Claro que um nível excessivo de proporcionalidade pode levar à ingovernabilidade, à captura dos sistemas de governo pelas minorias, à perda de eficiência e de eficácia no processo de governação, etc. Porém, nem Portugal têm um nível de proporcionalidade excessivo, nem tem um sistema partidário fragmentado: pelo contrário, sobretudo desde 1987 e pelo menos até 2005, Portugal tem um nível de proporcionalidade abaixo da média dos sistemas eleitorais proporcionais europeus (UE27 + 3) e um sistema partidário muito concentrado nos dois

maiores partidos<sup>36</sup> (também muito pouco diferenciados ideologicamente entre si) – ver Tabelas 6 e 7. Um formato do sistema partidário que é, aliás, mais semelhante aos dos sistemas de partidos das democracias maioritárias do que aos das democracias consensuais<sup>37</sup>. Além disso, embora no período 1975-1987 tenhamos tido uma grande instabilidade dos governos, de 1987 para cá temos tido um nível de estabilidade governativa convergente com os padrões europeus mais usuais. Mais, como dissemos atrás, os partidos de direita já demonstraram que são capazes de se entender para governar em coligação, os partidos de esquerda é que não. Porém, o problema de governabilidade à esquerda não é um problema institucional, isto é, não resulta de termos um sistema eleitoral demasiado proporcional e/ou um sistema partidário demasiado fragmentado. Não, o problema de governabilidade à esquerda é sobretudo um problema político, com responsabilidades repartidas entre os vários intervenientes (PS, BE e PCP/CDU), que, por isso mesmo, não deve, na minha perspectiva ser resolvido com uma compressão da proporcionalidade, até por causa dos impactos negativos que provavelmente teria na participação, na clareza das alternativas políticas, no nível de identificação com os partidos, etc. Aliás, recorde-se mais uma vez que, em 2004, nas primárias do PS para a escolha do líder, uma boa parte da elite dirigente que apoiou Manuel Alegre alegava que deviam tentar construir soluções de governo (plural) à esquerda, em caso de não terem maioria absoluta, para que “a governabilidade e a estabilidade não fossem um exclusivo da direita”.

De qualquer modo, no estudo que coordenei<sup>38</sup>, conforme pode comprovar-se lendo as palavras do líder parlamentar do PS, Dr. Alberto Martins, vertidas no prefácio, aquilo que nos foi pedido foi que mantivéssemos os níveis de proporcionalidade e de governabilidade e criássemos condições para um aumento da qualidade da representação. Condições nas quais nos revíamos inteiramente, não só pelo que ficou dito atrás, mas pelo conhecimento anterior que tínhamos da matéria e, também, pela abundante evidência comparativa coligida no trabalho.

#### **4. Qualidade da representação**

Portugal tem um sistema de voto em lista fechada e bloqueada, ou seja, os eleitores podem apenas votar no partido da sua preferência, mas não podem expressar preferências pelos deputados presentes na lista. Pelo contrário, ao porem uma cruz no partido em que pretendem votar aceitam necessariamente a ordenação da lista de candidatos que foi feita pelo partido e, portanto, se um determinado partido tem direito a, por exemplo, três lugares num determinado círculo, então os três eleitos serão os três candidatos que estão no topo da lista, pela respectiva ordem. Este sistema tem várias vantagens, as quais poderão ser especialmente preciosas numa nova democracia (como era a nossa em 1975): primeiro, fortalecem os partidos políticos, secundarizando os candidatos; segundo, favorecem a

---

36. As eleições europeias de 2009 indicam um aumento muito significativo do “número efetivo de partidos eleitorais”, isto é, do número de partidos em competição ponderado pelo respetivo peso eleitoral.

37. A. FREIRE, M. MEIRINHO, D. MOREIRA, *Para uma Melhoria...*, cit.

38. Idem.

disciplina de voto porque os deputados sabem que a sua eleição depende mais da posição que a direcção do partido lhe assegurar nas listas do que do voto popular. Porém, as desvantagens também são importantes: primeiro, os deputados preocupam-se menos em agradar aos eleitores do que às direcções partidárias e isso pode produzir um certo afastamento entre eleitores e eleitos; segundo, a sacralização da disciplina de voto pode implicar uma completa anulação do papel do deputado (individualmente considerado) na arena parlamentar.

**Tabela 8: Sistemas eleitorais e qualidade da representação: objectivos, soluções, efeitos e trade-offs necessários**

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

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

Há várias formas, igualmente eficazes, de se criarem condições institucionais mais favoráveis a uma maior proximidade entre eleitores e eleitos<sup>39</sup> – ver um

39. J. CURTICE e P. SHIVLEY, “Quem nos representa melhor? Um deputado ou vários?”, *Análise Social*, n.º 167, 2003, pp. 361-386 e C. ORTEGA, *Los Sistemas de Voto Preferencial. Un Estudio de 16 Democracias*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, 2004, M. GALLAGHER e P. MITCHELL, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, 2008, J.B., PILET, A. FREIRE e O. COSTA, “Ballot structure, District Magnitude and Constituency-orientation of MPs in Proportional Representation and Majority Electoral Systems”, in 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 e A. ANDRÉ, A. FREIRE, Z. PAPP, “Electoral

resumo destas questões na Tabela 8. Uma delas são os círculos uninominais, estejam eles associados aos sistemas maioritários (dois casos na UE 27 + 3: França e Reino Unido) ou aos sistemas mistos (cinco casos na UE 27 + 3, no período 1970-2007). Outra solução é o chamado voto preferencial, ou seja, os eleitores votam numa lista mas é-lhes permitido indicar o candidato, ou candidatos, nessa lista (ou até em várias listas: sistema de “lista aberta”/panachage) que prefere. E são essas preferências que determinam a entrada dos candidatos, não a sua ordenação na lista determinada pelo partido. Com soluções deste tipo, há na Europa (entre 1970-2007) dez casos com voto preferencial e um sistema de representação proporcional de um só segmento; dois sistemas com voto único transferível, que podemos considerar uma espécie de voto preferencial, associados a um sistema de representação proporcional de um só segmento (Malta e Irlanda); e ainda treze casos com voto preferencial e um sistema de representação proporcional em múltiplos segmentos (RPMS). O voto em lista fechada e bloqueada, como o português, é largamente minoritário na Europa (apenas sete casos entre 1970 e 2007)<sup>40</sup> – ver Tabelas 9 e 10.

---

rules and Legislators’ Personal Vote-Seeking”, in Kris Deschouwer & Sam Depaw (editors), *Representing the people. A survey among members of statewide and substate parliaments*, Oxford University Press, 2014, pp. 87-109.

40. A. FREIRE, M. MEIRINHO e D. MOREIRA, *Para uma Melhoria...*, *cit.*, pp. 40-41 e respectiva errata que acompanhava o livro)

Tabela 9. Sistemas eleitorais e modalidades de sufrágio na Europa

Sistema eleitoral	Países	Período	Modalidades de sufrágio						
			SN	SL-A	SL-FNB	SL-FB	SN & SL-FB	SN-VUT	
<b>Maioritários</b>									
MR	Reino Unido	1970-2007	X						
MA	França I	1970-1984	X						
<b>RP 1 segmento</b>									
<b>RP Lista</b>	Bélgica II	2004-2007			X				
	Bulgária II	1991-2007				X			
	Chipre	2000-2007			X				
	Eslováquia II	1999-2007			X				
	Espanha	1970-2007				X			
	Finlândia	1970-2007			X				
	França II	1985-1986				X			
	Holanda	1970-2007			X				
	Itália III	2005-2007				X			
	Letónia	1990-2007			X				
	Luxemburgo	1970-2007		X					
	Noruega I	1970-1985			X				
	Polónia II	2001-2007			X				
	Portugal	1975-2007				X			
	Rep. Checa II	2002-2007			X				
	Roménia II	2004-2007				X			
	Suíça	1970-2007		X					
	<b>VUT –</b>	Malta	1970-2007						X
	<b>Voto único transferível</b>	Irlanda	1970-2007						X

Na proposta de reforma do sistema eleitoral que fizemos, nós propusemos um sistema RPMS, ou seja, com dois segmentos. Um segmento secundário (um círculo nacional de compensação com 99 lugares) e um segmento primário (130 lugares em círculos de base distrital ou regional)<sup>41</sup>.

O segmento primário, com pequenos círculos, acompanhado também do voto preferencial (facultativo), permitiria criar condições institucionais mais favoráveis para uma maior proximidade entre eleitores e eleitos. Mas, por os círculos distritais serem pequenos, o segmento primário iria gerar bastante despro-

41. A. FREIRE, M. MEIRINHO e D. MOREIRA, *Para uma Melhoria...*, cit..

Tabela 10. Sistemas eleitorais e modalidades de sufrágio na Europa (continuação da tabela anterior)

Sistema eleitoral	Países	Período	Modalidades de sufrágio					
			SN	SL-A	SL-FNB	SL-FB	SN & SL-FB	SN-VUT
<b>RP: múltiplos segmentos</b>								
<b>RPMS-F</b>	Bélgica I	1970-2003			X			
	Dinamarca	1970-2007			X			
	Islândia	1970-2007			X			
	Noruega II	1988-2007			X			
	Polónia I	1991-1997			X			
	Suécia	1970-2007			X			
<b>RPMS-V</b>	Áustria	1970-2007			X			
	Eslovénia	1990-2007			X			
	Eslováquia I	1994-1998			X			
	Estónia	1990-2007			X			
	Grécia	1970-2007			X			
	Itália I	1970-1993			X			
	Rep. Checa I	1996-1998			X			
	Roménia I	1990-2000				X		
<b>Sistemas mistos</b>								
<b>MMP</b>	Alemanha	1970-2007					X	
	Itália II	1994-2004					X	
	Hungria	1990-2007					X	
<b>SP</b>	Bulgária I	1990					X	
	Lituânia	1990-2007					X	

Fontes: *Comparative Study of Electoral Systems*, Módulo 2 (2001-2006): <http://www.cses.org>; IDEA: <http://www.idea.int/>; Database of Electoral Systems and the Personal Vote: <http://dss.ucsd.edu/johnso/espv.htm>. Para os países da Europa Central e de Leste, a informação resulta fundamentalmente da consulta das seguintes bases de dados: *Database on Central and Eastern European Elections: Results and Legislation*: [www.essex.ac.uk/elections](http://www.essex.ac.uk/elections); European Center for Parliamentary Research and Documentation: <http://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/>

**Notas:**

1. As modalidades de sufrágio assinaladas referem-se ao último período do sistema eleitoral em vigor.
2. Em relação aos tipos de sistemas eleitorais, ver Tabelas 6 e 7.
3. **SN** = Sufrágio nominal; **SL-A** = Sufrágio de lista aberta; **SL-FB** = Sufrágio de lista fechada e bloqueada; **SL-FNB** = Sufrágio de lista fechada e não bloqueada; **SN & SL-FB** = Sufrágio nominal e sufrágio de lista fechada e bloqueada; **VUT** = Voto único transferível.

porcionalidade: os pequenos partidos teriam aí poucas hipóteses de ser eleitos. Daí a necessidade de se compensar a proporcionalidade, que de acordo com os nossos testes seria conseguida com um círculo de 89-99 lugares.

## 5. Conclusões

Numa qualquer reforma do sistema eleitoral há que ter presente que não há sistemas perfeitos, porque os diferentes tipos de sistemas eleitorais perseguem diferentes objectivos, nem sempre conciliáveis, e, por isso, é sempre necessário assumir algum trade-off. Pela minha parte, continuo a achar que o sistema eleitoral português não gera problemas de governabilidade. Seja porque o nível de proporcionalidade não é elevado em termos comparativos, antes pelo contrário (está abaixo da média dos sistemas proporcionais na UE 27 + 3). Seja porque o sistema partidário não é fragmentado, antes pelo contrário: o nível de concentração de voto nos dois maiores é até semelhante ao dos regimes bipartidários associados às democracias maioritárias<sup>42</sup>. Isto não quer dizer que não haja problemas de governabilidade. O que isto significa é que os problemas de governabilidade são de origem política (falta de entendimentos à esquerda) e não institucional (não resultam de excessiva proporcionalidade na conversão de votos em mandatos e/ou de uma excessiva fragmentação do sistema partidário). Segundo, significa também que esses problemas podem ser minimizados sem comprimir a proporcionalidade. Por exemplo, através da moção de censura construtiva, da possibilidade de se converterem certas peças da legislação em moções de confiança só rejeitáveis por quem tiver um governo alternativo para propor (no quadro parlamentar em causa) e, adicionalmente, através dos incentivos à cooperação entre os partidos (por exemplo, as «listas aparentadas», num sistema de representação proporcional de múltiplos segmentos, como o que propusemos em 2008<sup>43</sup>, ou com duas voltas e exigência de maioria absoluta na componente uninominal, caso se optasse por um sistema misto<sup>44</sup>). Até porque a compressão da proporcionalidade (e o bipartidarismo que lhe está geralmente associado) poderiam gerar uma (ainda maior) redução da clareza das alternativas, um declínio da identificação com os partidos e, directa e indirectamente, um declínio da participação política e da satisfação com o regime democrático.

Pelo contrário, considero que o sistema de voto em lista fechada e bloqueada, ainda por cima associado a alguns círculos muito grandes, embora tenha feito todo o sentido na transição democrática, é hoje um anacronismo no contexto europeu que urge superar. Primeiro, porque, embora sem sobrevalorizar o papel das reformas eleitorais neste domínio (é preciso ser realista!)<sup>45</sup> considero que uma maior abertura do sistema eleitoral neste domínio (dando uma voz mais activa aos eleitores na escolha dos candidatos, seja com o voto preferencial e círculos pequenos, seja até, e cumulativamente, em primárias intrapartidárias para a es-

---

42. O que não quer dizer que não haja um declínio deste traço nas próximas legislativas, de 27/9/2009, até por rejeição do exercício musculado da maioria absoluta do PS entre 2005 e 2009, como aliás as europeias de 2009 já prenunciam. Mas, mesmo se o “número efectivo de partidos eleitorais” se aproximar do que se verificou na europeias de 2009, o problema não passa por aqui: estaremos apenas (e sobretudo) a aproximar-nos do padrão dos sistemas multipartidários europeus e a afastar-nos do tipo de formato bipartidário, que no tem aproximado (1987-2005) mais das democracias maioritárias (v. A. FREIRE, M. MEIRINHO e D. MOREIRA, *Para uma Melhoria...*, cit.).

43. V. A. FREIRE, M. MEIRINHO e D. MOREIRA, *Para uma Melhoria...*, cit.

44. V. A. FREIRE, “*Constituição...*”, cit.

45. V. A. FREIRE, «Crise das democracias e reformas dos sistemas eleitorais», *Público*, 29/09/2014.

colha dos candidatos) pode ajudar significativamente a aumentar a participação política e a identificação com os partidos, bem como que dará incentivos para que os deputados se preocupem mais com os eleitores e, por isso mesmo, para que actuem de modo a que estes últimos se sintam melhor representados. Segundo, porque as críticas que apontam para uma subversão do modelo constitucional (com uma representação centrada nos candidatos e não nos partidos) e para uma quebra significativa da disciplina de voto<sup>46</sup> são, de todo em todo, exageradas: assim o demonstram as experiências ocorridas noutros países<sup>47</sup>. Vale a pena recordar o que se passou na Escandinávia após a introdução do voto preferencial, mas sobretudo na Suécia após 1998 (com o reforço dos mecanismos associados ao voto preferencial): “Virtually all Scandinavian parliamentarians are members of party. But do party representatives represent their parties first and foremost or do preferential list voting systems (strong or weak) encourage MPs, concerned to be reelected, to attach particular importance to constituency interests? (...) In short, Scandinavian party democracy has an accentuated territorial dimension, which is reflected in legislative behaviour, although party voting, both in the country at large and in parliament, is the norm<sup>48</sup>. Mas naturalmente é preciso assumir com clareza algum trade-off nesta matéria e aceitar, primeiro, uma maior proeminência relativa dos deputados na representação política (face ao status quo) e, segundo, aceitar uma certa dessacralização da disciplina de voto (que até pode introduzir flexibilidade acrescida no sistema de governo...). Em suma, estas reformas poderão pois servir para melhorar a qualidade da democracia, sobretudo se não forem complementadas com uma compressão da proporcionalidade, mas será sempre necessário assumir algum trade-off. Caso contrário poderá até parecer que a eventual vontade de mudança está eivada de reservas mentais... Além disso, os dados estão todos lançados, não falta abundância de estudos, o que é preciso é avançar com cautela e moderação, mas também com alguma ousadia (no tipo de sufrágio e procedimentos de votação). E, sem se pôr em causa o essencial do nosso sistema proporcional que, reconheça-se com clareza, tirando o sistema de votação e a falta de incentivos à cooperação interpartidária, tem funcionado muito bem nestes cerca de 40 anos de democracia, sem se pôr em causa o essencial do nosso sistema, dizíamos, reformar o regime eleitoral para melhorar a qualidade da democracia portuguesa.

### **Epílogo:**

#### **Reflexões sobre uma proposta recente de reforma do sistema eleitoral**

Recentemente, o debate sobre a reforma eleitoral voltou às arenas sociais e políticas. Por um lado, no palco partidário as eleições primárias do PS (para designar o «candidato a primeiro ministro», em final de Setembro de 2014) vieram revelar visões opostas no seio dos socialistas sobre uma eventual reforma eleitoral. Seja por razões tácitas ou o que quer que fosse, de um lado tínhamos Seguro e os seus

---

46. V. V. MOREIRA, “Uma proposta falhada”, *Público*, 16/12/2008 e, do mesmo Autor, “Mais defeitos do que virtudes”, *Público*, 23/12/2008. V. também M. C. LOBO, “A reforma do sistema eleitoral”, *Jornal de Negócios*, 11/12/2008.

47. V. D. ARTER, *Democracy...*, cit. e C. ORTEGA, *Los Sistemas...*, cit.

48. D. ARTER, *Democracy...*, cit., pp. 42-43.

apoiantes a defender a redução (substancial) do número de deputados, ainda que alegadamente preservando a proporcionalidade, e a aproximação entre eleitores e eleitos via voto preferencial ou com um sistema misto com círculos uninominais<sup>49</sup>; do outro, tínhamos Costa e os seus apoiantes opondo-se à redução (substancial) do número de deputados, pela compressão da proporcionalidade que muito provavelmente provocaria, e defendendo a aproximação entre eleitores e eleitos via sistema misto à alemã, tal como este último havia proposto quando era Ministro da Administração Interna (1997-1998). Na arena mais cívico-política, vários elementos ilustres das elites intelectuais, políticas e económicas, com Ribeiro e Castro à cabeça mas ladeado por figuras como Campos e Cunha, Henrique Neto, Mira Amaral, Patrick Monteiro de Barros, entre muitos outros, apresentaram o «Manifesto por uma democracia de qualidade» onde faziam uma resenha sobre as principais reformas do sistema eleitoral apresentadas até à data, sem tomar a defesa clara de qualquer uma delas, e pugnavam por reformas eleitorais (e do financiamento partidário) que, mantendo a proporcionalidade do atual sistema (um ponto várias vezes enfatizado ao longo do texto), levassem a uma maior proximidade entre eleitores e eleitos. Finalmente, a meio caminho entre a análise estritamente académica e o empenhamento cívico-político, Marina Costa Lobo (MCL) e José Santana Pereira (JSP) apresentaram, 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 política: a abertura das listas partidárias nas eleições legislativas»<sup>50</sup>. É precisamente sobre este último estudo que vos falarei aqui, comentando o referido texto. Irei dividir a minha análise em pontos fortes e pontos fracos/lacunas. Naturalmente, o objetivo é, de caminho, refletir sobre a necessidade, o rumo e a exequibilidade dos projetos das reformas eleitorais em Portugal.

Antes de passar à análise do texto de MCL e JSP propriamente dita, um pouco de contexto e declaração de interesses. Entre 2007 e 2008, a pedido do GP-PS, fizemos um estudo sobre a reforma do sistema eleitoral<sup>51</sup>, com vista a «melhorar a representação política» criando condições institucionais para uma maior proximidade entre eleitores e eleitos, no qual propúnhamos um sistema com dois segmentos (219-229 deputados), um nacional (com um círculo nacional, idealmente com cerca de 80 a 90 deputados, com funções de compensação da desproporcionalidade gerada nos pequenos círculos regionais e usando «listas fechadas e bloqueadas»), e um outro com vários círculos regionais (6 a 10 lugares cada) e «voto preferencial» em «listas fechadas e não bloqueadas». Ou seja, nesta componente regional os eleitores poderiam não apenas escolher o partido mas também designar o candidato da sua preferência e assim determinar a escolha dos deputados. Além disso, assumíamos que, primeiro, não havia problemas globais de governabilidade, pois eles afetavam apenas o quadrante esquerdo do sistema político, e, sobretudo, os problemas que havia e há (à esquerda) não tin-

---

49. A. J. SEGURO, A. J., et al., *Reformar e Modernizar a Assembleia da República para Servir Melhor as Cidadãs, os Cidadãos e a Democracia*, Lisboa, Assembleia da República, polic., 2007.

50. M. C. LOBO e J. SANTANA-PEREIRA, “Uma proposta...”, *cit.*

51. V. A. FREIRE, M. MEIRINHO, e D. MOREIRA, *Para uma Melhoria...*, *cit.*

ham a sua raiz nas instituições eleitorais. De qualquer modo, propúnhamos «aumentar a governabilidade sem comprimir a proporcionalidade» usando a «moção de censura construtiva» e estimulando a cooperação interpartidária através das «listas aparentadas»<sup>52</sup>. Nessa altura, alguns comentadores e cientistas sociais expressaram ceticismo quanto aos impactos da abertura das listas na disciplina de voto dos deputados, em particular, e sobre o impacto da proposta no seu conjunto sobre a governabilidade do sistema, em geral.<sup>53</sup> Porém, quer na altura<sup>54</sup>, quer mais recentemente<sup>55</sup>, foi apontada abundante evidência empírica acerca do carácter infundado de tais receios sobre dos impactos da abertura das listas sobre a disciplina de voto.

Entre os pontos fortes do estudo, aponto cinco. Primeiro, a ideia de que a participação dos cidadãos é um esteio essencial para melhorar a «responsividade» do sistema político e que a abertura das listas, através do estímulo a uma maior proximidade entre eleitos e eleitores, pode não só contribuir para atingir tal desiderato como pode aumentar a satisfação dos eleitores com o funcionamento da democracia.<sup>56</sup> Segundo, a ideia de que a legitimação política não se faz apenas pelos resultados socioeconómicos da governação mas passa também pela melhoria dos procedimentos. Em terceiro lugar, é de louvar também a lucidez quanto ao alcance limitado das reformas eleitorais (independentemente da performance macroeconómica).<sup>57</sup> Quarto, a ideia de focar a reforma em determinados aspetos aparentemente mais consensuais («a aproximação entre eleitores e eleitos») de modo a fazê-la avançar. Finalmente, a ideia de que uma tal reforma, com «a ab-

---

52. Uma solução alternativa ao voto preferencial, para a personalização do voto nos círculos regionais, seria o «voto único transferível» (ao estilo irlandês) a qual, apesar de ser bastante exigente do ponto de vista da literacia dos eleitores (o que pode ser um *handicap* num país como Portugal), teria ainda a vantagem de estimular alianças entre os partidos, ou seja, de uma penada combinar-se-ia a personalização do voto (forçado em candidatos) com estímulos à cooperação interpartidária, i.e., com condições mais propícias para a governabilidade do sistema. Tal proposta tem sido sobretudo defendida por Paulo Trigo PEREIRA, «Boletins de voto, fórmulas eleitorais e liberdade de escolha: uma análise comparativa de sistemas eleitorais», in FREIRE, A. (organizador) *Eleições e Sistemas Eleitorais no século XX Portugueses: Um Balanço Histórico e Comparativo*, Lisboa, Colibri, 2011, pp. 215-254.

53. Ver o dossiê dos artigos mais importantes publicados na imprensa, sobre o referido estudo, em *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, Dossiê sobre a Reforma do Sistema Eleitoral, 2009, pp. 175-201 (v. A. FREIRE, M. MEIRINHO, D. MOREIRA (organizadores) secção especial sobre “Debate sobre a reforma do sistema eleitoral”, na secção “Parlamento”, *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, 2009, 65/66. (colectânea com cerca de 40 páginas de artigos de opinião saídos na imprensa sobre o estudo coordenado pelos editores deste dossiê acerca da reforma eleitoral para a Assembleia da República). Incluem-se textos de São José Almeida, António Vitorino, Pedro Magalhães, Vital Moreira, Marina Costa Lobo, entre muitos outros e outras. A seleção de textos e a introdução aos, e organização dos, mesmos ficou a cargo de André Freire, Manuel Meirinho, Diogo Moreira.

54. V. A. FREIRE, “Mudança...”, *cit.*

55. Ver, por exemplo, A. ANDRÉ, A. FREIRE e Z. PAPP, “Electoral...”, *cit.*

56. Com base num inquérito de 2008, demonstrámos precisamente que a preferência dos portugueses pela abertura das listas estava associada a uma maior insatisfação com o funcionamento da democracia, mesmo depois de controlarmos os outros fatores relevantes: v. A. FREIRE e M. Meirinho, “Institutional reform in Portugal: From the perspective of deputies and voters perspectives”, *Pôle Sud – Revue de Science Politique*, Nº 36, 2012, pp. 107-125.

57. Defendemos precisamente este ponto recentemente em artigo da nossa coluna mensal no jornal *Público*: A. FREIRE, “Crise...”, *cit.*

ertura das listas», deve ser feita de forma moderada de modo a contrabalançar o peso dos partidos e das ideologias com a personalização política. Passemos aos pontos fracos. Primeiro, não se percebe o que é que este estudo adianta face ao que já se conhecia no domínio. Por um lado, a ideia de propostas moderadas que avançassem na personalização mas sem pôr em causa o papel dos partidos era já apresentada no nosso estudo de 2008: «listas fechadas e bloqueadas» no círculo nacional, para preservar o papel dos partidos na construção das bancadas; «listas fechadas e não bloqueadas» nos círculos regionais mas preservando listas previamente ordenadas pelos partidos e dando ao eleitor a faculdade de voto na lista (aceitando integralmente a ordem proposta pelos partidos) ou de voto no candidato. Segundo, poder-se-ia dizer que um dos aspetos inovadores deste estudo seria o de avançar isoladamente com a ideia de «aproximação entre eleitores e eleitos», que seria mais consensual e não necessitaria de revisão constitucional. Porém, por um lado, embora a «abertura das listas» não careça de revisão constitucional carece sempre de 2/3 dos votos no Parlamento; mais importante, por outro lado, a evidência mostra que, seja no seio, seja entre cada um dos dois grandes partidos, a forma de operacionalizar a ideia de «aproximação entre eleitores e eleitos» é controversa.<sup>58</sup> Terceiro, seja por motivos logísticos (imagine-se um boletim de voto em Lisboa com 48 candidatos vezes 5 a 10 partidos...), seja por causa da necessidade de se proporcionar aos eleitores condições para conhecer e responsabilizar os deputados, para tornar eficiente o uso do voto preferencial, é absolutamente necessário que «a abertura das listas» se processe em pequenos círculos (na Holanda, com um círculo de 150 deputados, é aplicado o «voto preferencial» mas para tal o território é partido em 19 círculos de candidatura)<sup>59</sup>. Ora o estudo nada diz sobre como operacionalizar o voto preferencial nos atuais círculos, o que redundaria numa enorme frustração. Quarto, o estudo fala-nos de várias maneiras de a cidadania tentar influenciar uma eventual reforma eleitoral. Porém, curiosamente deixa de fora as assembleias deliberativas de cidadãos, um modelo já testado nalguns países<sup>60</sup>. Quinto, o estudo apresenta problemas na classificação dos sistemas eleitorais (ver Tabela 3). Por um lado, começa por dizer (e bem!) que pretende propor um sistema proporcional com «listas fechadas e não bloqueadas». Todavia, por outro lado, depois irá classificar tudo o que não sejam «listas fechadas» como sendo «listas abertas» (ver classificação dos sistemas eleitorais na Tabela 3). Porém, geralmente na sistemática eleitoral reservamos este termo («listas abertas») para as situações de panachage, ou seja, para quando o eleitor pode votar simultaneamente em várias listas de vários partidos. As «listas fechadas e não bloqueadas» são aquelas em que o eleitor pode escolher candidatos de uma só lista, embora podendo designar o candidato ou candidatos seu(s) preferido(s) nessa lista. Outro ponto problemático nas tipologias usadas na Tabela 3 é a consideração dos sistemas mistos (da Alemanha, da

58. V. A. FREIRE e M. MEIRINHO, “Institutional...”, *cit.*

59. Sobre a importância da magnitude dos círculos eleitorais para a estruturação das orientações dos deputados face às suas *constituencies*/face ao seu círculo por onde foram eleitos, seja em sistemas maioritários (França), seja em sistemas proporcionais com «listas fechadas e não bloqueadas» (Bélgica), seja ainda em sistemas proporcionais com «listas fechadas» (Portugal), v. J.B. PILET, A. FREIRE, O. COSTA, “Ballot...”, *cit.*

60. V. P. FOURNIER *et al.*, *When citizens decide: Lessons from citizens' assemblies on electoral reform*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

Lituânia, etc.) como sendo de «listas fechadas» na componente proporcional. É verdade. Porém, também é verdade que estes «regimes mistos» são sistemas em que se estimula a aproximação eleitos-eleitores através do voto nominal em círculos uninominais, na componente uninominal do sistema. Ou seja, utiliza-se um outro expediente (o voto nominal em círculos uninominais, em vez de voto preferencial) para atingir o mesmo desiderato (uma maior proximidade entre eleitores e eleitos). Tal amalgama classificatória, porém, não releva esta dimensão do problema. Sexto, o estudo alega e bem que a ligação entre cidadãos e eleitos é fundamental para assegurar uma congruência entre as preferências dos primeiros e o policy making. Todavia, se é certo que a abertura das listas pode ajudar neste domínio, os estudos mostram que tal se processa mais ao nível da ideologia do que da personalização do voto.<sup>61</sup> Neste domínio, é impossível ignorar que embora o sistema proporcional português tenha permitido uma razoável congruência ideológica entre eleitores e eleitos ao nível do Parlamento, tal não acontece ao nível dos governos dada a exclusão sistemática da esquerda radical dos mesmos. É aqui que podem entrar as medidas para fortalecer a governabilidade sem comprimir a proporcionalidade, ou os estímulos à cooperação interpartidária.<sup>62</sup> Porém, esta última dimensão é desprezada pelo estudo. É por tudo isto que este estudo me parece ter potencial mas ser ainda demasiado embrionário, servindo por ora só mesmo para reabrir o debate mas sem trazer nada de realmente novo do ponto de vista substancial.

\*\*\*

---

61. V. G.B.POWELL, *Elections...*, cit.